

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΜΣ «ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ»



« Η μη εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων από τη Διοίκηση»
“The non-application of judicial decisions by the Public Administration”



ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ:

κα. Κτιστάκη Σταυρούλα

Δρούτσα Χριστίνα

Α.Μ.:7115Μ039

ΑΘΗΝΑ

10-11-2016

Η μη εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων από τη Διοίκηση

Αφιερώνεται στον σύζυγό μου
και στους γιούς μας.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ	4
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	6
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	7
ABSTRACT	9
ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	11
ΠΡΟΛΟΓΟΣ	12
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	13
Α' ΜΕΡΟΣ	15
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Συνταγματικό πλαίσιο	15
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Η συμμόρφωση στο επίπεδο της κοινοτικής έννομης τάξης	21
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Το νομοθετικό καθεστώς πριν και μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος	24
Β' ΜΕΡΟΣ	29
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Το περιεχόμενο της υποχρέωσης συμμόρφωσης	29
1.1. Η έννοια της συμμόρφωσης	29
1.2. Συμμόρφωση και δεδικασμένο	31
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Η υποχρέωση αποκατάστασης των πραγμάτων	32
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Ο τρόπος συμμόρφωσης	35
3.2. Η συμμόρφωση και οι περιπτώσεις ακύρωσης για ουσιαστικό λόγο	35
3.3. Η συμμόρφωση σε σχέση με το είδος της ατομικής διοικητικής πράξης που ακυρώθηκε	39
Γ' ΜΕΡΟΣ	42
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Η μη συμμόρφωση/εφαρμογή των ακυρωτικών αποφάσεων	42
1.1. Μορφές της μη συμμόρφωσης	42
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Λόγοι μη συμμόρφωσης-μη εφαρμογής των δικαστικών αποφάσεων από τη Διοίκηση	45
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Η ευθύνη των οργάνων της Διοίκησης από τη μη συμμόρφωση στις ακυρωτικές αποφάσεις	48
Δ' ΜΕΡΟΣ	52
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Η αρμοδιότητα του Συνήγορου του Πολίτη (ΣτΠ) σε ζητήματα μη συμμόρφωσης της Διοίκησης	52
1.1. Η αποστολή-αρμοδιότητες του ΣτΠ	52
1.2. Η διαδικασία διαμεσολάβησης του ΣτΠ	55
1.3. Η διαμεσολάβηση του ΣτΠ σε υποθέσεις άρνησης συμμόρφωσης της διοίκησης	57
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Η δυστροπία της Διοίκησης μέσα από παραδείγματα	59
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	68

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	70
--------------------	----

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

Άρθ.: άρθρο

Γ.Ε.ΕΘ.Α.: Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας

ΔΙ.Κ.Α.Τ.Σ.Α.: Διαπανεπιστημιακό Κέντρο Αναγνώρισης Τίτλων Σπουδών Αλλοδαπής

Δ.Ο.Α.Τ.Α.Π.: Διεπιστημονικού Οργανισμού Αναγνώρισης Τίτλων Ακαδημαϊκών και Πληροφόρησης

ΕΔΔΑ/ΕυρΔΔΑ: Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

Εδαφ.: εδάφιο

ΕΣΔΑ: Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου

Ν./ν.: νόμος

ΝΠΔΔ: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

ΝΣΚ: Νομικό Συμβούλιο του Κράτους

ΟΤΑ: Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Παρ.: παράγραφος

ΠΔ: Προεδρικό Διάταγμα

ΠΜΣ: Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

Σ.: Συντάγματος

ΣΑΓΕ: Συμβούλιου Αρχηγών Γενικού Επιτελείου

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΣτΕ: Συμβούλιο της Επικρατείας

ΣτΠ: Συνήγορος του Πολίτη

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης εμφανίστηκε από τα πρώτα έτη λειτουργίας του Συμβουλίου της Επικρατείας και απασχολεί έως και σήμερα σε έντονο βαθμό. Τόσο η θεωρία όσο και η νομολογία έχουν ασχοληθεί με το ζήτημα εάν η αίτηση ακυρώσεως διασφαλίζει την αποτελεσματική δικαστική προστασία, όπως αυτή περιγράφεται στο άρθρο 20 παρ.1Σ. και στο άρθρ. 6 παρ.1 ΕΣΔΑ. Απότοκο αυτού, αποτελεί ο προβληματισμός γύρω από τη μη εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων από τη Διοίκηση.

Η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις ακυρωτικές αποφάσεις των δικαστηρίων αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της αρχής του Κράτους Δικαίου καθόσον αυτό δεν νοείται χωρίς την παροχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των πολιτών του. Επομένως, η εκτέλεση των ακυρωτικών αποφάσεων από τα Διοικητικά όργανα αποτελεί αρχή της αποτελεσματικής έννομης προστασίας και η οποία θεμελιώνεται στο Σύνταγμα στο άρθρ.95 παρ.5.

Σε εκτέλεση του άρθρου αυτού εκδόθηκε ο νόμος 3068/2002 με τον οποίο συστάθηκαν τα Τριμελή Συμβούλια Συμμόρφωσης στα Δικαστήρια που είναι επιφορτισμένα με τον έλεγχο επί της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις. Στο δικαιοϊκό μας σύστημα, πέραν του ελέγχου των Τριμελών Συμβουλίων περιλαμβάνεται και ο έλεγχος της συμμόρφωσης της Διοίκησης και από τον Συνήγορο του Πολίτη. Επιπλέον, περιλαμβάνεται ο θεσμός της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, της προσωπικής, της αστικής και της πειθαρχικής ευθύνης των αρμόδιων διοικητικών οργάνων.

Οι λόγοι που συχνά επικαλείται η Διοίκηση προκειμένου να δικαιολογήσει τη μη συμμόρφωσή της είναι η πολιτική βούληση, το δημοσιονομικό κόστος (αναφορικά με τη καταβολή αναδρομικών ποσών) και ο μεγάλος φόρτος εργασίας των υποστελεχωμένων υπηρεσιών. Ωστόσο, όπως προκύπτει από τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη, η Διοίκηση και αδυνατεί να συμμορφωθεί με τις δικαστικές αποφάσεις αλλά κατά βάση δυστροπεί να συμμορφωθεί, εκδίδοντας «όμοιες» πράξεις, υπερβαίνοντας τα άκρα όρια της διακριτικής της ευχέρειας και αδυνατώντας να αιτιολογεί επαρκώς τις δυσμενείς της πράξεις.

Λέξεις κλειδιά: μη εφαρμογή, υποχρέωση συμμόρφωσης, Διοίκηση, κράτος δικαίου, δικαστική προστασία, εκτέλεση ακυρωτικών αποφάσεων, Τριμελή Συμβούλια

Συμμόρφωσης, Συνήγορος του Πολίτη, ευθύνη διοικητικών οργάνων, διακριτική ευχέρεια.

ABSTRACT

The phenomenon of the Public Administration's noncompliance has arisen since the early years of operation of the Greek State Council and has been a burning issue ever since. The topic of whether the application for annulment ensures efficient judicial protection, as is guaranteed in art. 20 par. 1 of the Greek Constitution and art. 6 of the European Convention on Human Rights, has been debated both in theory and jurisprudence alike. It was through this very debate that the reflection upon the Administration's noncompliance to courts' judgements was born.

The Administration's obligation for compliance with the courts' annulment judgements is an integral part of the principle of the rule of law, as the latter is unthinkable without the effective judicial protection of citizens. The enforcement of annulment judgements constitutes, therefore, a principle in the context of efficient judicial protection, its foundation lying in art. 95 par. 5 of the Greek Constitution.

The implementation of the latter was the basis for Law 3068/2002, which introduced the establishment of three-member Compliance Councils, responsible for the inspection of the Administration's compliance to courts' judgements. Besides these three-member councils, our legal system contains a number of safeguards in that direction, such as the institution of the Ombudsman, the public sector's civil liability and the principle of the personal, civil and disciplinary liability of the competent administrative bodies.

The reasoning often invoked by the Administration, in order to justify its noncompliance, varies from political will – or the lack thereof – and the financial/budgetary costs (regarding retroactive payments) to the great workload of the under-staffed state agencies. However, as the Ombudsman mediation has clearly revealed, the Administration, besides being indeed incapable at times to comply, also presents a certain waywardness in that matter, manifested by the adoption of “mirror” acts, the transgression of its' discretionary power, as well as the lack of proper and sufficient justification of its unfavorable acts/measures.

Key words: non implementation, liability/obligation for compliance, Administration, rule of law, judicial/legal protection, implementation of annulment judgements, three-member compliance councils, Ombudsman, liability of administrative bodies, discretionary power.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η παρούσα μελέτη εκπονήθηκε στον Τομέα της Διοικητικής Επιστήμης και του Δημόσιου Μάνατζμεντ του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών με έναρξη τον Νοέμβριο του 2015. Έπειτα από την επιτυχή περάτωση των προαπαιτούμενων μαθημάτων ξεκίνησε η εκπόνηση της παρούσας διπλωματικής εργασίας με την καθοδήγηση της επιβλέπουσας καθηγήτριάς μου κας. Κτιστάκη Σταυρούλας, την οποία και ευχαριστώ ιδιαίτερος. Η κα. Κτιστάκη είναι ένας εξαιρετικός άνθρωπος, της οποίας οι γνώσεις είναι πολύτιμες, ενώ η εμπειρία της συνεργασίας μαζί της ήταν πολύ σημαντική.

Επιπλέον θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερος την αγαπητή μου συνάδελφο και φίλη, Σοφία Βασιλάκη, η οποία με τις γνώσεις της αλλά και με τον αδαμάντινο χαρακτήρα της με βοήθησε στην επίτευξη των στόχων μου μέσα σε κλίμα συναδελφικότητας και συνεργασίας. Ομοίως και την εξαιρετική συνάδελφο Γεωργακοπούλου Βάλια, η βοήθεια της οποίας ήταν ανεκτίμητη.

Τέλος, θέλω να ευχαριστήσω την οικογένειά μου, που με στήριξε όλο αυτό το διάστημα και ιδιαίτερος τον σύζυγό μου, ο οποίος ερχόμενος πολλές ημέρες κουρασμένος από τη δουλειά του και ξενυχτισμένος από τις βραδινές του βάρδιες, κρατούσε τους γιους μας ώστε να καταφέρω να διαβάσω, καθώς επίσης και τους 2 και 6 χρονών γιους μου, οι οποίοι στερήθηκαν χωρίς κανένα σχεδόν παράπονο την μητέρα τους για πολλές ώρες, μέχρι να ολοκληρωθεί το μεταπτυχιακό πρόγραμμα σπουδών μου.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Αρχικά, πρέπει να σημειωθεί ότι πηγή έμπνευσης για το ανωτέρω θέμα αποτέλεσαν οι διαλέξεις της κυρίας Κτιστάκη Σταυρούλας στη συγκεκριμένη θεματική, που έγιναν στο πλαίσιο του εκπαιδευτικού προγράμματος του ΠΜΣ «Διοικητική Επιστήμη και Δημόσιο Μάνατζμεντ». Επιπρόσθετα, θέλησα να μελετήσω περαιτέρω το συγκεκριμένο θέμα με αφορμή μια αίτηση ακύρωσης εκτέλεσης μετάθεσης υπαλλήλου, που κλήθηκα να χειριστώ ως πολιτική υπάλληλος του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (Αρχηγείο της Ελληνικής Αστυνομίας). Με την αίτηση αυτή η υπάλληλος ζητούσε να ακυρωθεί η απόφαση μετάθεσής της ως τέκνο πολυτέκνων, λόγω μη προηγούμενης ακρόασής της, λόγω παραβίασης του δεδικασμένου και της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Τα ζητήματα που αναφύονταν ήταν πλείστα και αφορούσαν κατά βάση την υπηρεσιακή κατάσταση της υπαλλήλου.

Η βασική προβληματική που προέκυψε στο σημείο αυτό ήταν η εξής: ποια είναι η υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφώνεται προς τις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων και όταν αυτό δε συμβαίνει οφείλεται σε αδυναμία ή δυστροπία αυτής; Αυτός είναι και ο βασικός άξονας που ερευνάται στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας, δεδομένου ότι η δυστροπία ή η μη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις *«θέτει σε κίνδυνο τη θεσμική ισορροπία των τριών λειτουργιών και συνιστά ευθεία προσβολή του Κράτους Δικαίου»*¹.

¹ Αθ. Ράντου, Νικ. Παπασπύρου, «Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις». Εταιρεία Δικαστικών Μελετών, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα, 2006, σελ.11

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το αναθεωρηθέν άρθ. 95 παρ. 5 του Συντάγματος ορίζει τα εξής: «*Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης*». Η αξιοσημείωτη αυτή καινοτομία που σημειώθηκε με την αναθεώρηση του Συντάγματος, μέσω της διεύρυνσης του περιεχομένου της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, αποτέλεσε το έναυσμα για περαιτέρω έρευνα σε επίπεδο διπλωματικής εργασίας. Περαιτέρω, στην πράξη τα ζητήματα που προκύπτουν από τη συμμόρφωση ως προς την ακυρωτική απόφαση εντοπίζονται όχι μόνο στην υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων όπως προαναφέρθηκε αλλά και στις αποδοχές των υπαλλήλων που έχουν εισπράξει ή δικαιούνταν να εισπράξουν, στο συντάξιμο χρόνο, σε διοικητικές πράξεις που έχουν εν τω μεταξύ εκδοθεί κ.λπ.

Αντικείμενο της παρούσας διπλωματικής εργασίας με τίτλο « Η μη εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων από τη Διοίκηση», αποτελεί η μελέτη της συμπεριφοράς της ελληνικής διοίκησης έναντι της δικαστικής εξουσίας. Ειδικότερα, σκοπός της μελέτης αυτής είναι να παρουσιάσει και να προσπαθήσει να ερμηνεύσει το φαινόμενο της μη εφαρμογής των δικαστικών αποφάσεων ή αλλιώς της απροθυμίας των διοικητικών αρχών να εφαρμόζουν δικαστικές αποφάσεις κατά παράβαση των συνταγματικών και νομοθετικών επιταγών, εντάσσοντας το φαινόμενο αυτό στο πλαίσιο της γενικότερης παθολογίας του διοικητικού συστήματος.

Κατ' αρχάς θα πρέπει να οριοθετηθεί η έννοια της συμμόρφωσης. Η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης είναι η υποχρέωση εφαρμογής, με πράξη ή παράλειψη της Διοίκησης, όσων απορρέουν από τη δικαστική απόφαση. Επιπλέον, θα πρέπει να σημειωθεί ότι δεν αφορά μόνο τις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων αλλά οποιαδήποτε περίπτωση που διάδικος είναι η διοικητική αρχή. Τέλος, η συμμόρφωση δεν ταυτίζεται με την αναγκαστική εκτέλεση. Η αναγκαστική εκτέλεση είναι ένα από τα είδη συμμορφώσεως προς μια δικαστική απόφαση.

Αφού οριοθετήθηκε η έννοια της συμμόρφωσης θα πρέπει στο σημείο αυτό να γίνει αναφορά στο άρθ.50 παρ.4 του ΠΔ.18/1989, σύμφωνα με το οποίο οι διοικητικές αρχές θα πρέπει να συμμορφώνονται ανάλογα σε κάθε περίπτωση με θετική ενέργεια προς το περιεχόμενο απόφασης του Συμβουλίου ή να απέχουν από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη προς όσα κρίθηκαν από αυτό. Από τις διατάξεις αυτές η συμμόρφωση αναλύεται σε δύο ειδικότερες μορφές: την **αποθετική δέσμευση** και τη **θετική**

δέσμευση. Στην πρώτη περίπτωση η Διοίκηση οφείλει, αφενός να θεωρεί την ακυρωθείσα πράξη ως ανύπαρκτη και αφετέρου, να απέχει από κάθε αντίθετη ενέργεια προς όσα έκρινε το δικαστήριο. Στη δεύτερη περίπτωση, η υποχρέωση αφορά την εκτέλεση της απόφασης και την αποκατάσταση των πραγμάτων στη θέση στην οποία βρίσκονταν πριν την έκδοση της ακυρωθείσας πράξης.

Στην παρούσα διπλωματική εργασία με τίτλο « η μη εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων από τη Διοίκηση» το ενδιαφέρον είναι στραμμένο προς το διοικητικό κόσμο και τη διοικητική λογική, με σκοπό να διαπιστωθεί ο τρόπος με τον οποίο αντιλαμβάνεται η διοίκηση την υποχρέωση συμμόρφωσης και πώς αντιδρά αναφορικά με αυτήν την υποχρέωσή της. Πιο συγκεκριμένα, η εργασία χωρίζεται σε τέσσερα μέρη: στο *πρώτο μέρος* παρουσιάζεται η συνταγματική θεμελίωση και το περιεχόμενο της υποχρέωσης συμμόρφωσης, στο *δεύτερο μέρος* αναλύεται το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης, οι αιτίες και τα αντίδοτά του, στο *τρίτο μέρος* παρουσιάζονται και αναλύονται αναφορές που υποβλήθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη (ΣτΠ), με τις οποίες εξητείτο η διαμεσολάβησή του σε θέματα σχετικά με τη μη εφαρμογή δικαστικών αποφάσεων από διοικητικές αρχές και τέλος στο *τέταρτο μέρος* διατυπώνονται τα συμπεράσματα της όλης μελέτης.

Ειδικότερα, στα κεφάλαια του πρώτου μέρους παρουσιάζεται το ευρωπαϊκό, διεθνές και εθνικό νομοθετικό πλαίσιο, η εννοιολογική ταυτότητα της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης και ο τρόπος συμμόρφωσης. Στα κεφάλαια του δεύτερου εξετάζεται η έννοια της συμμόρφωσης, της υποχρέωσης αποκατάστασης των πραγμάτων καθώς και οι τρόποι συμμόρφωσης. Ακολούθως, στο τρίτο μέρος αναλύεται λεπτομερώς το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης (ή της πλημμελούς συμμόρφωσης), οι λόγοι που οδηγούν τη Διοίκηση στη μη συμμόρφωση και η ευθύνη των διοικητικών οργάνων. Στα κεφάλαια του τέταρτου μέρους γίνεται μια σύντομη αναφορά στο ρόλο και την αρμοδιότητα του ΣτΠ σε ζητήματα μη συμμόρφωσης της Διοίκησης και αναλύονται υποθέσεις που δείχνουν τα οργανωτικά και λειτουργικά προβλήματα της Διοίκησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Βασική συνταγματική αρχή, της οποίας ειδικότερες εκδηλώσεις, όπως η αρχή της αναλογικότητας, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, η ασφάλεια δικαίου, η αρχή της νομιμότητας², οι αρχές ανάκλησης των διοικητικών πράξεων, απαντώνται στην διοικητική δικαιοσύνη και ρυθμίζουν τις σχέσεις κράτους-πολίτη, είναι η αρχή του *κράτους δικαίου*³. Σε γενικές γραμμές, με τον όρο «αρχή του κράτους δικαίου», υποδηλώνεται ο τύπος κράτους ο οποίος σταδιακά, από τα μέσα του 19^{ου} αιώνα, αντικατέστησε το αποκληθέν στη Γερμανία «αστυνομικό κράτος» (*polizeistaat, obrigkeitsstaat, état de police*) που διακρινόταν από τη σύγχυση των λειτουργιών και μάλιστα, τη σύμπτωση στο πρόσωπο του μονάρχη της εκτελεστικής και νομοθετικής λειτουργίας⁴. Με άλλα λόγια ως *«Κράτος Δικαίου χαρακτηρίζεται η πολιτεία δικαίου που η δραστηριότητά της διέπεται από κανόνες νομιμότητας τους οποίους παράγει, εγγυάται και επιβάλλει την τήρησή τους»*⁵.

Η *καθιέρωση του κράτους δικαίου*⁶ προϋποθέτει την τυπική υπεροχή του Συντάγματος έναντι του νόμου, την αρχή της οργανικής διάκρισης των λειτουργιών, την παράθεση μέσα στο Σύνταγμα καταλόγου ατομικών ελευθεριών και δικαιωμάτων τα οποία αποτελούν πυλώνες του κράτους δικαίου, την αρχή της νομιμότητας⁷ της διοικητικής δράσεως, την υποταγή της διοικήσεως στον τυπικό και ουσιαστικό νόμο, το

² Η αρχή της νομιμότητας αφενός χρησιμεύει ως εγγύηση για προφύλαξη του διοικούμενου από τυχόν αυθαιρεσίες της Διοίκησης, και αφετέρου προστατεύει την ίδια τη Διοίκηση «διότι η δράση της δεν επαφίεται στην προσωπική πρωτοβουλία και εφευρετικότητα των οργάνων της» (βλ. Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου: Εισαγωγή-Θεμελιώσεις έννοιες», 2008, εκδ. Σάκκουλα, σελ.177).

³ Γ.Κατρούγκαλος, Οι θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1974-2003, Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004, σελ.261.

⁴ Π. Ι. Παραράς, *Res Publica I-Το κράτος δικαίου*, Οργάνωση και λειτουργία του συνταγματικού κράτους, Συλλογή Μελετών, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2014, σελ.6.

⁵ Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου: Εισαγωγή-Θεμελιώσεις έννοιες», 2008, εκδ. Σάκκουλα, σελ.74.

⁶ Ανδρομάχη Γ. Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου: Εισαγωγή-Θεμελιώσεις έννοιες», όπ.π., σελ.74-75.

⁷ Βλ. Προκόπη Β. Παυλόπουλου, Σύγχρονα προβλήματα της Διοικητικής Δικαιοσύνης, περιοδικό Δίκη, Αύγουστος-Σεπτέμβριος 1992, εκδ.οίκος Αφοί Σάκκουλα, Δ23, 833: «...Η αρχή της νομιμότητας δεν είναι έννοια μονοσήμαντη. Και τούτο γιατί δε σημαίνει ούτε προϋποθέτει απλώς και μόνο την ύπαρξη κανόνων δικαίου, οι οποίοι πλαισιώνουν κανονιστικώς τη διοικητική δραστηριότητα. Προϋποθέτει επίσης και την ύπαρξη των αναγκαίων κυρωτικών μηχανισμών σε περίπτωση παραβίασης των κανόνων, που συνθέτουν την αρχή της νομιμότητας. Στη χώρα μας η διοικητική δικαιοσύνη αποτελεί τη δικαστική συνιστώσα των κυρωτικών αυτών μηχανισμών. Και ομολογείται γενικώς ότι η συνιστώσα αυτή είναι και η πιο αποτελεσματική, σε σχέση με τις δύο άλλες, που είναι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος και ο διοικητικός αυτοέλεγχος».

δικαστικό έλεγχο της δράσεως της Διοικήσεως με ενδεχόμενο την ακύρωση των παράνομων διοικητικών πράξεων⁸, το δικαίωμα παροχής εννόμου προστασίας από ανεξάρτητα δικαστήρια, όπως και το δικαίωμα ακροάσεως του διοικούμενου καθώς και τον έλεγχο συνταγματικότητας του νόμου. Έτσι, το (ουσιαστικό) κράτος δικαίου δεν περιλαμβάνει μόνο τιθέμενους κανόνες δικαίου αλλά εκφράζει τον αυτοπεριορισμό της Πολιτείας και την αξίωση της προστασίας του πολίτη από αυθαίρετες ενέργειες κρατικών οργάνων⁹. Από τα ως άνω διαφαίνεται ότι, στο πλαίσιο της αρχής του κράτους δικαίου, ειδικότερη έκφανση της αρχής της νομιμότητας και της έννομης προστασίας του προσώπου απέναντι στη δημόσια διοίκηση αποτελεί η υποχρέωση συμμόρφωσης¹⁰. Συνεπώς, η συγκεκριμένη υποχρέωση είναι νομική υποχρέωση των διοικητικών αρχών που απορρέει απευθείας από τις συνταγματικές αρχές και διατάξεις.

Άλλη βασική συνιστώσα του κράτους δικαίου είναι η δικαστική προστασία¹¹, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ.1 Σ. Το περιεχόμενο της δικαστικής προστασίας είναι η κατοχύρωση ή αποκατάσταση του θιγόμενου δικαιώματος ή συμφέροντος από ανεξάρτητους λειτουργικά και προσωπικά δικαστές, κατά τρόπο πλήρη και αποτελεσματικό¹². Η δικαστική προστασία είναι αποτελεσματική όταν παρέχεται σε τρόπο και χρόνο που αποτρέπει την επέλευση ανεπανόρθωτης ζημίας στον ιδιώτη¹³, αλλά και όταν επιφέρει την πλήρη επανόρθωση της ζημίας που αυτός έχει υποστεί από τη δράση της Διοίκησης¹⁴. Το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας κατοχυρώνεται και στο άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) ενώ, σύμφωνα με το άρθρο 13 αυτής, «Παν πρόσωπον του οποίου τα αναγνωριζόμενα εν τη

⁸ Επ.Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 11^η εκδ., 2001, σελ.403.

⁹ Π. Ι. Παραράς, Res Publica I-Το κράτος δικαίου, Οργάνωση και λειτουργία του συνταγματικού κράτους, όπ. π. σελ.9-19.

¹⁰ Α. Μανιτάκης, Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας I, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1994, σελ. 386.

¹¹ Το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας έχει άμεση σχέση με το δικαίωμα της αναφοράς όπως αυτό κατοχυρώνεται από το άρθρο 10 Σ. «διότι και στις δύο περιπτώσεις ο ιδιώτης δεν έχει αξίωση για ορισμένη απόφαση ή ενέργεια της διοίκησης, αλλά δικαιούται να θέσει σε κίνηση τη διοικητική ή δικαστική διαδικασία και να απαιτήσει «μια απάντηση», βλ. Ελισάβετ Μπέσιλα-Μακρίδη, «Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη», εκδ. Σάκκουλα, 1998, σελ.94-95.

¹² Π.Δαγτόγλου, Συνταγματικό Δίκαιο-Ατομικά Δικαιώματα τόμος Β', εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1991, σελ.1208-1209 και Δ.Κόρσου, «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου», γ' εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, ενημ. Μ.-Ε. Κόρσου, τΒ', 2013, σελ.347 επ.

¹³ Βλ. Απ. Γέροντα, «Ελλείμματα» δικαστικής προστασίας, περιοδικό Διοικητική Δίκη, έτος Η' 1996, εκδ. Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ.549, όπου γίνεται λόγος για τις παρατηρήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 89/665/ΕΟΚ(περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων), από τις οποίες υπογραμμίζονται «τα κενά του ελληνικού δικονομικού δικαίου, τα οποία εδράζονται στην έλλειψη αποτελεσματικής προσωρινής προστασίας».

¹⁴ Α. Μανιτάκης, Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας I,όπ.π., σελ. 376.

παρούση Συμβάσει δικαιώματα και ελευθερίες παρεβιάσθησαν, έχει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον εθνικής αρχής, έστω και αν η παραβίασις διεπράχθη υπό προσώπων ενεργούντων εν τη εκτελέσει των δημοσίων καθηκόντων των¹⁵», δηλαδή κάθε ιδιώτης διαθέτει ένα αποτελεσματικό ένδικο μέσο ενώπιον της εθνικής αρχής όταν παραβιάζεται δικαίωμά του (δικαίωμα πραγματικής προσφυγής). Προς αυτήν την κατεύθυνση, το δικαστήριο του Στρασβούργου διεύρυνε το περιεχόμενο της δίκαιης δίκης, όπως αυτό νοείται στο άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, αναφερόμενο στο δικαίωμα της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Αφορμή για τη διεύρυνση αυτή στάθηκε η υπόθεση *Hornsby* κατά Ελλάδας¹⁶. Το ΕΔΔΑ διατύπωσε στην υπόθεση αυτή την ακόλουθη ρητή σκέψη, η οποία επαναλαμβάνεται στερεοτύπως: «Το κατοχυρωμένο από το άρθρ.6 παρ.1 της ΕΣΔΑ δικαίωμα προσβάσεως στα δικαστήρια θα ήταν κενό περιεχομένου, εάν το εθνικό δίκαιο ενός συμβαλλόμενου Κράτους επέτρεπε μια τελεσίδικη και δεσμευτική δικαστική απόφαση να παραμείνει ανεφάρμοστη, εις βάρος ενός διαδίκου» και προσθέτει: «η εκτέλεση μιας δικαστικής αποφάσεως θα πρέπει επομένως να θεωρείται ότι εμπεριέχεται στην έννοια της «δίκης» για τους σκοπούς του άρθρου 6 της Συμβάσεως. Όταν οι διοικητικές αρχές αρνούνται ή παραλείπουν να συμμορφωθούν, ή έστω καθυστερούν, οι εγγυήσεις του άρθρου 6, που απολαμβάνει ο κάθε διάδικος κατά τη διάρκεια της εκδικάσεως της υπόθεσής του, χάνουν κάθε νόημα»¹⁷. Συνάγεται, δηλαδή, από τα ανωτέρω ότι σε μια αληθινά δημοκρατική κοινωνία, η Διοίκηση οφείλει να μη δυστροπεί στην εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων, αλλιώς θεμελιώνεται ευθύνη του Κράτους για αποκατάσταση της προκληθείσας ζημίας στον ευνοούμενο από τη δικαστική απόφαση πολίτη¹⁸.

Ειδικότερα, θα πρέπει να σημειωθεί ότι, όσον αφορά το ζήτημα ποιος φέρει το βάρος της εκτέλεσης μιας δικαστικής απόφασης που εκδίδεται μεταξύ ενός ιδιώτη και

¹⁵ "Everyone whose rights and freedoms as set forth in this Convention are violated shall have an effective remedy before a national authority notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity" (right to an effective remedy), article 13 ECHR, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf, τελ.επίσκεψη 13/09/2016.

¹⁶ «Στην υπόθεση αυτή επρόκειτο για άρνηση του ελληνικού δημοσίου να συμμορφωθεί προς τις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Με τις δικαστικές αυτές αποφάσεις είχαν ακυρωθεί διοικητικές πράξεις, με τις οποίες είχε απορριφθεί το αίτημα του Βρετανού υπηκόου *Hornsby* να ιδρύσει φροντιστήριο ξένων γλωσσών με την αιτιολογία ότι δεν διέθετε ελληνική ιθαγένεια. Μετά από πλήθος μέτρων που χρησιμοποίησαν οι προσφεύγοντες, τελικώς προσέφυγαν στο ΕΔΔΑ το οποίο τους δικαίωσε με την εν λόγω απόφασή του», Σταματία Καλογήρου, «Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ.8.

¹⁷ Σταυρούλα Ν.Κτιστάκη, Η συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001, από το περιοδικό ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ τ.3/2007, σελ.832-834 και Δ.Κόρσου, ό.π.π. βλ.υποσημ.12.

¹⁸ Σταυρούλα Ν.Κτιστάκη, Η συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001, ό.π.π., σελ.835.

μιας κρατικής αρχής, το Δικαστήριο δέχεται ότι το βάρος της διασφάλισης της συμμόρφωσης σε μια δικαστική απόφαση κατά του Κράτους φέρουν πρωταρχικώς οι διοικητικές αρχές. Ως προς αυτό, το Δικαστήριο θεωρεί ότι η Διοίκηση μπορεί να ζητά την προσκόμιση συμπληρωματικών εγγράφων, προκειμένου αυτή να συμμορφωθεί το ταχύτερο δυνατόν προς μια δικαστική απόφαση, σε καμία περίπτωση όμως δεν πρέπει να πράττει τούτο με σκοπό να αποφύγει την εκτέλεση οριστικής δικαστικής απόφασης ή να καθυστερεί αδικαιολόγητα την εφαρμογή της. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στο χρονικό διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ της έκδοσης της δικαστικής απόφασης και της τελικής συμμόρφωσης της Διοίκησης σε αυτή, δεδομένου ότι η υπερβολική και αδικαιολόγητη καθυστέρηση συμμόρφωσης συνιστά αυτή καθ' αυτή παραβίαση του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ. Τέλος, αναφορικά με την αποτελεσματική δικαστική προστασία, το Δικαστήριο θεωρεί ότι στις ειδικότερες υποχρεώσεις του Κράτους περιλαμβάνεται η υποχρέωση του να οργανώνει ένα σύστημα εκτέλεσης των αποφάσεων κατά τρόπο αποτελεσματικό και ότι τα εθνικά δικαστήρια θα πρέπει να αναγνωρίσουν τις σχετικές μεταξύ τους διαδικασίες, να τις συνδυάσουν, να τις αναστείλουν ή να απορρίψουν την περαιτέρω καθιέρωση νέων διαδικασιών για το ίδιο ζήτημα.

Μια άλλη βασική αρχή που συνδέεται με το αντικείμενο της παρούσας μελέτης είναι αυτή της *διάκρισης των λειτουργιών* (Montesquieu, πρώτο μισό του 18^{ου} αιώνα¹⁹). Στο ελληνικό Σύνταγμα, η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών κατοχυρώνεται στο άρθρο 26 Σ., κατά το οποίο «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 Λαού²⁰». Είναι ορατό λοιπόν ότι γίνεται λόγος για αυστηρή και σχετική διάκριση των λειτουργιών. Στην πρώτη περίπτωση, οι εξουσίες διακρίνονται κατ' αντικείμενο και ασκούνται από ένα μόνο όργανο, στη δεύτερη περίπτωση, η νομοθετική και εκτελεστική εξουσία επιμερίζονται σε περισσότερα του ενός όργανα²¹. Παράλληλα όμως, οριοθετείται η δικαστική λειτουργία έναντι της εκτελεστικής και της νομοθετικής και συνεπώς και τα όρια

¹⁹ Ο Montesquieu διέκρινε τρία είδη εξουσιών: τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική. «Σύμφωνα με αυτόν δεν υπάρχει ελευθερία εάν νομοθετική και εκτελεστική εξουσία συγκεντρώνονται στο ίδιο πρόσωπο, όπως δεν υπάρχει ελευθερία εάν η δικαστική εξουσία δε διακρίνεται από τη νομοθετική και την εκτελεστική», βλ. Σταματία Καλογήρου, «Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων», ό.π. σελ.16.

²⁰ <http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-26/>, τελ.επίσκεψη 13/9/2016.

²¹ Κ. Μαυριάς, Σύνταγματικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2005, σελ.139.

επέκτασης του ελέγχου του διοικητικού δικαστή. Το ζήτημα αυτό θα αναλυθεί περαιτέρω, στο δεύτερο μέρος της παρούσας μελέτης.

Πέραν όμως των γενικών συνταγματικών αρχών, ως απόρροια του κράτους δικαίου, μεγάλη καινοτομία αποτελεί το *άρθρο 95 παρ. 5 εδαφ. α'* του αναθεωρημένου Συντάγματος²². Ο κανόνας αυτός είναι γενικός, απόλυτος και δεν τελεί υπό την επιφύλαξη του νόμου²³, συμπληρώνει δε τον κανόνα του αρθ.20 παρ.1 Σ. Οι συνέπειες της παραβάσεως της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις προσδιορίζονται στα άρθρα 94 παρ.4 και 95 παρ.5 εδαφ.β' και γ' και αποτελούν μέτρα διοικητικής φύσεως. Πρέπει δε να σημειωθεί ότι η πρόβλεψη αυτή του Συντάγματος, για λήψη διοικητικών μέτρων από τα δικαστικά όργανα προκειμένου να επιτευχθεί η συμμόρφωση της Διοίκησης, συνιστά μια ηθελημένη από το συντακτικό νομοθέτη υπέρβαση της αυστηρής διακρίσεως των λειτουργιών²⁴.

Από τα προαναφερθέντα άρθρα του Συντάγματος, ήτοι το αρθ.94 παρ.4²⁵ «Στα πολιτικά ή διοικητικά δικαστήρια μπορεί να ανατεθεί και κάθε άλλη αρμοδιότητα διοικητικής φύσης, όπως νόμος ορίζει. Στις αρμοδιότητες αυτές περιλαμβάνεται και η λήψη μέτρων για τη συμμόρφωση της διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις. Οι δικαστικές αποφάσεις εκτελούνται αναγκαστικά και κατά του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, όπως νόμος ορίζει» και το αρθ.95 παρ.5²⁶ «Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης», προκύπτουν οι εξής αλλαγές: (α) η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης επεκτείνεται σε όλες τις αποφάσεις ενώ πριν την αναθεώρηση προβλεπόταν μόνο για τις ακυρωτικές αποφάσεις του ΣτΕ, (β) προκειμένου να θεμελιωθεί ευθύνη από την παράβαση της υποχρέωσης προς συμμόρφωση αρκεί να προκύπτει από τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις ποιο ή ποια από τα διοικητικά όργανα είναι αρμόδια για τη διενέργεια των σχετικών πράξεων ή

²² Σταυρούλα Ν.Κτιστάκη, Η συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001, όπ.π., σελ.813.

²³ Επ.Σπηλιωτόπουλος, Η συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, Τιμητικός τόμος για τα 75 χρόνια του ΣτΕ, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004, σελ.875-887, αριθμός υποσημείωσης 1 της Σταυρούλας Ν.Κτιστάκη, Η συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001, όπ.π., σελ.813.

²⁴ Σταυρούλα Ν.Κτιστάκη, Η συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001, όπ.π., σελ.814.

²⁵ <http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-96/>, τελ.επίσκεψη 13/9/2016.

²⁶ <http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-97/>, τελ.επίσκεψη 13/9/2016.

παραλείψεων, (γ) στις αρμοδιότητες των δικαστηρίων περιλαμβάνεται και η λήψη μέτρων για τη συμμόρφωση της Διοίκησης (όπως αναλύθηκε ανωτέρω²⁷). Πρέπει ακόμη να σημειωθεί ότι πρώτη φορά παρέχεται η δυνατότητα στα δικαστήρια να ασκούν εκτελεστική λειτουργία προκειμένου να επιτευχθεί η συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις. (δ) Τέλος, ορίστηκε σε συνταγματικό επίπεδο ότι οι δικαστικές αποφάσεις εκτελούνται αναγκαστικά και κατά του Δημοσίου που αφορούν επιδίκαση χρηματικών αξιώσεων²⁸, ωστόσο το ζήτημα αυτό δεν αποτελεί αντικείμενο της μελέτης αυτής.

²⁷ Σελ. 6,7 και 9 της παρούσας εργασίας.

²⁸ Βλ. Πρακτικά της ειδικής κοινοβουλευτικής Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Περίοδος Θ', Σύνοδος Β', Συνεδρίαση ΡΛΔ', 19-05-1998, http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/19_05_98.PDF, τελ.επίσκεψη 14/9/2016.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Η ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΣΤΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΤΑΞΗΣ

Στην ενότητα αυτή θα αναλυθεί το ζήτημα της συμμόρφωσης στην κοινοτική έννομη τάξη και της συμμόρφωσης των Κρατών Μελών στις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου(ΕΔΔΑ).

Στις διατάξεις των άρθρων 260²⁹ και 266³⁰ της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) θεμελιώνεται ένα σύστημα συμμόρφωσης των Κρατών Μελών στο κοινοτικό δίκαιο αλλά και στις αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο αφενός μεν φέρει τα χαρακτηριστικά ενός συστήματος εξαναγκασμού με την ύπαρξη κυρώσεων, αφετέρου, ενός συστήματος διαχείρισης των προβλημάτων που τυχόν ανακύπτουν μεταξύ των Κρατών Μελών και της Ένωσης. Ειδικότερα, με τη συνθήκη της Λισσαβώνας προβλέπεται ειδική διαδικασία με την οποία διαπιστώνεται η συμμόρφωση ή μη του Κράτους Μέλους και στη συνέχεια επιβάλλονται οι ανάλογες κυρώσεις. Στην εν λόγω διαδικασία, ο ρόλος της Επιτροπής είναι ιδιαίτερης σημασίας εφόσον ανήκε στη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής να προσφύγει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά Κράτους Μέλους που δεν

²⁹ Άρθρο 260 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 228 της ΣΕΚ): «1. Εάν το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαπιστώσει ότι κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ των Συνθηκών, το κράτος αυτό οφείλει να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου. 2. Εάν η Επιτροπή κρίνει ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν έλαβε τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου, μπορεί να προσφύγει στο Δικαστήριο αφού παράσχει στο κράτος αυτό τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του. Προσδιορίζει το ύψος του κατ'αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το κράτος μέλος και το οποίο η Επιτροπή κρίνει κατάλληλο για την περίπτωση. Εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν συμμορφώθηκε με την απόφασή του, μπορεί να του επιβάλει την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής. Η διαδικασία αυτή δεν θίγει το άρθρο 259. 3. Όταν η Επιτροπή υποβάλλει στο Δικαστήριο προσφυγή βάσει του άρθρου 258,

θεωρώντας ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος παρέβη την υποχρέωσή του να ανακοινώσει τα μέτρα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο μιας οδηγίας που εκδόθηκε σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία, μπορεί, εάν το κρίνει πρόσφορο, να υποδείξει το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το εν λόγω κράτος και που η Επιτροπή κρίνει κατάλληλο για την περίπτωση. Εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει την παράβαση, δύναται να επιβάλει στο συγκεκριμένο κράτος μέλος την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής έως του ορίου του ποσού το οποίο υπέδειξε η Επιτροπή. Η υποχρέωση καταβολής τίθεται σε ισχύ την ημερομηνία που προσδιορίζει το Δικαστήριο με την απόφασή του.»,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>, τελ.επίσκεψη 14/9/2016.

³⁰ Άρθρο 266 (πρώην άρθρο 233 της ΣΕΚ): «Το θεσμικό ή λοιπό όργανο ή οργανισμός των οποίων η πράξη εκηρύχθη άκυρη ή των οποίων η παράλειψη εκηρύχθη αντίθετη προς τις Συνθήκες, οφείλουν να λαμβάνουν τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η υποχρέωση αυτή δεν θίγει τις υποχρεώσεις που δύναται να προκύψουν από την εφαρμογή του άρθρου 340, δεύτερο εδάφιο.», τελ.επίσκεψη 14/9/2016.

συμμορφώνεται με απόφαση του Δικαστηρίου και επιπλέον, μπορεί η ίδια να προσδιορίζει το είδος και το ύψος της προτεινόμενης χρηματικής ποινής. Όσον αφορά τη συμμόρφωση των κοινοτικών οργάνων στις αποφάσεις του Δικαστηρίου, η αρμοδιότητα του δικαστή της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιορίζεται στον έλεγχο νομιμότητας της προσβαλλόμενη πράξης και δεν μπορεί να απευθύνει διαταγή στα θεσμικά όργανα της Ένωσης, δηλαδή μπορεί να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η ακυρωτική απόφαση βάσει του άρθρου 266 ΣΛΕΕ.

Αναφορικά με την υποχρέωση συμμόρφωσης των Κρατών Μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης στις αποφάσεις του ΕΔΔΑ όπως θεμελιώνεται στην ΕΣΔΑ, σύμφωνα με το άρθρο 46³¹ παρ.1 αυτής, τα Κράτη Μέλη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να συμμορφώνονται προς τις οριστικές αποφάσεις του Δικαστηρίου στις διαφορές στις οποίες είναι διάδικοι. Η οριστική απόφαση διαβιβάζεται στην Επιτροπή των Υπουργών που εποπτεύει την εκτέλεση των αποφάσεων του ΕΔΔΑ. Και εδώ ο ρόλος της Επιτροπής είναι σημαντικός καθόσον η απόφαση του Δικαστηρίου αρχικά είναι μόνο διαπιστωτική και επομένως, δεν υποδεικνύει τα απαραίτητα μέτρα συμμόρφωσης. Η Επιτροπή των Υπουργών από τη στιγμή που θα επιληφθεί μιας υπόθεσης δρα με τον ακόλουθο τρόπο:

α) όταν η οριστική απόφαση του Δικαστηρίου διαβιβαστεί στην Επιτροπή, εγγράφεται αμέσως στην agenda της Επιτροπής. β) Στη συνέχεια καλείται το Κράτος Μέλος σε διάστημα εντός 6 μηνών από την έκδοση της απόφασης να υποβάλλει action plan στο οποίο να εκθέτει τα μέτρα που θα λάβει, προκειμένου να συμμορφωθεί προς τη

³¹ Άρθρο 46 ΕΣΔΑ- **Υποχρεωτική ισχύς και εκτέλεση των αποφάσεων:** «1. Τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να συμμορφώνονται προς τις οριστικές αποφάσεις του Δικαστηρίου επί των διαφορών στις οποίες είναι διάδικοι. 2. Η οριστική απόφαση του Δικαστηρίου διαβιβάζεται στην Επιτροπή Υπουργών, η οποία εποπτεύει την εκτέλεση της εν λόγω απόφασης. 3. Εάν η Επιτροπή Υπουργών κρίνει ότι η εποπτεία της εκτέλεσης μιας οριστικής απόφασης εμποδίζεται από ένα πρόβλημα στην ερμηνεία της απόφασης, μπορεί να παραπέμψει το θέμα στο Δικαστήριο προκειμένου αυτό να αποφανθεί επί του ερμηνευτικού ζητήματος. Η απόφαση περί παραπομπής απαιτεί πλειοψηφία δύο τρίτων των εκπροσώπων που έχουν το δικαίωμα να μετέχουν στην Επιτροπή. 4. Εάν η Επιτροπή Υπουργών κρίνει ότι ένα Υψηλό Συμβαλλόμενο Μέρος αρνείται να συμμορφωθεί με οριστική απόφαση σε υπόθεση στην οποία είναι μέρος, μπορεί, αφού προειδοποιήσει επισήμως το Μέρος αυτό και με απόφαση που λαμβάνεται με πλειοψηφία δύο τρίτων των εκπροσώπων που έχουν το δικαίωμα να μετέχουν στην Επιτροπή, να παραπέμψει στο Δικαστήριο το ζήτημα εάν το εν λόγω Μέρος έχει παραλείψει να εκπληρώσει την υποχρέωση του δυνάμει της παραγράφου 1. 5. Εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει παραβίαση της παραγράφου 1, παραπέμπει την υπόθεση στην Επιτροπή Υπουργών προκειμένου αυτή να εξετάσει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν. Εάν το Δικαστήριο δεν διαπιστώσει παραβίαση της παραγράφου 1, παραπέμπει την υπόθεση στην Επιτροπή Υπουργών, η οποία κλείνει την εξέταση της υπόθεσης.»

<https://justiceforgreece.wordpress.com/2013/12/09/%CE%B5%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CF%8A%CE%BA%CE%AE-%CF%83%CF%8D%CE%BC%CE%B2%CE%B1%CF%83%CE%B7-%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CF%89%CE%BC%CE%AC%CF%84%CF%89%CE%BD-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B1%CE%BD>, τελ.επίσκεψη 14/9/2016.

δικαστική απόφαση. γ) Κατά τη διάρκεια της επίβλεψης της εκτέλεσης της απόφασης η Επιτροπή υιοθετεί προσωρινό ψήφισμα (interim resolution) με το οποίο είτε επιδοκιμάζει τα μέτρα που ελήφθησαν είτε καλεί τα Κράτη Μέλη να επισπεύσουν την υιοθέτησή τους. δ) Στη συνέχεια το Κράτος Μέλος καλείται εντός 6 μηνών να υποβάλει τελική έκθεση (action report) στην οποία αναλύει και εξηγεί τον τρόπο υλοποίησης των μέτρων που ελήφθησαν. ε) Εάν η Επιτροπή κρίνει ότι το Κράτος Μέλος αρνείται να συμμορφωθεί τότε παραπέμπει ερώτημα στο Δικαστήριο σχετικά με τη συμμόρφωση του Κράτους. Ε1) Στη συνέχεια, εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει παραβίαση της υποχρέωσης συμμόρφωσης μπορεί να παραπέμψει την υπόθεση στην Επιτροπή προς εξέταση των μέτρων που πρέπει να ληφθούν. στ) Η Επιτροπή, αφού εξαντλήσει όλους τους τρόπους άσκησης πολιτικής πίεσης στο συμβαλλόμενο κράτος, δύναται να αναστείλει το δικαίωμα ψήφου του τελευταίου ή ακόμα και να αποβάλει το κράτος από το Συμβούλιο της Ευρώπης. Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι, εάν το εθνικό δίκαιο δεν επιτρέπει ή επιτρέπει μόνο την ατελή επανόρθωση των συνεπειών της παραβίασης του Κράτους Μέλους, βάσει του άρθρου 41, το Δικαστήριο εξουσιοδοτείται να χορηγήσει στο αδικηθέν μέρος την ικανοποίηση που του φαίνεται εύλογη³².

³²Σταματία Καλογήρου, «Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων», ό.π., σελ.37

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΤΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΠΡΙΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις κατοχυρώνεται στο άρθρο 50 παρ.4 του ΠΔ 18/1989 (ΦΕΚ Α'8, Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας) κατά το οποίο: «*οι διοικητικές αρχές, σε εκτέλεση της υποχρέωσής τους κατά το άρθρο 95 παρ.5 του Συντάγματος, πρέπει να συμμορφώνονται ανάλογα με κάθε περίπτωση, με θετική ενέργεια προς το περιεχόμενο της απόφασης του Συμβουλίου ή να απέχουν από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη προς όσα κρίθηκαν από αυτό. Ο παραβάτης εκτός από τη δίωξη κατά το άρθρο 259 του Ποινικού Κώδικα υπέχει και προσωπική ευθύνη προς αποζημίωση*³³».

Πριν την αναθεώρηση του Συντάγματος και με τη ψήφιση του ν. 1470/1984, κατοχυρώθηκε ο θεσμός της Ειδικής Επιτροπής του Συμβουλίου της Επικρατείας αρμόδιας για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης της Διοίκησης στις αποφάσεις του ΣτΕ. Σε κάθε περίπτωση μη συμμόρφωσης της Διοίκησης επιλαμβανόταν η ως άνω Επιτροπή αυτεπαγγέλτως, είτε μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου και καλούσε τη Διοίκηση να παράσχει πληροφορίες σχετικά με τη συμμόρφωση προς μια δικαστική απόφαση. Οι διοικητικές αρχές ήταν υποχρεωμένες να παρέχουν κάθε σχετική πληροφορία στην Επιτροπή και εφόσον αυτή διαπίστωνε αδικαιολόγητη καθυστέρηση, παράλειψη ή άρνηση συμμόρφωσης συνέτασσε κάθε φορά ιδιαίτερο πρακτικό το οποίο υποβαλλόταν στον Πρωθυπουργό και στον Υπουργό Δικαιοσύνης (με γνωστοποίηση στο ενδιαφερόμενο). Ωστόσο, η λειτουργία του παραπάνω θεσμού ελάχιστα συνέβαλε στη συμμόρφωση της Διοίκησης και το έργο της έχει κατακριθεί ως ελάχιστα αποδοτικό και μη αποτελεσματικό και αυτό ενισχύεται από τον ακόλουθο προβληματισμό: «Όταν η ίδια η ακυρωτική απόφαση, και μάλιστα οι επανειλημμένες ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν είναι ικανές να κάμψουν τη δυστροπία της Διοικήσεως, η οποία εξοπλισμένη καθώς είναι με το τεκμήριο της νομιμότητας των πράξεών της, παρουσιάζεται άτρωτη, τι να ελπίζει κανείς από το πρακτικό της Επιτροπής;³⁴».

Από την έναρξη ισχύος του ν.3068/2002 (ο οποίος εκδόθηκε σε εκτέλεση του άρθ.95 παρ.5 Σ.), η ως άνω Επιτροπή έπαυσε να λειτουργεί και η αρμοδιότητα για τη

³³ <https://www.e-nomothesia.gr/kat-dikasteria-dikaiousune/pd-18-1989.html>, τελ.επίσκεψη 14/9/2016.

³⁴ Φ.Αρναούτογλου, Μια προσπάθεια ελέγχου της συμμορφώσεως της Διοικήσεως στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας: Η Επιτροπή του άρθρου 5 του ν.1470/1984, Νο Β 1990, σελ.109-1123, ιδίως σ.1121, υποσημείωση Νο 6: Σταυρούλα Ν.Κτιστάκη, όπ.π., σελ.815.

διαπίστωση της συμμόρφωσης της Διοίκησης ανατίθεται πλέον στο τριμελές συμβούλιο του ανώτατου δικαστηρίου του οικείου δικαιοδοτικού κλάδου και συγκεκριμένα α) στο τριμελές συμβούλιο του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου ή β) στο τριμελές συμβούλιο ενός από τα τρία ανώτατα δικαστήρια (Συμβούλιο της Επικρατείας, Άρειο Πάγο και Ελεγκτικό Συνέδριο³⁵). Για παράδειγμα, το ΣτΕ βάσει του αρθ.2 του ν.3068/2002 ήταν αρμόδιο για τη διαπίστωση συμμόρφωσης προς τις αποφάσεις «του δικαστηρίου αυτού, των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και των λοιπών ειδικών δικαστηρίων».

Ειδικότερα, το π.δ. 61/2004, το οποίο εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του νόμου 3068/2002, ρυθμίζει τις λεπτομέρειες σχετικά με την άσκηση των αρμοδιοτήτων του Τριμελούς Συμβουλίου του ΣτΕ ως προς τον ελεγκτικό του και τον κυρωτικό του ρόλο.

Στο πλαίσιο του ελεγκτικού του ρόλου, η διαδικασία ελέγχου συμμόρφωσης της διοικητικής αρχής προς τις δικαστικές αποφάσεις είναι η ακόλουθη:

(α) Το Συμβούλιο εκκινεί τη διαδικασία ελέγχου συμμόρφωσης της αρμόδιας αρχής με την κλήση αυτής να δώσει εξηγήσεις για την καθυστέρηση συμμόρφωσης, την τυχόν παράλειψη ή πλημμελή συμμόρφωση ή ακόμη και την άρνηση συμμόρφωσης.

(β) Εάν διαπιστωθεί ότι η συμπεριφορά της εν λόγω αρχής είναι αδικαιολόγητη, λόγω δυστροπίας της Διοίκησης ή αδικαιολόγητης αδράνειας, το Συμβούλιο τάσσει εύλογη προθεσμία για να προβεί στις αναγκαίες κατά νόμο ενέργειες προκειμένου να συμμορφωθεί. Σημαντικό σε αυτό το σημείο είναι να υπογραμμιστεί ότι προς επίτευξη του σκοπού αυτού δύναται να οριστεί δικαστής με βαθμό τουλάχιστον εφέτη, για την παροχή της αναγκαίας συνδρομής προς τη διοικητική αρχή προκειμένου αυτή να συμμορφωθεί με την επίμαχη δικαστική απόφαση. Στην περίπτωση όμως, που προκύπτει με σαφήνεια ο τρόπος συμμόρφωσης από το αιτιολογικό της δικαστικής απόφασης, «δεν καταλείπονται περιθώρια υποδείξεως του κατάλληλου τρόπου συμμορφώσεως»³⁶.

(γ) Με βάση τα στοιχεία που παρέχει η Διοίκηση στο Συμβούλιο ερευνάται ο βαθμός συμμόρφωσης.

³⁵ Ήδη με νομοθετική μεταβολή και στα οικεία τακτικά διοικητικά δικαστήρια (άρθρο 56 του ν.3900/2010, ΦΕΚ 213 Α).

³⁶ Σταυρούλα Ν.Κτιστάκη, Η συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001, όπ.π., σελ.836.

(δ) Εάν όμως διαπιστωθεί ότι, έχει παρέλθει διάστημα πέραν του εύλογου χρόνου³⁷ και η Διοίκηση δεν έχει αποστείλει κανένα στοιχείο σχετικά με τη συμμόρφωσή της σε συγκεκριμένη απόφαση, τότε το Συμβούλιο «συνάγει από τη σιωπή³⁸ της Διοικήσεως, τεκμήριο ότι εν προκειμένω υπήρξε αδικαιολόγητη παράλειψη συμμορφώσεως προς την ακυρωτική απόφαση» και τάσσει νέα προθεσμία, διάρκειας δύο ή τριών μηνών, ώστε η διοικητική αρχή να συμμορφωθεί.

(δ.1) Σε περίπτωση που δε συμμορφωθεί η διοίκηση εντός της ανωτέρω τασσόμενης ημερομηνίας, το Συμβούλιο βεβαιώνει τη μη συμμόρφωση της Διοίκησης προς την ακυρωτική απόφαση.

(δ.2) Σε περίπτωση που η Διοίκηση δεν προβεί σε όλες τις απαιτούμενες ενέργειες προς συμμόρφωση το Συμβούλιο διαπιστώνει την πλημμελή συμμόρφωση αυτής.

Κομβικό σημείο στην ανωτέρω διαδικασία αποτελεί η περίπτωση στην οποία διαπιστώνεται μεν από το Συμβούλιο η μη συμμόρφωση και τάσσεται συγκεκριμένη προθεσμία στη Διοικητική αρχή προκειμένου αυτή να συμμορφωθεί, αλλά η τελευταία εμμένει στην ακυρωθείσα παράνομη ενέργεια.

(ε) Στην περίπτωση αυτή, κατά το άρθ.3 παρ.3 του ν. 3068/2002, το Συμβούλιο βεβαιώνει τη μη συμμόρφωση και προσδιορίζει ένα χρηματικό ποσό ως κύρωση για τη μη συμμόρφωση. Η χρηματική αυτή κύρωση δεν αποτελεί αποζημίωση για τον διάδικο που έχει υποστεί ζημία αλλά αποβλέπει στην αποτροπή της άρνησης ή της καθυστέρησης συμμόρφωσης της Διοίκησης. Τα κριτήρια που λαμβάνονται υπόψιν για τον καθορισμό του ποσού αυτού είναι (α) η φύση και η σημασία της διαφοράς για την οποία εκδόθηκε η μη εκτελούμενη απόφαση, (β) οι συνθήκες της μη συμμόρφωσης, (γ) οι συνέπειες που προκλήθηκαν στο θιγόμενο, (δ) η χρονική διάρκεια της μη συμμόρφωσης και (ε) ο αποτρεπτικός της χαρακτήρας για τη Διοίκηση.

³⁷ Πέραν των δέκαοκτώ μηνών. Σταυρούλα Ν.Κτιστάκη, Η συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001, ό.π.π., σελ.836

³⁸ «Το πρόβλημα της σιωπής, στην αυθεντική του μορφή, προκύπτει όταν η σιωπή των διοικητικών οργάνων δεν είναι κε των προτέρων ρυθμισμένη από το νομοθέτη». Αν και στους ιδιώτες η σιωπή μπορεί να αποτελέσει «άμεσο ή έμμεσο τρόπο εξωτερίκευσης της βούλησης» τους, στην περίπτωση του διοικητικού οργάνου βάσει της «αρχής της νομιμότητας και της αρχής της τυπικότητας που διέπουν το διοικητικό δίκαιο δεν επιτρέπουν στον ερμηνευτή του δικαίου να θεωρήσει τη σιωπή του διοικητικού οργάνου ως αυτοτελές δηλωτικό σημείο της βούλησής του». «Σε κάθε περίπτωση, οι μη γνήσιες δηλώσεις βουλήσεως του διοικητικού οργάνου εντάσσονται στο ευρύτερο πλαίσιο της διαδικασίας έκδοσης και εκτέλεσης μιας εκτελεστής διοικητικής πράξης, και για το λόγο αυτό οι έννοιες συνέπειές τους έχουν μεγαλύτερη νομική ένταση από τις αντίστοιχες μορφές αρνητικής συμπεριφοράς του ιδιώτη», Μουκίου Χρυσούλα, «Η σιωπή της Διοίκησης, προς ένα de lege ferenda διοικητικό δίκαιο», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003, σελ.274.

(στ) Τέλος, στην περίπτωση που η Διοίκηση εξακολουθεί να μην συμμορφώνεται παρά την επιβληθείσα χρηματική κύρωση, «το Συμβούλιο δύναται, μετά από νέα αίτηση του ενδιαφερόμενου, να επιβάλει νέα χρηματική κύρωση»³⁹.

Συμπερασματικά, η ανωτέρω διαδικασία μπορεί να παρουσιάσει τρεις εκδοχές:

- *Πρώτον*, η Διοίκηση να συμμορφωθεί εντός της τασσόμενης ημερομηνίας και επομένως το Συμβούλιο να σταματήσει τη σχετική διαδικασία.
- *Δεύτερον*, η Διοίκηση να συμμορφωθεί πλημμελώς και να πρέπει να προβεί σε ενέργειες προς συμμόρφωση εντός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος, που θα προσδιορίσει το Συμβούλιο, δίμηνης ή τρίμηνης διάρκειας.
- *Τρίτον*, να μη συμμορφωθεί η Διοίκηση και το Συμβούλιο να βεβαιώσει χρηματικό ποσό ως κύρωση για τη μη συμμορφούμενη προς τη δικαστική απόφαση διοικητική αρχή.

Κατόπιν των ανωτέρω, χαρακτηριστική περίπτωση επιβολής ειδικής χρηματικής κύρωσης αποτελεί η μη συμμόρφωση προς ακυρωτική απόφαση του Διεπιστημονικού Οργανισμού Αναγνώρισης Τίτλων Ακαδημαϊκών και Πληροφόρησης (Δ.Ο.Α.Τ.Α.Π.) αναφορικά με την απόρριψη αιτήματος αναγνώρισης βρετανικού πτυχίου από το Δ.Ι.Κ.Α.Τ.Σ.Α⁴⁰⁴¹. Κατά την κρίση του Συμβουλίου επειδή ο Δ.Ο.Α.Τ.Α.Π. εξακολουθούσε να μη συμμορφώνεται στην ακυρωτική απόφαση και συνεκτιμώντας τα κριτήρια που απαιτούνται για τον προσδιορισμό της χρηματικής κύρωσης, βεβαίωσε το ποσό των 10.000 ευρώ ως ειδική κύρωση προς τον αιτούντα. Ένα πολύ σημαντικό στοιχείο που πρέπει να σημειωθεί είναι ότι σε περιπτώσεις όπως η προαναφερθείσα, το Συμβούλιο προέβη στη διαβίβαση περαιτέρω στοιχείων στον εποπτεύοντα την διοικητική αρχή Υπουργό, προκειμένου να κινήσει πειθαρχική διαδικασία κατά παντός υπεύθυνου υπαλλήλου του οικείου Υπουργείου. Σε ένα γενικότερο πλαίσιο, οι υποθέσεις σχετικά με τη συμμόρφωση της Διοίκησης που απασχόλησαν το Συμβούλιο αφορούσαν στην υπαλληλική σχέση (πρόσληψη και υπηρεσιακές μεταβολές), στην άρνηση καταβολής επιδικασθέντων ποσών, στην ανάκληση μη συντελεσμένων ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων, στον χαρακτηρισμό κατασκευών ως αυθαιρέτων και

³⁹ Σταυρούλα Ν.Κτιστάκη, Η συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001, ο.π. σελ.839

⁴⁰ Ο ΔΟΑΤΑΠ διαδέχθηκε το ΔΙΚΑΤΣΑ όταν αυτό καταργήθηκε.

⁴¹ Απόφαση 50/2005 του Τριμελούς Συμβουλίου του ΣτΕ.

στην εξαίρεσή τους από την κατεδάφιση καθώς και στη νομιμότητα των οικονομικών αδειών⁴².

⁴² Σταματία Καλογήρου, «Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων», οπ.π.σελ.210.

Β' ΜΕΡΟΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ

1.1.Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ

Τι εννοούμε συμμόρφωση; Καταρχήν η έννοια αυτή είναι ευρύτερη του δεδικασμένου εφόσον εκτείνεται πέραν αυτού⁴³ και συνιστά ουσιαστικά την υποχρέωση εφαρμογής με πράξη ή παράλειψη της διοίκησης, όσων απορρέουν από τη δικαστική απόφαση⁴⁴. Ειδικότερα, η υποχρέωση συμμόρφωσης αναλύεται σε δύο επιμέρους υποχρεώσεις: (α) την *αποθετική δέσμευση*, δηλαδή την υποχρέωση της διοίκησης να θεωρεί ως ανύπαρκτη την ακυρωθείσα απόφαση και να απέχει από κάθε αντίθετη ενέργεια από όσα έκρινε το δικαστήριο και (β) την *θετική δέσμευση*, δηλαδή την υποχρέωση της διοίκησης να προβεί σε όλες αυτές τις ενέργειες που είναι απαραίτητες για την αποκατάσταση της νομικής και πραγματικής κατάστασης που υπήρχε πριν την έκδοση της ακυρωθείσας πράξης⁴⁵. Στην (α) περίπτωση έχουμε ταύτιση με το δεδικασμένο και στην (β) περίπτωση έχουμε διάκριση της έννοιας της συμμόρφωσης από αυτή του δεδικασμένου που απορρέει από την ακυρωτική απόφαση.

Αναφορικά με την αποθετική υποχρέωση προς συμμόρφωση, βασικό αξίωμα του διοικητικού δικαίου είναι η έναντι όλων (*erga omnes*) ακύρωση της διοικητικής πράξης⁴⁶ και η αναδρομική εξαφάνισή της, έτσι ώστε να θεωρείται ανύπαρκτη από την έκδοσή της⁴⁷. Η *πρώτη* υποχρέωση που απορρέει από την αποθετική υποχρέωση είναι η

⁴³ Αθ. Ράντου-Νικ.Παπασπύρου, Η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις, Εταιρεία Δικαστικών Μελετών, όπ.π., σελ.11 και Δ.Κόρσου, «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου», όπ.π.σελ.337 επ.

⁴⁴ Το περιεχόμενο της έννοιας της συμμόρφωσης αποτυπώθηκε για πρώτη φορά στη διάταξη του αρθ.50παρ.4 του ν.3713/1928, τον ιδρυτικό νόμο του Συμβουλίου της Επικρατείας. Στο άρθρο 95 παρ.5 Σ. γίνεται αναφορά στην υποχρέωση συμμόρφωσης χωρίς όμως να γίνεται εννοιολογικός προσδιορισμός (Σταματία Καλογήρου, «Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων», όπ.π., σελ.66 αρ,παραπομπής 201).

⁴⁵ Χ.Χρυσανθάκη, Το δεδικασμένο της ακυρωτικής απόφασης του ΣτΕ, εκδόσεις Σάκκουλα, 1991, σελ.34-39.

⁴⁶ «Εκτελεστή διοικητική πράξη είναι η δήλωση βουλήσεως της διοικητικής αρχής, παραγωγός απ' εαυτής εννόμου αποτελέσματος έναντι των διοικουμένων και δεκτική αμέσου εκτελέσεως δια της διοικητικής οδού», Μαρία-Ελένη Θ. Παναγοπούλου, «Οι ακυρότητες των διοικητικών πράξεων: μερική ακυρότης και μετατροπή», 1995, εκδ. Σάκκουλα, σελ.19.

⁴⁷ Βλ. σχετικά, Βελισσάριος Κ.Καρακώστας, Υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης και εξάντληση της διακριτικής της ευχέρειας, περιοδικό Δίκη, Ιανουάριος 1990, Δ 21,161 αναφορικά με την ανάλυση του νομολογιακού παραδείγματος της 2244/1988 απόφασης του ΔΕφΑθ, τονίζοντας την υποχρέωση της Διοίκησης για πλήρη αποκατάσταση των πραγμάτων κατά τη συμμόρφωσή της με την ακυρωτική απόφαση.

παύση εκτέλεσης και γενικότερα, η μη εφαρμογή της πράξης που ακυρώθηκε, στο μέλλον. Η δεύτερη υποχρέωση είναι η απαγόρευση έκδοσης πράξης όμοιας με αυτήν που ακυρώθηκε⁴⁸. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να σημειώσουμε δύο ειδικότερες περιπτώσεις. Εάν η ακύρωση της πράξης επήλθε λόγω παράβασης διάταξης νόμου τότε είναι απόλυτη η απαγόρευση αναφορικά με την επανάληψη έκδοσης πράξης (με την επιφύλαξη ότι δεν μεταβλήθηκε το νομοθετικό καθεστώς). Εάν όμως η ακύρωση επήλθε λόγω παράβασης ουσιαστικών τύπου της πράξης, τότε η Διοίκηση⁴⁹ μπορεί να εκδώσει όμοια πράξη κατά περιεχόμενο αλλά τηρώντας τη νόμιμη διαδικασία.

Περνώντας τώρα στη θετική υποχρέωση προς συμμόρφωση, θα πρέπει να διακριθούν τρεις περιπτώσεις που η Διοίκηση οφείλει να προβεί σε θετικές ενέργειες: (α) όταν οφείλει να αντικαταστήσει την ακυρωθείσα πράξη με άλλη, (β) όταν οφείλει να εκδώσει πράξη που παρανόμως παρέλειψε να εκδώσει, (γ) όταν η ακυρωθείσα πράξη παρήγαγε ήδη έμπρακτα αποτελέσματα. Οι πρώτες δύο περιπτώσεις, αφορούν στην υποχρέωση αντικατάστασης της ακυρωθείσας πράξης με επανέκδοση αυτής, σχετικά με την οποία θα πρέπει να γίνει διάκριση για το εάν η έκδοση της πράξης αυτής ανήκει (1) στη δέσμια αρμοδιότητα ή στη (2) διακριτική εξουσία της Διοίκησης. Στην πρώτη περίπτωση, η Διοίκηση οφείλει να την επανεκδώσει χωρίς να επαναλάβει τα σημεία που οδήγησαν στην ακύρωση της πράξης. Στην δεύτερη περίπτωση που η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να εκδώσει πράξη έχει όμως διακριτική ευχέρεια ως προς το περιεχόμενο αυτής, τότε εκδίδει νέα πράξη το περιεχόμενο της οποίας δεν πρέπει να ξεπερνά τα άκρα όρια της διακριτικής της ευχέρειας. Για παράδειγμα, εάν η πράξη ακυρώθηκε λόγω έλλειψης αιτιολογίας, τότε οφείλει να εκδώσει νέα πράξη με πλήρη αιτιολογία σε αντικατάσταση της προηγούμενης που έχει ακυρωθεί (περίπτωση 2). Εάν η πράξη ακυρώθηκε λόγω πλημμελούς αιτιολογίας τότε η νέα πράξη πρέπει να περιλαμβάνει νέα αιτιολογία, διαφορετική από αυτή που κρίθηκε ως πλημμελής (περίπτωση 1). Τέλος, θα πρέπει να τονισθεί ότι επειδή οι νέες πράξεις που επανεκδίδονται σε αντικατάσταση ακυρωθείσας πράξης πρέπει να έχουν αναδρομική ισχύ και επομένως, και η αποκατάσταση να έχει αναδρομική ισχύ (εφόσον η εξαφάνιση της διοικητικής πράξης γίνεται εξ αρχής).

⁴⁸ Η δεύτερη πράξη είναι «όμοια» όταν επαναλαμβάνει τα ήδη κριθέντα από τον δικαστή ως μη νόμιμα, όπως αυτά προκύπτουν από το αιτιολογικό της απόφασης.

⁴⁹ Η Διοίκηση ή αλλιώς τα διοικητικά όργανα του Κράτους διακρίνονται σε: α) μονοπρόσωπα ή μονομελή και συλλογικά, β) σε αποφασιστικά και γνωμοδοτικά (βάσει του χαρακτήρα της αρμοδιότητάς τους), γ) σε κεντρικά και περιφερειακά και δ) σε όργανα γενικής αρμοδιότητας και ειδικής αρμοδιότητας, Επαμεινώνδας Π.Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 14^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ.127-128.

Η ως άνω (γ) περίπτωση αφορά στην υποχρέωση αποκατάστασης. Με άλλα λόγια, πρόκειται για την αποκατάσταση των πραγμάτων στη θέση την οποία θα ευρίσκοντο εάν δεν είχε εκδοθεί η ακυρωθείσα πράξη. Και σε αυτήν την περίπτωση διακρίνονται δύο υποπεριπτώσεις: (1) η υποχρέωση της Διοίκησης να ανακαλέσει ή να τροποποιήσει πράξη η οποία βασίζεται στην ακυρωθείσα πράξη και έχει εκδοθεί στο χρονικό διάστημα που μεσολαβεί της έκδοσης της πράξης και της ακύρωσης αυτής με δικαστική απόφαση και (2) η υποχρέωση έκδοσης πράξης σε αντικατάσταση της ακυρωθείσας με αναδρομική ισχύ⁵⁰.

1.2. ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΚΑΙ ΔΕΔΙΚΑΣΜΕΝΟ

Το δεδικασμένο θα πρέπει να διακρίνεται τόσο από το ακυρωτικό αποτέλεσμα της απόφασης όσο και από την έννοια της συμμόρφωσης. Όπως σημειώθηκε και ανωτέρω, η έννοια της συμμόρφωσης διαφοροποιείται από αυτή του δεδικασμένου. Η βασική διαφορά εντοπίζεται στο ότι το ακυρωτικό αποτέλεσμα της απόφασης ισχύει έναντι όλων, ενώ το δεδικασμένο ισχύει μεταξύ διαδίκων.

Ειδικότερα, η υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφώνεται με τις δικαστικές αποφάσεις έχει έναν δυναμικό χαρακτήρα που την υποχρεώνει να αποκαθιστά και την κατάσταση όπως αυτή θα ήταν πριν την έκδοση της ακυρωθείσας πράξης. Αυτό από μόνο του, ως έννοια, είναι ευρύτερο από το δεδικασμένο⁵¹. Ωστόσο, όταν η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να απέχει από οποιαδήποτε ενέργεια αντίθετη ως προς την ακυρωτική απόφαση, τότε η συμμόρφωση ταυτίζεται με το δεδικασμένο. Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η υποχρέωση συμμόρφωσης αφορά τη δημόσια διοίκηση στο σύνολό της και όχι μόνο τη διάδικο Διοίκηση. Με άλλα λόγια κατά το στάδιο της συμμόρφωσης θα πρέπει να συνδράμουν όλα τα όργανα που εμπλέκονται στην έκδοση της νέας διοικητικής πράξης και όχι μόνο το όργανο που εξέδωσε την ακυρωθείσα διοικητική πράξη⁵².

⁵⁰ Σήμερα γίνεται αποδεκτό ότι στην εκτέλεση ακυρωτικής απόφασης εντάσσεται και η περιουσιακή αποκατάσταση. Χ.Χρυσανθάκη, Το δεδικασμένο της ακυρωτικής απόφασης του ΣτΕ, όπ.π., σελ.36.

⁵¹ «Οι αποφάσεις της Ολομέλειας, ακυρωτικές και απορριπτικές καθώς και των Τμημάτων, αποτελούν μεταξύ των διαδίκων δεδικασμένο που ισχύει σε κάθε υπόθεση ή διαφορά ενώπιον δικαστικής ή άλλης αρχής, κατά την οποία προέχει το διοικητικής φύσεως ζήτημα που κρίθηκε από το Συμβούλιο», άρθ.50 παρ.5 ΠΔ 18/1989.

⁵² Σταματία Καλογήρου, «Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων», όπ.π., σελ.80.

Η υποχρέωση αποκατάστασης των πραγμάτων στη θέση στην οποία βρίσκονταν πριν την έκδοση της ακυρωθείσας πράξης⁵³ αναλύεται, περαιτέρω, σε τρεις περιπτώσεις: (α) την υποχρέωση έκδοσης πράξεων με αναδρομική ισχύ και μάλιστα, πράξεων που ανήκουν είτε (α.1) στη διακριτική της ευχέρεια είτε (α.2) στη δέσμια αρμοδιότητά της, (β) την υποχρέωση ανάκλησης των πράξεων που ερείδονται στην ακυρωθείσα πράξη (γ) την υποχρέωση της Διοίκησης να προβεί σε άρση όλων των πραγματικών καταστάσεων που έχουν δημιουργηθεί και υφίστανται έναντι των όσων ορίζονται στην ακυρωτική πράξη.

Ειδικότερα, στην (α) περίπτωση διακρίνονται οι εξής δύο επιμέρους περιπτώσεις: (α.1) η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να εκδώσει νέα πράξη, μετά την ακύρωση αυτής λόγω παράλειψής της, και να προβεί σε οφειλόμενη ενέργεια (διακριτική ευχέρεια). (α.2) η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να εκδώσει νέα πράξη απαλλαγμένη από νομικά ελαττώματα που ανήκει στη δέσμια αρμοδιότητά της. Πρέπει να σημειωθεί ότι στην (α.1) περίπτωση, υποχρεούται να προβεί στην οφειλόμενη ενέργεια βάσει όσων ορίζει ο νόμος και όσων έχουν κριθεί από την ακυρωτική απόφαση, καθώς και ότι η αναδρομικότητα της νέα πράξης ισχύει από το χρόνο που συντελέστηκε η ακυρωθείσα παράλειψη. Στην (α.2) περίπτωση το χρονικό σημείο της έναρξης της αναδρομικής ισχύος είναι το χρονικό σημείο της έκδοσης της πράξης που ακυρώθηκε.

Αναφορικά με την έκδοση πράξεων δέσμιας αρμοδιότητας θα πρέπει να τονισθεί ότι αυτό σχετίζεται με την αρχική υποχρέωση ή μη της Διοίκησης να εκδώσει την πράξη που ακυρώθηκε (με το εάν έχει τη δέσμια αρμοδιότητα προς τούτο). Περαιτέρω, η δέσμια αρμοδιότητα διακρίνεται σε (α.1.1) δέσμια αρμοδιότητα ως προς την έκδοση της πράξης και ως προς το περιεχόμενό της και σε (α.2.2) δέσμια αρμοδιότητα ως προς την έκδοση της πράξης και όχι προς το περιεχόμενο.

Στην περίπτωση τώρα της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης για την έκδοση κανονιστικών πράξεων, από τη νομολογία προκύπτει η υποχρέωσή της να επανεκδώσει την ακυρωθείσα πράξη σε τρεις περιπτώσεις: (α) όταν επιβάλλεται η έκδοση μιας πράξης να γίνει με συγκεκριμένες προϋποθέσεις και εντός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος, (β) όταν ο νόμος καθορίζει δικαιώματα και η κανονιστική πράξη θα ορίσει τις προϋποθέσεις και (γ) όταν η υποχρέωση έκδοσης κανονιστικού διατάγματος

θεμελιώνεται στο Σύνταγμα. Εάν η έκδοση ή μη της πράξης ανήκει στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης, τότε ισχύουν τα ακόλουθα⁵⁴: (1) σε περίπτωση ακύρωσης της κατά διακριτική ευχέρεια εκδοθείσης πράξης, δεν υπάρχει υποχρέωση επανέκδοσης αυτής, (2) εάν η Διοίκηση έκανε χρήση της διακριτικής της ευχέρειας και προέβη στην έκδοση πράξης τότε είναι έργο της *χρηστής* Διοίκησης να επανεκδώσει την πράξη⁵⁵. Τέλος, στην περίπτωση που η Διοίκηση δεσμεύεται ως προς την έκδοση της πράξης όχι όμως προς το περιεχόμενο αυτής θα πρέπει να τονισθεί ότι θα πρέπει να σέβεται το δεδικασμένο που απορρέει από το αιτιολογικό της δικαστικής απόφασης.

Στην (β) περίπτωση, αυτή των πράξεων που έχουν ως έρεισμα κανονική ή ατομική πράξη που ακυρώθηκε, η Διοίκηση οφείλει να ανακαλέσει ή να τροποποιήσει τις διοικητικές πράξεις που στηρίζονται σε ακυρωθείσα πράξη ως προς τα ελαττώματα και τις αιτίες ακυρότητας της τελευταίας. Για παράδειγμα, η ακύρωση του πίνακα επιτυχόντων σε διαγωνισμό προσλήψεων αυτομάτως σημαίνει και την ακύρωση της απόφασης διορισμού που βασίζεται σε αυτόν. Άλλη κατηγορία πράξεων, που εμπίπτει σε αυτήν την περίπτωση, είναι και οι «όμοιες» πράξεις⁵⁶. Στις «όμοιες» πράξεις, εφόσον έχει ακυρωθεί μια ατομική πράξη θα πρέπει, βάσει της αρχής της ισότητας, να ανακληθούν όλες οι «όμοιες» πράξεις που πάσχουν από την ίδια παρανομία⁵⁷.

Κλείνοντας το κεφάλαιο αυτό θα πρέπει να γίνουν κάποιες παρατηρήσεις σχετικά με την αρχή της αναδρομικότητας της ακύρωσης στον χρόνο έκδοσης της πράξης. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι, η ακυρωτική δικαστική απόφαση επαναφέρει την υπόθεση στο χρόνο έκδοσης της πράξης. Τι συμβαίνει όμως σε περίπτωση αναδρομής

⁵⁴ Όπως προκύπτει και από τη μελέτη των ακόλουθων αποφάσεων του ΣτΕ : ΣτΕ 2465/2001 (http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/ypiresies/nomologies?_adf.ctrl-state=1cypz6ebi2_25&_afLoop=10446998085497833#!, τελ.επίσκεψη 21/9/2016), ΣτΕ 1399/2000 (http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/ypiresies/nomologies?_adf.ctrl-state=1cypz6ebi2_25&_afLoop=10446998085497833#!, τελ. επίσκεψη 21/9/2016).

⁵⁵ Σταματία Καλογήρου, «Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων», όπ.π., σελ.90-91.

⁵⁶ «Αποκλειόμενης λοιπόν εξ ορισμού της ταυτότητας των προσώπων προς τα οποία απευθύνονται οι όμοιες πράξεις, για «ομοιότητα» θα μπορεί να γίνει λόγος κατ' αναλογία της περί δεδικασμένου διδασκαλίας της διοικητικής και πολιτικής δικονομίας όταν ταυτίζεται κατά τα ουσιαστικά στοιχεία του το διατακτικό (αντικείμενο) των διοικητικών πράξεων σε συνδυασμό με τα πραγματικά περιστατικά και τους νομικούς κανόνες που το στηρίζουν. «Ομοιότητα» πράξεων συνεπώς υπό την έννοια της ΣτΕ 370/1997 υποθέτω πως σημαίνει ταυτότητα αντικειμένου καθώς και ιστορικής και νομικής αιτία, ήτοι αιτιολογίας», από το άρθρο του Π.Λαζαράτου, Η επέκταση των αντικειμενικών ορίων του δεδικασμένου επί «ομοίων» πράξεων στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο, περιοδικό Δίκη, <http://www.kostasbeys.gr/articles.php?s=5&mid=1479&mnu=3&id=18756>, τελ.επίσκεψη 21/9/2016.

⁵⁷ Από το άρθρο του Π.Λαζαράτου, Η επέκταση των αντικειμενικών ορίων του δεδικασμένου επί «ομοίων» πράξεων στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο, περιοδικό Δίκη <http://www.kostasbeys.gr/articles.php?s=5&mid=1479&mnu=3&id=18756>, τελ.επίσκεψη 21/9/2016.

σε παλιό ή κατηργημένο κάποιες φορές δίκαιο; Η Διοίκηση κατά την αποθετική συμμόρφωση διέπεται από το δίκαιο του χρόνου της ακυρωθείσας πράξης, κατά τη θετική συμμόρφωση όμως δεσμεύεται από το ισχύον δίκαιο⁵⁸. Ειδικότερα, στην περίπτωση μεταβολής του ουσιαστικού δικαίου, εφαρμοστέο είναι το νομικό καθεστώς που ισχύει κατά την έκδοση της νέας πράξης. Τι συμβαίνει όμως εάν το αρμόδιο διοικητικό όργανο που εξέδωσε την πράξη ήταν ορισμένης θητείας ή καταργήθηκε; Στην περίπτωση αυτή, της μεταβολής του οργανωτικού νομοθετικού καθεστώτος, εφαρμοστέο διαδικαστικό καθεστώς είναι αυτό της συμμόρφωσης και αρμόδιο όργανο είναι αυτό του χρόνου έκδοσης της νέας πράξης⁵⁹. Αδυναμία πλήρους αποκατάστασης σημειώνεται στην περίπτωση πράξεων προσωρινής ισχύος, όπως οι άδειες κατασκευής οικοδομής ή, στην περίπτωση πράξεων που ακόμα και αν έχουν ακυρωθεί τα αποτελέσματά τους είναι δύσκολο να αποκατασταθούν, εφόσον αυτές εκτελέσθηκαν πριν την ακύρωσή τους.

⁵⁸ Π.Δαγτόγλου, Το κρίσιμο νομοθετικό καθεστώς κατά τη θετική συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, Τόμος τιμητικός του ΣτΕ, 1929-1979, τόμος 1 σελ.575.

⁵⁹ Σταματία Καλογήρου, «Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων», ό.π., σελ.105.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Ο ΤΡΟΠΟΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ

3.1. Η ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΚΑΙ Ο ΛΟΓΟΣ ΑΚΥΡΩΣΗΣ

Όπως έχει αναφερθεί και παραπάνω, στην περίπτωση που η Διοίκηση εκδίδει νέα πράξη σε συμμόρφωση με ακυρωτική, αυτό που έχει σημασία είναι το εάν αντίκειται η πράξη αυτή στο λεγόμενο «διοικητικής φύσεως ζήτημα». Βάσει αυτού μπορούμε να διακρίνουμε μια σειρά λόγων που αφορούν την *εξωτερική παρανομία*, δηλαδή περιπτώσεις ακύρωσης για τυπικό λόγο:

- i. *Ακύρωση λόγω αναρμοδιότητας*: η συνηθέστερη περίπτωση είναι η μη δημοσίευση της κανονιστικής πράξης με την οποία μεταβιβάζονται αρμοδιότητες ή της πράξης του διοικητικού οργάνου με την οποία εξουσιοδοτεί ιεραρχικά υφιστάμενο όργανό του να υπογράφει κατ' εντολή του.
- ii. *Ακύρωση λόγω μη νόμιμης σύνθεσης*: του οργάνου που εξέδωσε την πράξη. Σε αυτή την περίπτωση, η πράξη αναπέμπεται στη Διοίκηση προκειμένου το αίτημα να εξετασθεί από το νομίμως συγκροτημένο όργανο.
- iii. *Ακύρωση λόγω παράβασης ουσιαστικού τύπου της διαδικασίας*: στην περίπτωση που η αρμόδια διοικητική αρχή δεν συμμορφώνεται με την υποχρέωση που απορρέει από το αιτιολογικό της δικαστικής απόφασης.

3.2. Η ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΚΑΙ ΟΙ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΑΚΥΡΩΣΗΣ ΓΙΑ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΟ ΛΟΓΟ

Στην εσωτερική παρανομία ουσιαστικά διακρίνουμε δύο βασικές περιπτώσεις: την ουσιαστική παρανομία με παράβαση νόμου ή κατάχρηση εξουσίας και την περίπτωση της πλάνης περί τα πράγματα ή μη ορθής υπαγωγής στον εφαρμοστέο κανόνα δικαίου. Και στις δύο περιπτώσεις, η Διοίκηση μπορεί να εκδώσει νέα διοικητική πράξη που παράγει τα ίδια αποτελέσματα με αυτήν που ακυρώθηκε, αλλά με διαφορετική νομική ή πραγματική βάση⁶⁰. Ειδικότερα ακύρωση πράξης στο πλαίσιο αυτό γίνεται για τους παρακάτω λόγους:

⁶⁰ Σταματία Καλογήρου, «Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων», όπ.π., σελ.136, αρ.παραπομπής 398.

1. Ακύρωση λόγω παράβασης συνταγματικής διάταξης σαν αιτία ακύρωσης διοικητικών πράξεων, εμφανίζεται με μικρότερη συχνότητα. Ωστόσο, χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση υποθέσεων που τέθηκε ζήτημα παράβασης συνταγματικών διατάξεων ή και σύγκρουσης συνταγματικών διατάξεων και ειδικότερα, των άρθρων 20 και 95 παρ.5 του Συντάγματος (δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης και υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης) με το άρθρο 20 παρ.5 του Συντάγματος(προστασία της εργασίας). Ενδεικτικά αναφέρεται στο σκεπτικό της υπ' αριθμ. 832/2003 απόφασης του ΣτΕ επί της αιτήσεως του Μετοχικού Ταμείου Στρατού ότι: *«διάκριση μεταξύ των αποκαθισταμένων αλλά μη επανερχομένων στην ενέργεια, αφ' ενός, και των αποκαθισταμένων, πράγματι δε επανερχομένων στην ενέργεια αφ' ετέρου, διάκριση που προκύπτει και από τις συζητήσεις στη Βουλή επί των διατάξεων αυτών, οι μέτοχοι, που αποκαθίστανται μετά τις 20.5.1985 διοικητικώς «καθ' οιονδήποτε τρόπον», και συνεπώς, και με διοικητική πράξη, η οποία εκδίδεται υποχρεωτικώς εκ του Συντάγματος σε συμμόρφωση προς ακυρωτική δικαστική απόφαση, μη επανερχόμενοι, όμως, πράγματι στην ενέργεια με την εκ νέου ανάληψη των καθηκόντων τους, είτε διότι η αποκατάστασή τους δεν επιφέρει μεταβολή του αρχικού χρόνου αποστρατείας τους, είτε διότι η πράξη περί αποκαταστάσεώς τους εκδόθηκε μετά τη συνδρομή λόγου συνεπαγομένου την εκ νέου θέση τους σε αποστρατεία, δεν δικαιούνται συμπληρωματικού μερίσματος ή εφ' άπαξ βοηθήματος».* Στο συγκεκριμένο ζήτημα, το Δικαστήριο έκρινε ότι εν προκειμένω η ανωτέρω διαφοροποίηση δεν συνιστά άνιση μεταχείριση μεταξύ των καθισταμένων και επανερχομένων στην υπηρεσία και των αποκαθισταμένων αλλά μη αναλαμβανόντων εκ νέου τα καθήκοντά τους. Αυτό προκύπτει από το γεγονός ότι ναι μεν το άρθρο 22 παρ. 5 Σ. επιβάλλει στο Κράτος την μέριμνα για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, απαραίτητη όμως προϋπόθεση είναι η παροχή εργασίας και μάλιστα, η πραγματική παροχή εργασίας. Τέλος, δεν καταστρατηγούνται τα άρθρα 20 και 95 παρ. 5 του Σ. καθόσον το ζήτημα εδώ είναι ουσιαστικά η υπηρεσιακή μεταβολή των αξιωματικών και όχι η ασφαλιστική σχέση με το ταμείο τους⁶¹.

⁶¹ http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/ypiresies/nomologies?_adf.ctrl-state=o634firnr_4&_afLoop=65699903541597#!, τελ.επίσκεψη 24/9/2016.

2. Ακύρωση λόγω παράβασης κατ'ουσίαν διάταξης νόμου (σε περίπτωση δέσμιας αρμοδιότητας της Διοίκησης⁶²). Στην περίπτωση αυτή η Διοίκηση οφείλει να προβεί σε έκδοση πράξης συγκεκριμένου περιεχομένου όπως αυτό έχει διαμορφωθεί από τον ακυρωτικό δικαστή⁶³. Δεν συναντώνται συχνά τέτοιες περιπτώσεις συμμόρφωσης καθόσον η Διοίκηση δρα κατά τη διακριτική της ευχέρεια. Ωστόσο ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η περίπτωση συμμόρφωσης ΝΠΔΔ προς απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Ιωαννίνων βάσει του υπ'αριθμ. 7/2004 πρακτικού του Τριμελούς Συμβουλίου συμμόρφωσης του ΣτΕ⁶⁴. Στην περίπτωση αυτή, το Δικαστήριο έκρινε ότι μη νομίμως δεν αναγνωρίστηκε στην αιτούσα, προϋπηρεσία δύο εξαμήνων με αποτέλεσμα να μείνει η αιτούσα εκτός του οριστικού πίνακα κατάταξης διοριστέων σε δημοτικούς βρεφονηπιακούς σταθμούς.
3. Ακύρωση λόγω κακής χρήσης της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης⁶⁵. Η Διοίκηση όταν δρα κατά τη διακριτική της ευχέρεια ως προς την έκδοση της πράξης τότε δεν υποχρεούται να την επανεκδώσει και δε δεσμεύεται ως προς το περιεχόμενο αυτής. Στο σημείο όμως αυτό θα πρέπει να σημειωθεί ο νομολογιακός κανόνας που προέκυψε από την υπ' αριθμ.2611/1989 απόφαση του ΣτΕ, κατά τον οποίο εάν για μια συγκεκριμένη περίπτωση έχουν προηγηθεί ακυρωτικές αποφάσεις κατόπιν των οποίων η Διοίκηση εξακολουθεί να μην μπορεί να αιτιολογήσει επαρκώς τη δυσμενή νέα πράξη για τον υπάλληλο, τότε αυτή ακυρώνεται λόγω κακής χρήσης της διακριτικής ευχέρειας, οπότε η Διοίκηση «έχει την υποχρέωση να προέλθει στις νόμιμες ενέργειες και να εκδώσει θετική πράξη υπέρ του υπαλλήλου, σύμφωνα με όσα κρίθηκαν με την ακυρωτική απόφαση, χωρίς να μπορεί να επαναλάβει την πράξη με νέα πάλι αιτιολογία» ⁶⁶.

⁶² Βλ. σελ. 27-28 της παρούσας μελέτης.

⁶³ Βλ. ΣτΕ 1680/2002: «...Επειδή, η πιο πάνω κρίση της ακυρωτικής απόφασης, ότι, δηλαδή ορθώς η προσβληθείσα επί ακυρώσει πράξη υπογραφόταν από τους Υπουργούς ΠΕΧΩΔΕ και Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας αλλ' εφόσον το ρυθμιζόμενο με αυτή θέμα αφορούσε προεχόντως την ανθρώπινη υγεία, έπρεπε την πράξη αυτή να την συνυπογράψη και ο Υπουργός Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, **ήταν κρίση δεσμευτική για τη Διοίκηση**, η οποία, επανερχόμενη επί του θέματος αυτού προς συμμόρφωση με την ακυρωτική απόφαση, δεν μπορούσε να αποστεί από όσα κρίθηκαν από αυτήν. (άρθρο 50 παρ. 4 π.δ. 18/1989, Α' 8)...», http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/ypiresies/nomologies?adf.ctrl-state=0634firnr_4&afLoop=73292992723325#!, τελ.επίσκεψη 24/9/2016.

⁶⁴ Σταματία Καλογήρου, «Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ.142, παραπομπή 413.

⁶⁵ Βλ.σελ.34 της παρούσας μελέτης.

⁶⁶ Βλ. απόφαση 2611/1989 ΣτΕ και ειδικότερα: «αρκεί η εμμονή της Διοικήσεως να μην συνιστά, στις περιπτώσεις που η πράξη δεν εκδίδεται κατά δέσμια αρμοδιότητα, κατάχρηση της διακριτικής εξουσίας, κατά την κρίση του δικαστηρίου, το οποίο πρέπει να εκτιμά τις συντρέχουσες, κάθε

4. Ακύρωση λόγω μη νόμιμης αιτιολογίας ή παράλειψης αυτής: η αρχή της υποχρέωσης της πλήρους και επαρκούς αιτιολόγησης των δυσμενών διοικητικών πράξεων απορρέει από το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας και συνδέεται με το δικαίωμα άσκησης προσφυγής. Αυτή η κατηγορία είναι και η συνηθέστερη στην περίπτωση της ελληνικής διοίκησης. Ειδικότερα δε, η ακύρωση διοικητικών πράξεων λόγω πλημμελούς αιτιολογίας εντοπίζεται στην κρίση ή εξέλιξη των υπηρετούντων στο στρατό και στα σώματα ασφαλείας⁶⁷. Και σε αυτήν την περίπτωση σημειώνεται η δυστροπία της Διοίκησης να συμμορφωθεί καθόσον εξέδιδε τις περισσότερες φορές την ίδια πράξη με την ακυρωθείσα αλλάζοντας κάθε φορά την αιτιολογία⁶⁸.

φορά, περιστάσεις. Αν δε, ενόψει του αριθμού των ακυρωτικών αποφάσεων που προηγήθηκαν στη συγκεκριμένη περίπτωση και της αδυναμίας της Διοικήσεως να αιτιολογήσει νομίμως και επαρκώς τη δυσμενή για τον υπάλληλο νέα διοικητική πράξη, η πράξη αυτή τελικώς ακυρωθεί για κακή χρήση της διακριτικής εξουσίας, η Διοίκηση έχει την υποχρέωση να προέλθει στις νόμιμες ενέργειες και να εκδώσει θετική πράξη υπέρ του υπαλλήλου, σύμφωνα με όσα κρίθηκαν με την ακυρωτική απόφαση, χωρίς να μπορεί να επαναλάβει την πράξη με νέα πάλι αιτιολογία» και επιπλέον : κατά τη γνώμη της πλειοψηφίας «...αν δε, ενόψει του αριθμού των ακυρωτικών αποφάσεων που προηγήθηκαν στη συγκεκριμένη περίπτωση και της αδυναμίας της Διοικήσεως να αιτιολογήσει νομίμως και επαρκώς τη δυσμενή για τον υπάλληλο νέα διοικητική πράξη, η πράξη αυτή τελικώς ακυρωθεί για κακή χρήση της διακριτικής εξουσίας, η Διοίκηση έχει την υποχρέωση να προέλθει στις νόμιμες ενέργειες και να εκδώσει θετική πράξη υπέρ του υπαλλήλου, σύμφωνα με όσα κρίθηκαν με την ακυρωτική απόφαση, χωρίς να μπορεί να επαναλάβει την πράξη με νέα πάλι αιτιολογία...», κατά τη γνώμη της μειοψηφίας,

«η εμμονή της Διοικήσεως και η έκδοση πράξεως με το ίδιο περιεχόμενο με αυτή που ακυρώθηκε για δεύτερη φορά, έστω και αν η νέα αυτή πράξη (τρίτη κατά σειρά) περιέχει νόμιμη αιτιολογία, δεν είναι νόμιμη και πρέπει να ακυρωθεί αν τα στοιχεία στα οποία στηρίζεται ήταν γνωστά και στη διάθεση της Διοικήσεως κατά το χρόνο που εξέδωσε, μετά την αρχική ακύρωση, τη νέα (δεύτερη κατά σειρά) πράξη και έτσι μπορούσε να τα επικαλεσθεί για την αιτιολόγηση της κρίσεώς της»,

http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/vpiresies/nomologies?adf.ctrl-state=1bl29n59ht_25&afrLoop=78431608385241#!, τελ.επίσκεψη 24/9/2016.

⁶⁷ Αναφορικά με στρατιωτικούς- σώματα ασφαλείας βλ. αποφάσεις ΣΤΕ-ενδεικτικά:

- 2336/2004 (στρατιωτικός παραμένων παράνομα στον ίδιο βαθμό)
- 3687/2001 (δυσμενής κρίση για κρινόμενο στρατιωτικό)
- 3144/1998 (αιτιολογία αόριστη και ανεπίδεκτη δικαστικής εκτίμησης για στρατιωτικούς)
- 1403/2000 (εμμονή της Διοίκησης σε δυσμενή κρίση για σημαιοφόρο του λιμενικού σώματος)
- 5079/1996(δυσμενή κρίση Αστυνομικού Δ/ντη κατά την οποία η αιτιολογία αναπαράγει στοιχεία παρωχημένων ετών).
- 4465/1996 («έκτακτη» κρίση Ταξίαρχου χωρίς την προσήκουσα αιτιολογία).

⁶⁸ Το βασικό ζήτημα είναι ο τρόπος με τον οποίο η Διοίκηση αντιμετωπίζει την ακύρωση των αποφάσεων και παραλείψεων της. «Είναι η νοοτροπία της. Η Διοίκηση, πάντοτε αντιμετωπίζει με δυσαρέσκεια δικαστικές αποφάσεις που ακυρώνουν τις πράξεις της. Πρόκειται για μια συμπεριφορά που ενέπνευσε ακόμα και τη συγγραφή μυθιστορήματος με θέμα, έναν λοχαγό που, νιός ήταν και γέραςε, περιμένοντας την πολυπόθητη συμμόρφωση σε διαδοχικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας (πρόκειται για τον «Ωραίο Λοχαγό» του Μένη

3.3. Η ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΟ ΕΙΔΟΣ ΤΗΣ ΑΤΟΜΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ ΠΟΥ ΑΚΥΡΩΘΗΚΕ

Η πρώτη περίπτωση που θα εξετασθεί στο παρόν αυτό υποκεφάλαιο είναι αυτή της ακύρωσης παράλειψης⁶⁹ ή σιωπηρής άρνησης της Διοίκησης⁷⁰. Πιο συγκεκριμένα, σε περίπτωση ακύρωσης πράξης λόγω παράλειψης η Διοίκηση οφείλει να εκδώσει εκτελεστή διοικητική πράξη, η οποία περαιτέρω, μπορεί να σημαίνει και την υποχρέωση της Διοίκησης να προβεί σε θετικές ενέργειες για την αποκατάσταση των πραγμάτων στη θέση στην οποία βρίσκονταν πριν την παράλειψη⁷¹. Το περιεχόμενο δε της πράξης που θα εκδώσει η Διοίκηση, λόγω της ακύρωσης παράλειψης, εξαρτάται από το περιεχόμενο της διάταξης που προβλέπει την οφειλόμενη ενέργεια.

Εν συνεχεία, θα αναφερθεί το ζήτημα της ακύρωσης σύνθετης διοικητικής ενέργειας⁷², όπως είναι η περίπτωση διαδικασίας προσλήψεως δικηγόρου⁷³. Για να είναι

Κουμανταρέα)», βλ. Φίλης Αρναούτογλου, «Η πρότυπη ή πιλοτική δίκη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας», Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σελ. 222-223.

⁶⁹ Πρέπει να τονισθεί ότι η παράλειψη δεν είναι μόνον η απραξία ή η αδράνεια της Διοίκησης, αλλά κατά βάση η μη τέλεση συγκεκριμένης ενέργειας για την οποία υπάρχει υποχρέωση από τον νόμο.

⁷⁰ Σιωπηρή πράξη της Διοίκησης είναι η μη εξωτερίκευση της βούλησής της και συνιστά μορφή της η παράλειψη της Διοίκησης, βλ. σχετικά Μουκίου Χρυσούλα, «Η σιωπή της Διοίκησης, προς ένα *de lege ferenda* διοικητικό δίκαιο», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003.

⁷¹ Βλ. απόφαση 2791/2008 ΣτΕ, ειδικότερα το σκεπτικό 9, όπου: «Επειδή, το Δημόσιο ισχυρίζεται ότι με εσφαλμένη ερμηνεία και εφαρμογή του άρθρου 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα και του άρθρου 932 του Αστικού Κώδικα έκρινε το Διοικητικό Εφετείο ότι η αναιρεσίβλητη υπέστη ηθική βλάβη από την παράλειψη της Διοίκησης να την καλέσει για κατάταξη στη Σχολή Αξιωματικών της Ελληνικής Αστυνομίας από τις 3.10.1997, διότι αυτή ουδεμία ηθική βλάβη υπέστη αφού, ύστερα από τη δικαστική της δικαίωση με την 1076/1998 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου, εκλήθη από τη Διοίκηση για κατάταξη στην ανωτέρω Σχολή ως υπεράριθμη στις 2.10.1998, οπότε άρχισε να φοιτά κανονικά στη Σχολή αυτή και ξεκίνησε την επαγγελματική της σταδιοδρομία. Ο λόγος αυτός πρέπει να απορριφθεί, διότι το γεγονός ότι μετά την έκδοση της παραπάνω ακυρωτικής απόφασης του Διοικητικού Εφετείου η αναιρεσίβλητη εκλήθη για κατάταξη στη Σχολή Αξιωματικών της Ελληνικής Αστυνομίας σε συμμόρφωση προς την απόφαση αυτή, δεν αναιρεί τη στενοχώρια και την ψυχική ταλαιπωρία που υπέστη από την αποτυχία της στις εξετάσεις και την ανεργία της κατά το χρονικό διάστημα από 3.10.1997 έως 2.10.1998, οι οποίες νόμιμα με την προσβαλλόμενη απόφαση κρίθηκε ότι συνιστούν ηθική βλάβη, για την οποία η αναιρεσίβλητη edikaiouto χρηματική ικανοποίηση.», http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/ypiresies/nomologies?adf.ctrl-state=1bl29n59ht_25&afrLoop=80452661929612#/, τελ. επίσκεψη 24/9/2016.

⁷² Σύνθετη διοικητική ενέργεια αφορά την έκδοση μιας αλληλουχίας πράξεων υπό την σχέση αναγκαιότητας και αποκλειστικότητας. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι προηγούμενες πράξεις της σύνθετης διοικητικής ενέργειας ενσωματώνονται στην τελική.

⁷³ Βλ. άρθρο 45 Κώδικα Δικηγόρων, Τμήμα Α περί έμμισθης εντολής, όπου: «1. Έμμισθος δικηγόρος είναι αυτός που προσφέρει καθαρά νομικές υπηρεσίες είτε ως δικαστικός, είτε ως νομικός σύμβουλος, είτε ως δικηγόρος σε συγκεκριμένο εντολέα σταθερά και μόνιμα αμειβόμενος με πάγια ετήσια ή μηνιαία αμοιβή. Επίσης μπορεί ταυτόχρονα να αναλαμβάνει υποθέσεις από

μια διοικητική ενέργεια σύνθετη, απαιτείται η έκδοση τουλάχιστον δύο εκτελεστών διοικητικών πράξεων, όπου η αρχική ενσωματώνεται στην τελική. Με την άσκηση αίτησης ακύρωσης κατά της τελικής πράξης, λαμβάνονται υπόψη και οι λόγοι παρανομίας των ενδιάμεσων πράξεων. Στο σημείο αυτό, όμως, αναφύονται και τα περισσότερα προβλήματα που σχετίζονται κυρίως με την αλληλουχία των πράξεων και άρα με το ποιες πράξεις πρέπει να ανακληθούν, από ποιο στάδιο πρέπει να επαναληφθεί η διαδικασία κ.λπ. Η απάντηση στα εν λόγω ζητήματα προκύπτει από τη νομολογία και ειδικότερα παρατίθεται εδώ η υπ' αριθμ.3041/2002 απόφαση του ΣτΕ κατά την οποία «η Διοίκηση όφειλε, σύμφωνα με τα άρθρα 95 παρ. 5 του Συντάγματος και 50 παρ. 1 και 4 του π.δ/τος 18/1989, να θεωρήσει αναδρομικώς ανίσχυρη και μη υπάρχουσα νομικώς την ακυρωθείσα απόφαση του Υφυπουργού Εμπορίου, να επαναλάβει δε την διαδικασία από το στάδιο στο οποίο διαπιστώθηκε η πλημμέλεια που οδήγησε στην ακύρωση της εν λόγω αποφάσεως»⁷⁴. Ιδιαίτερη περίπτωση, όπως και η προηγούμενη, αποτελεί και η μερική ακύρωση. Ουσιαστικά, πρόκειται για τις περιπτώσεις αυτές που η ακύρωση αφορά μία από τις περισσότερες ρυθμίσεις μιας πράξης ή ένα από τα περισσότερα πρόσωπα που αφορά η πράξη. Βέβαια, θα πρέπει να είναι νομικά εφικτός ο διαχωρισμός του νόμιμου από το παράνομο τμήμα της πράξης, καθότι σε διαφορετική περίπτωση η ακυρότητα εκτείνεται σε όλη τη διοικητική πράξη. Χαρακτηριστική περίπτωση είναι η άδεια καταστήματος υγειονομικού ενδιαφέροντος, για τη χορήγηση της οποίας έχουν τεθεί πρόσθετοι ορισμοί που λειτουργούν καταναγκαστικά, όπως η

οποιονδήποτε άλλον αμειβόμενος είτε ανά υπόθεση, είτε με ετήσια ή περιοδική αμοιβή. 2. Οι διατάξεις του παρόντος Κώδικα που αφορούν την έμμισθη εντολή δεν εφαρμόζονται στους δικηγόρους εκείνους που πρόκειται να προσληφθούν με οποιονδήποτε άλλο τρόπο εκτός του προβλεπόμενου από τις διατάξεις του Κώδικα Δικηγόρων όπως εκάστοτε ισχύει ή άλλης αντίστοιχης ειδικά προβλεπόμενης κατά νόμο διαδικασίας πρόσληψης στους φορείς της παραγράφου 1 του άρθρου 4 του Ν. 4024/2011 (ΦΕΚ Α' 226) ή σε ανεξάρτητες αρχές, οι οποίοι αποδέχονται και προσχωρούν στον εσωτερικό κανονισμό του εντολέα τους, υποκείμενοι σε ορισμένο ωράριο, καθώς και σε εποπτεία του από τον κανονισμό αρμοδίου προϊσταμένου δικηγόρου. Οι δικηγόροι αυτοί βρίσκονται σε αναστολή άσκησης του δικηγορικού λειτουργήματος για όσο χρονικό διάστημα παρέχουν τις ανωτέρω υπηρεσίες τους. Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Δικαιοσύνης και Οικονομικών καθορίζεται εκάστοτε η μηνιαία αμοιβή των δικηγόρων αυτών η οποία πρέπει να αντιστοιχεί με τις μηνιαίες αποδοχές του προσωπικού του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους», <http://www.dsa.gr/e-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%B2%CE%BF%CF%8D%CE%BB%CE%B5%CF%85%CF%83%CE%B7/%CF%84%CE%BC%CE%B7%CE%BC%CE%B1-%CE%B1-%CE%AD%CE%BC%CE%BC%CE%B9%CF%83%CE%B8%CE%B7-%CE%B5%CE%BD%CF%84%CE%BF%CE%BB%CE%AE-%CE%AC%CF%81%CE%B8%CF%81%CE%BF-45-%CE%AD%CE%BC%CE%BC%CE%B9%CF%83%CE%B8%CE%B7-%CE%B5%CE%BD%CF%84%CE%BF%CE%BB%CE%AE>, τελ.επίσκεψη 24/9/2016.

⁷⁴ http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/ypiresies/nomologies?_adf.ctrl-state=1bl29n59ht_25&_afriLoop=80452661929612#!, τελ.επίσκεψη 24/9/2016.

έγκριση περιβαλλοντικών όρων. Σε περίπτωση, λοιπόν, μερικής ακύρωσης και όσον αφορά την αποθετική συμμόρφωση της Διοίκησης, αυτή προβαίνει σε όμοιες ενέργειες με την περίπτωση της ολικής ακύρωσης της διοικητικής πράξης. Στην περίπτωση όμως, μερικής συμμόρφωσης, κατά το στάδιο της θετικής συμμόρφωσης, όταν η προσβληθείσα πράξη είναι δέσμιας αρμοδιότητας ως προς το περιεχόμενο, τότε η Διοίκηση, εφόσον υποχρεούται σε επανέκδοση της πράξης, επιλαμβάνεται μόνο των μερών αυτών που έχουν ακυρωθεί και σε περίπτωση διακριτικής ευχέρειας μπορεί και να επιληφθεί και των μη θιγόμενων μερών, ανακαλώντας όλη την πράξη.

Γ' ΜΕΡΟΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1.Η ΜΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ/ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΑΚΥΡΩΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

1.1. ΜΟΡΦΕΣ ΤΗΣ ΜΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ

Με τον όρο μη συμμόρφωση προς τις δικαστικές αποφάσεις νοείται η μη εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων από τη Διοίκηση (όπως δηλώνεται και στον τίτλο της εργασίας). Επιπρόσθετα, στο παρόν υποκεφάλαιο θα παρουσιαστεί μια τυπολογία των μορφών της μη συμμόρφωσης.

Οι μορφές της μη συμμόρφωσης διακρίνονται σε (α) άμεσες και (β) έμμεσες. Στις άμεσες μορφές συγκαταλέγεται η ρητή και σιωπηρή άρνηση εκτέλεσης της ακυρωτικής απόφασης και η πλημμελής συμμόρφωση στην ακυρωτική απόφαση. Στις έμμεσες μορφές ανήκουν η έκδοση «όμοιων» πράξεων με την ακυρωθείσα και η επέμβαση του νομοθέτη στην ακυρωτική δίκη με σκοπό τη ματαίωση των αποτελεσμάτων της ακυρωτικής δίκης.

Ξεκινώντας λοιπόν από τις άμεσες μορφές μη συμμόρφωσης, η περίπτωση της ρητής άρνησης της Διοίκησης δεν εμφανίζει μεγάλη συχνότητα καθόσον απαιτείται και ρητή αιτιολογία αυτής. Ωστόσο, άρνηση εκτέλεσης ακυρωτικής απόφασης από τη Διοίκηση συναντάται όλο και πιο συχνά και μάλιστα, σύμφωνα με τις ετήσιες εκθέσεις του Συνήγορου του Πολίτη (εφεξής ΣτΠ)⁷⁵, οι προβαλλόμενοι λόγοι είναι οι ακόλουθοι:

- παρέλευση μεγάλου χρονικού διαστήματος από την έκδοση της πράξης που ακυρώθηκε,
- δημιουργία πραγματικών καταστάσεων ως αποτέλεσμα της πράξης που ακυρώθηκε και οι οποίες είναι δύσκολο έως αδύνατο να ανατραπούν,
- η προστασία των δικαιωμάτων των τρίτων,
- το δημοσιονομικό κόστος
- η έλλειψη ρητής προς τούτο εντολής του αρμόδιου Υπουργού κ.λπ.

Η περίπτωση της σιωπηρής άρνησης εκδηλώνεται είτε όταν η Διοίκηση αρνείται σιωπηρώς να εκδώσει πράξη, είτε να προβεί στις απαραίτητες ενέργειες για

⁷⁵ Βλ. ειδικότερα Ετήσια Έκθεση ΣτΠ 2004, σελ.101-102, http://www.synigoros.gr/resources/docs/611_04-apologismos-da.pdf, τελ.επίσκεψη 25/9/2016.

αποκατάσταση των πραγμάτων στον πριν την έκδοση της ακυρωθείσας πράξης χρόνο, είτε με συνεχείς αναβολές πέρα από τον εύλογο χρόνο. Αξίζει να σημειωθεί ότι, η σιωπηρή άρνηση δεν αποτελεί παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας με αποτέλεσμα να μην μπορεί κανείς να την προσβάλει εναντίον της⁷⁶ και αυτό γιατί εάν η Διοίκηση αρνηθεί να ενεργήσει ως οφείλει, αυτό ρυθμίζεται ειδικώς από το νόμο⁷⁷.

Μια αρκετά συνηθισμένη μορφή μη συμμόρφωσης στην ακυρωτική απόφαση είναι η πλημμελής συμμόρφωση. Όταν δηλαδή η Διοίκηση εκδίδει νέα πράξη, σε αντικατάσταση της ακυρωθείσας, της οποίας το περιεχόμενο παραβιάζει το δεδικασμένο της δικαστικής απόφασης. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις είναι ο αναδρομικός διορισμός του υπαλλήλου χωρίς την ανάλογη καταβολή των αναδρομικών αποδοχών⁷⁸ και η περίπτωση που ήδη έχει αναφερθεί σε προηγούμενο κεφάλαιο για την έκδοση νέων πράξεων με διαφορετική κάθε φορά αιτιολογία. Στην τελευταία περίπτωση, η Διοίκηση επαναλαμβάνει την αρχικώς ακυρωθείσα πράξη με διαφορετική αιτιολογία και σε επόμενο χρόνο ο αιτών με τη σειρά του προβαίνει στην εκ νέου προσβολή της μη ευμενούς πράξης.

Λύση ως προς αυτόν τον κύκλο των πράξεων που ακυρώνονται και εκδίδονται έδωσε η νομολογία κατά την οποία, εάν η Διοίκηση αδυνατεί να αιτιολογήσει επαρκώς τη δυσμενή νέα διοικητική πράξη τότε αυτή ακυρώνεται λόγω κακής χρήσης της διακριτικής ευχέρειας. Εν συνεχεία, η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να εκδώσει νέα πράξη, θετικά προσκείμενη προς τον διοικούμενο και βάσει των όσων κρίθηκαν με τη δικαστική απόφαση, χωρίς να μπορεί να επαναλάβει την έκδοση αυτής με άλλη αιτιολογία.

Άλλο ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα πλημμελούς συμμόρφωσης είναι η περίπτωση αξιολόγησης-κρίσεων στρατιωτικών-αστυνομικών υπαλλήλων. Ειδικότερα, ο πιο συνηθισμένος λόγος ακύρωσης είναι η ελλιπής αιτιολογία, η ασαφής αιτιολογία

⁷⁶ Βλ. την υπ' αριθμ. 3510/2002 απόφαση ΣτΕ και ειδικότερα στο σκεπτικό 7,8. Ομοίως την 4039/2009, την 894/2009.

⁷⁷ Β. Ρώτη, Το φαινόμενο της δυστροπίας της Διοίκησης στην εκτέλεση των ακυρωτικών αποφάσεων, Το αδιέξοδο και τα αντίδοτα, Τόμος τιμητικός ΣτΕ 1979, σελ.351 όπως προκύπτει από το ακόλουθο απόσπασμα: «... και τούτο γιατί και η αρχική άρνηση-σιωπηρή ή ρητή-είχε ήδη ακυρωθεί, ενώ η νέα παράλειψη δεν αποτελεί νέα εκτελεστή πράξη που να μπορεί να προσβληθεί αυτοτελώς με αίτηση ακυρώσεως. Δηλαδή ο δικαστής εξάντλησε τη δικαιοδοσία του με την ακυρωτική απόφαση ».

⁷⁸ Βελισσάριος Κ.Καρακώστας, Υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης και εξάντληση της διακριτικής της ευχέρειας, όπ.π., Δ21,162, και ειδικότερα το νομολογιακό παράδειγμα της 2245/1988 απόφασης του ΔΕφΑθ με την οποία κρίθηκε ότι στην περίπτωση παράλειψης διορισμού του πολίτη Χ, η ρήτρα «χωρίς τη λήψη αναδρομικών αποδοχών» που τέθηκε στην πράξη του διορισμού του είναι παράνομη.

για μη προαγωγή ή ακόμα και η εσφαλμένη επίκληση στοιχείων που συνθέτουν την αιτιολογία⁷⁹.

Αναλύοντας περαιτέρω τώρα στις έμμεσες μορφές μη συμμόρφωσης, θα προηγηθεί η περίπτωση έκδοσης των «όμοιων» πράξεων, που όπως ήδη έχει αναφερθεί, απαγορεύεται ρητά. Αξίζει να επαναληφθεί ότι για να είναι μια νέα διοικητική πράξη «όμοια» με την ακυρωθείσα, θα πρέπει να επαναλαμβάνει την ίδια εσωτερική και εξωτερική παρανομία. Βέβαια υπάρχει και το ενδεχόμενο της εκτίμησης νέων στοιχείων ή ακόμα και της εκτίμησης στοιχείων και περιστατικών που υπήρχαν αλλά δεν είχαν ληφθεί υπόψη για την έκδοση της ακυρωθείσας πράξης. Σε τέτοιες περιπτώσεις εκδίδεται νέα πράξη προς αντικατάσταση της ακυρωθείσας, όμοιου περιεχομένου, αλλά με διαφορετική πραγματική βάση. Χαρακτηριστικές είναι οι περιπτώσεις κρίσεων ένστολων όπου υπάρχει ακύρωση λόγω έλλειψης αιτιολογίας και θεωρείται λόγος ακυρότητας η παράβαση του δεδικασμένου ενώ δεν είχαν ληφθεί υπόψη νέα στοιχεία. Βέβαια, υπάρχει και η περίπτωση, όπου η Διοίκηση εκδίδει νέα πράξη όμοιου περιεχομένου με την ακυρωθείσα αλλά με διαφορετική πραγματική βάση χωρίς όμως αυτή να έχει μεταβληθεί, αποδεικνύοντας έτσι την άρνηση της Διοίκησης να συμμορφωθεί.

Ολοκληρώνοντας την ενότητα αυτή, θα πρέπει να αναφερθεί η περίπτωση ματαίωσης του ακυρωτικού αποτελέσματος. Αυτό γίνεται κυρίως όταν η Διοίκηση εκδίδει πράξεις οι οποίες επαναλαμβάνουν ρυθμίσεις που έχουν ήδη ακυρωθεί με δικαστική απόφαση ή όταν εκδίδονται νόμοι ενόσω εκκρεμεί η έκδοση απόφασης του ακυρωτικού δικαστηρίου⁸⁰.

⁷⁹ Βλ. πόρισμα του ΣτΠ «ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΠΡΟΣΗΚΟΥΣΑΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΜΕ ΑΚΥΡΩΤΙΚΕΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΕΠΑΝΑΚΡΙΣΕΙΣ ΑΞΙΩΜΑΤΙΚΩΝ», <http://www.synigoros.gr/resources/docs/206086.pdf>, τελ.επίσκεψη 28/9/2016.

⁸⁰ Βλ. σχετικά πόρισμα του ΣτΠ «Συμμόρφωση της διοίκησης σε ακυρωτικές δικαστικές αποφάσεις που αφορούν θέματα αδειών διαμονής», <http://www.synigoros.gr/resources/akyrotikesapofaseis.pdf>, τελ.επίσκεψη 28/9/2016.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΛΟΓΟΙ ΜΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ-ΜΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΩΝ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΑΠΟ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Στο προηγούμενο κεφάλαιο αναπτύχθηκε το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης. Ποιοι είναι όμως οι λόγοι που η Διοίκηση επικαλείται ώστε να δικαιολογήσει την πιθανή αδυναμία της ή και την εμμονή της να μην συμμορφώνεται; Πρόκειται όντως για έναν «γίγαντα με πύλινα πόδια» ή αλλιώς για ένα «υδροκέφαλο νάνο με ατροφικά άκρα» ή τελικά ισχύει ότι μια κοινωνία έχει το κράτος και τη διοίκηση που της αρμόζει⁸¹;

Αρχικά, θα πρέπει να σημειωθεί ο προφανέστερος λόγος, αυτός της λεγόμενης πολιτικής επιλογής-πολιτικής βούλησης. Ειδικότερα τώρα, που βιώνουμε μια δύσκολη οικονομική συγκυρία, ένας από τους λόγους που επικαλείται η Διοίκηση σχετικά με την εκτέλεση της ακυρωτικής απόφασης είναι το δημοσιονομικό κόστος. Τέτοιες είναι για παράδειγμα οι περιπτώσεις που αφορούν σε αναδρομικό διορισμό υπαλλήλου και κατ' επέκταση, σε αναδρομική καταβολή οφειλόμενων αποδοχών που επιβαρύνουν τον κρατικό προϋπολογισμό⁸². Άλλο παράδειγμα, είναι η περίπτωση της επιστροφής των αποδοχών που είχαν περικοπεί αναδρομικά στους υπαλλήλους της Ελληνικής Αστυνομίας όπου το δικαστήριο είχε αποφανθεί τα ακόλουθα: «...Δεν συνιστά, αντιθέτως, συμμόρφωση της διοικήσεως η αόριστη αναφορά περί αποτιμήσεως του εν γένει δημοσιονομικού κόστους που συνεπάγεται η εφαρμογή της, ούτε, άλλωστε, η εκδήλωση της σαφούς προθέσεώς της για εφαρμογή της επίμαχης δικαστικής αποφάσεως και η αδιάστικτη αναγνώριση της αντίστοιχης υποχρεώσεώς της. Εξ άλλου τα αναφερόμενα στις απόψεις της Διοικήσεως, με τα οποία επιχειρείται σύνδεση του ζητήματος της συμμορφώσεως προς τις προβλέψεις διαφόρων νομοθετημάτων (π.χ. ν. 4263/2014) ή τη διαπραγμάτευση του ίδιου ζητήματος με την λεγόμενη Τρόικα, δεν συνιστούν νόμιμα εμπόδια για την αιτούμενη συμμόρφωση ούτε δικαιολογούν προσωρινή αποχή από αυτήν, ως μη βασιζόμενα σε κάποια συνταγματική διάταξη ή αρχή» (πρακτικό 10/2014 του Τριμελούς Συμβουλίου του Συμβουλίου της Επικρατείας)»⁸³. Επομένως γίνεται αντιληπτό ότι, η επίκληση του δημοσιονομικού κόστους δεν δικαιολογεί τη μη εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων καθόσον έτσι

⁸¹ Αντ. Μακρυδημήτρης, Ηλ.Πραβίτα, «Διοικητική Επιστήμη Ι: Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης», Ε' έκδοση, 2012, εκδ.Σάκκουλα, σελ.70, 72.

⁸² Βλ. την υπ' αριθμ.απόφαση ΣτΕ Ολ 2192/2014 που ακύρωσε την υπουργική απόφαση σχετικά με τον καθορισμό του χρόνου και του τρόπου επιστροφής των ποσών που προέκυψαν από την αναδρομική μείωση των αποδοχών των αστυνομικών υπαλλήλων της ΕΛΑΣ.

⁸³ <https://www.prevedourou.gr/%CE%B7-%CE%AD%CE%BA%CF%84%CE%B1%CF%83%CE%B7-%CF%84%CE%B7%CF%82-%CF%85%CF%80%CE%BF%CF%87%CF%81%CE%AD%CF%89%CF%83%CE%B7%CF%82-%CF%83%CF%85%CE%BC%CE%BC%CF%8C%CF%81%CF%86%CF%89%CF%83%CE%B7%CF%82-%CF%84/>, τελ.επίσκεψη 29/9/2016.

πλήττεται το Κράτος Δικαίου και η συνταγματικά κατοχυρωμένη δικαστική προστασία. Άλλη μια περίπτωση που αφορά την πολιτική επιλογή ως λόγο μη συμμόρφωσης είναι η επίκληση λόγων δημοσίου συμφέροντος, υπό την έννοια ότι η Διοίκηση αρνείται να εφαρμόσει τη δικαστική απόφαση εφόσον ακολουθεί τις επιλογές της εκάστοτε κυβερνητικής επιλογής. Για παράδειγμα, το ΣτΕ ακύρωσε πράξη του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων με την οποία η Διοίκηση δεν χορηγούσε άδεια ίδρυσης ιδιωτικού λυκείου σε σωματείο και η υπόθεση αναπέμφθηκε στη Διοίκηση ώστε να εκδώσει νέα πράξη σε αντικατάσταση της ακυρωθείσας. Η Διοίκηση αρνήθηκε να συμμορφωθεί με τα κριθέντα από το Δικαστήριο με την αιτιολογία ότι η χορήγηση άδειας ίδρυσης ιδιωτικών σχολίων μελετάται σε κυβερνητικό επίπεδο με σκοπό τον προσδιορισμό των προϋποθέσεων χορήγησης σχετικών αδειών⁸⁴.

Πέραν όμως της πολιτικής επιλογής εξίσου σημαντικός λόγος για τη μη συμμόρφωση είναι η οργανωτική αδυναμία της Διοίκησης και οι διοικητικές δυσλειτουργίες της. Πιο συγκεκριμένα, η δράση της Διοίκησης σαφώς και επηρεάζεται από εξωτερικούς παράγοντες- πχ. οικονομική κρίση. Οι εσωτερικοί όμως παράγοντες όπως η έλλειψη ικανότητας πληροφόρησης, η έλλειψη δικαιιοπρακτικής και δημοκρατικής δέσμευσης και τα οργανωτικά της κενά είναι αυτοί που επιβραδύνουν τη διοικητική δράση και φτάνουμε στο σημείο της αντικειμενικής δυσχέρειας διαχείρισης των καταστάσεων που κάθε φορά ανακύπτουν. Η δυσχέρεια αυτή γίνεται ακόμα μεγαλύτερη όταν μεσολαβεί μεγάλο χρονικό διάστημα από την ημερομηνία έκδοσης της πράξης και την ημερομηνία ακύρωσής της για μια σειρά λόγων όπως η μη σωστή τήρηση αρχείου, η ασυνέχεια της διοίκησης που προκύπτει από την αλλαγή του υπαλλήλου ή του συλλογικού οργάνου που χειριζόταν την υπόθεση, η μη καλή γνώση του προϊσχύσαντος δικαίου κ.ά.

Αναλυτικότερα, η Διοίκηση προκειμένου να δικαιολογήσει τη μη συμμόρφωσή της επικαλείται τον φόρτο εργασίας των αρμόδιων διοικητικών οργάνων. Στις περισσότερες περιπτώσεις, έτσι όπως προκύπτει και από τις ετήσιες εκθέσεις του ΣτΠ, η Διοίκηση δικαιολογεί τις μεγάλες καθυστερήσεις της επειδή οι υπάλληλοι είναι υπηρεσιακώς επιβαρυνόμενοι ή επειδή η στελέχωση της υπηρεσίας δεν είναι επαρκής. Ωστόσο, και σε αυτήν την περίπτωση, όπως και στους δημοσιονομικούς λόγους, δεν δικαιολογείται η παράλειψη της Διοίκησης να συμμορφωθεί/να εφαρμόσει τις δικαστικές αποφάσεις. Σε άλλες περιπτώσεις η καθυστέρηση συμμόρφωσης της

⁸⁴ Σταματία Καλογήρου, «Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων», οπ.π. σελ.174.

Διοίκησης οφείλεται σε ανεπάρκειες των ατομικών φακέλων, στην πολυπλοκότητα μιας υπόθεσης και στο χρόνο που απαιτείται για την ολοκλήρωση αυτής ακόμα και σε έλλειψη υλικοτεχνικής υποδομής και εργαλείων απαραίτητων για την υλοποίηση της ακυρωτικής απόφασης. Ιδιαίτερης σημασίας είναι η ελλιπής νομική κατάρτιση των διοικητικών οργάνων, η οποία οδηγεί στην αδυναμία κατανόησης του περιεχομένου της ακυρωτικής απόφασης και των ενεργειών που πρέπει να προβεί η Διοίκηση προκειμένου να συμμορφωθεί.

Όπως έχει ήδη επισημανθεί και ανωτέρω, σημαντικός παράγοντας για τη διόγκωση των προβλημάτων της μη συμμόρφωσης είναι η πάροδος μεγάλου χρονικού διαστήματος από την έκδοση της διοικητικής πράξης και την ακύρωση αυτής από το Δικαστήριο. Έχει παρατηρηθεί δε, ότι το ήδη μεγάλο χρονικό διάστημα παρατείνεται ηθελημένα από τη Διοίκηση ακόμα περισσότερο προκειμένου αυτή να μη συμμορφωθεί, επικαλούμενη κάθε φορά διάφορες πραγματικές καταστάσεις.

Προκειμένου να γίνει αντιληπτό αυτό το ζήτημα, παρατίθεται το ακόλουθο παράδειγμα. Σε μια υπόθεση η αρμόδια διοικητική αρχή δεν προέβη στην κατεδάφιση ενός αλιευτικού καταφυγίου που είχε κριθεί παράνομο με την δικαστική απόφαση. Η αιτιολογία ήταν ότι το καταφύγιο αυτό είχε από μακρού ολοκληρωθεί και η καταστροφή δημοσίου έργου δεν προβλεπόταν από νόμο. Στην περίπτωση αυτή «η Επιτροπή του ν.1470/1984 έκρινε ότι ως συμμόρφωση προς την ακυρωτική απόφαση είναι η άρση κάθε πραγματικής κατάστασης που έχει δημιουργηθεί και υφίσταται σε αντίθεση προς τα κριθέντα με τη δικαστική απόφαση. Ειδικά δε, όταν πρόκειται για δημόσιο έργο ως συμμόρφωση προς την ακυρωτική απόφαση που έκρινε την νομιμότητά του νοείται η άνευ άλλου τινός καταστροφή ή κατεδάφιση του έργου αυτού⁸⁵».

Κλείνοντας την ενότητα αυτή, θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η άρνηση της Διοίκησης να συμμορφωθεί προς τις δικαστικές αποφάσεις οφείλεται στη δυστροπία της και στην επιμονή της να επιβάλει παράνομα τη θέλησής της. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις μη συμμορφούμενων οργάνων, βάσει των ετήσιων εκθέσεων του ΣτΠ, είναι το Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, το Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, οι ΟΤΑ και οι πολεοδομικές υπηρεσίες κ.ά.⁸⁶

⁸⁵ Σταματία Καλογήρου, «Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων», όπ.π.,σελ.179-180, και ειδικότερα παραπομπή νο.521.

⁸⁶ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο δικαστικός αγώνας ένστολου που ξεκίνησε το 1978, κερδίζοντας τέσσερις ευνοϊκές δικαστικές αποφάσεις, που όμως μέχρι το 1990 εξακολουθούσε να είναι σε αποστρατεία παρά την έκδοση των αποφάσεων που έκριναν το αντίθετο, Ετήσια Έκθεση ΣτΠ 2004, όπ.π.σελ.102-103..

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Η ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΑΠΟ ΤΗ ΜΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΣΤΙΣ ΑΚΥΡΩΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

Η άρνηση ή η παράλειψη της Διοίκησης να συμμορφωθεί προς τις δικαστικές αποφάσεις σε συνδυασμό με άλλες προϋποθέσεις μπορεί να θεμελιώσει αστική ευθύνη του Δημοσίου καθώς και την πειθαρχική ή ποινική ευθύνη κάθε αρμόδιου διοικητικού οργάνου⁸⁷.

Η αστική ευθύνη του Κράτους προς τον ιδιώτη προκύπτει από την έκδοση μη νόμιμης διοικητικής πράξης ή από την παράλειψη έκδοσης τέτοιας, από τις μη νόμιμες ενέργειες του Δημοσίου ή από παραλείψεις οφειλόμενων νόμιμων ενεργειών. Για τη θεμελίωση περαιτέρω της ευθύνης θα πρέπει σε συνδυασμό με τα ανωτέρω να αποδεικνύεται και η πρόκληση ζημίας στον ιδιώτη καθώς και η ύπαρξη αιτιώδους σχέσης ανάμεσα στην παρανομία-παράλειψη της Διοίκησης και της ζημίας που προκλήθηκε.

Πέραν όμως της αστικής γεννάται ζήτημα και πειθαρχικής ευθύνης των υπαλλήλων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης ή σε περίπτωση μη εκπλήρωσης της υποχρέωσης συμμόρφωσης προς την ακυρωτική απόφαση. Ειδικότερα, με τον ν. 3068/2002 σε περίπτωση που η παράλειψη συμμόρφωσης από τον αρμόδιο υπάλληλο έγινε με σκοπό να προσπορίσει στον εαυτό του ή σε άλλον παράνομο όφελος, προσδιορίζεται ως πειθαρχική ποινή η προσωρινή ή η οριστική παύση του υπεύθυνου υπαλλήλου⁸⁸. Πρέπει όμως να σημειωθεί ότι στο αναθεωρηθέν Σύνταγμα καμία διάταξη δεν καθορίζει την πειθαρχική ή ποινική ευθύνη των αρμόδιων υπαλλήλων. Παρά το γεγονός αυτό, η διάταξη του άρθρου 50 παρ.4 του οργανικού νόμου του ΣτΕ⁸⁹ ορίζει ότι: «ο παραβάτης εκτός από τη δίωξη κατά το άρθρο 259⁹⁰ του Ποινικού Κώδικα, υπέχει

⁸⁷ « Για να δημιουργηθεί η ευθύνη ενός δημόσιου νομικού προσώπου, πρέπει η ζημιόγonos πράξη ή παράλειψη να μπορεί να του καταλογίζεται, δηλαδή να θεωρείται ως πράξη αυτού του ίδιου του νομικού προσώπου. Προϋπόθεση για τον καταλογισμό της παράνομης ζημιόγonos πράξης ή παράλειψης στο δημόσιο νομικό πρόσωπο είναι να έγινε από όργανό του. Όργανα, με την ευρεία έννοια του όρου, οι πράξεις ή παραλείψεις των οποίων καταλογίζονται στο δημόσιο νομικό πρόσωπο, είναι για το Δημόσιο οι κάθε κατηγορίας δημόσιοι πολιτικοί και στρατιωτικοί υπάλληλοι καθώς και οι κληρωτοί και έφεδροι στρατιωτικοί και σε ορισμένες περιπτώσεις οι εργολάβοι», Επαμεινώνδας Π.Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 14^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ.238-239.

⁸⁸ Άρθρο 5 παρ.1 του ν.3068/2002, <http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=JirsbXjhpq4%3D&tabid=132>, τελ.επίσκεψη 6/10/2016.

⁸⁹ Σταυρούλα Ν.Κτιστάκη, Η συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001, οπ.π. σελ.841

⁹⁰ Κείμενο άρθρου 259 Π.Κ.: «Υπάλληλος που με πρόθεση παραβαίνει τα καθήκοντα της υπηρεσίας του με σκοπό να προσπορίσει στον εαυτό του ή σε άλλον παράνομο όφελος ή για να βλάψει το κράτος ή κάποιον άλλο τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι δύο ετών, αν η πράξη αυτή δεν τιμωρείται με

και προσωπική ευθύνη⁹¹ για την αποζημίωση». Ωστόσο, μετά τη θέσπιση του άρθρου 38 του ισχύοντος υπαλληλικού κώδικα⁹² η προσωπική ευθύνη του δημόσιου υπαλλήλου έχει εκμηδενιστεί καθόσον οι υπάλληλοι δεν ευθύνονται έναντι των τρίτων για τις πράξεις ή τις παραλείψεις τους, αλλά μόνο έναντι του Κράτους, αναγωγικά, για τις αποζημιώσεις που κατέβαλε τούτο σε τρίτους για τις πράξεις ή τις παραλείψεις τους⁹³. Περαιτέρω, το άρθρο 85 του Συντάγματος ως προς τη ρύθμιση της ευθύνης των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου παραπέμπει στο νόμο περί ευθύνης των Υπουργών. Πρακτικά, αυτό σημαίνει ότι για να θεμελιωθεί αστική ευθύνη Υπουργού, θα πρέπει να υπάρχει ποινική καταδίκη, κατόπιν παραπομπής του από την Βουλή. Βέβαια από όλα τα παραπάνω εύκολα κανείς συνάγει το συμπέρασμα ότι η προσωπική ευθύνη των Υπουργών είναι ουσιαστικά ανύπαρκτη.

άλλη ποινική διάταξη»,
<http://criminal.ethemis.gr/368/%CF%80%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CF%8C%CF%82-%CE%BA%CF%8E%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CF%82-%CE%B5%CE%B9%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%BC%CE%AD%CF%81%CE%BF%CF%82-%CE%AC%CF%81%CE%B8%CF%81/>,
τελεπίσκεψη 05/10/2016.

⁹¹ Βλ. Προκόπη Β. Παυλόπουλου, Σύγχρονα προβλήματα της Διοικητικής Δικαιοσύνης, όπ.π., Δ23, 837 σχετικά με το μηχανισμό της προσωπικής ευθύνης ο οποίος καθιερώνει μια τριπλή ευθύνη την πειθαρχική, αστική και ποινική. Όμως, όταν «οι κυρώσεις αυτές έχουν την όψη της «δαμοκλείου σπάθης» επί της κεφαλής του οργάνου, τότε αυτό γνωρίζει ότι ο μηχανισμός που απελευθερώνει τη σπάθη αυτή έχει κατά μεγάλο μέρος αποδυναμωθεί και είναι ουσιαστικά ακίνδυνος».

⁹² **Άρθρο 38 ν.3528/2007, Αστική ευθύνη:**

«1. Ο υπάλληλος ευθύνεται έναντι του Δημοσίου για κάθε ζημιά την οποία προξένησε σε αυτό από δόλο ή βαρεία αμέλεια κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του. Ο υπάλληλος ευθύνεται επίσης για την αποζημίωση την οποία κατέβαλε το Δημόσιο σε τρίτους για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις του κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του, εφόσον οφείλονται σε δόλο ή βαρεία αμέλεια. Ο υπάλληλος δεν ευθύνεται έναντι των τρίτων για τις ανωτέρω πράξεις ή παραλείψεις του.

2. Σε περίπτωση δόλου του υπαλλήλου, αυτός παραπέμπεται υποχρεωτικώς στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Σε περίπτωση βαρείας αμέλειας, αν ο υπάλληλος παραπεμφθεί, το Ελεγκτικό Συνέδριο, εκτιμώντας τις ειδικές περιστάσεις, μπορεί να καταλογίσει σε αυτόν μέρος μόνο της ζημιάς που επήλθε στο Δημόσιο ή της αποζημίωσης που το τελευταίο υποχρεώθηκε να καταβάλει.

3. Αν περισσότεροι υπάλληλοι προξένησαν από κοινού ζημιά στο Δημόσιο, ευθύνονται εις ολόκληρον κατά τις διατάξεις του Αστικού Δικαίου.

4. Η αξίωση του Δημοσίου κατά υπαλλήλων του για αποζημίωση στις περιπτώσεις της παρ. 1 παραγράφεται σε πέντε (5) έτη. Στην περίπτωση του πρώτου εδαφίου της παρ. 1, η πενταετία αρχίζει αφότου το αρμόδιο όργανο για την υποβολή της αίτησης καταλογισμού έλαβε γνώση της ζημιάς και του λόγου αυτής, και στην περίπτωση του δεύτερου εδαφίου, αφότου το Δημόσιο κατέβαλε την αποζημίωση.

5. Η αστική ευθύνη των δημοσίων υπολόγων και των διατακτών διέπεται από τις ειδικές γι' αυτούς διατάξεις.

6. Ειδικές διατάξεις για την προσωπική αστική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων έναντι των τρίτων διατηρούνται σε ισχύ.», <http://www.minadmin.gov.gr/?p=11440>, τελεπίσκεψη 5/10/2016.

⁹³ Σταυρούλα Ν.Κτιστάκη, Η συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων μετά την αναθεώρηση του 2001, όπ.π.σελ.842

Εξάλλου η εξέταση της μη συμμόρφωσης ως παράβαση καθήκοντος, σύμφωνα με τα όσα ορίζονται στο άρθρο 259 του Ποινικού Κώδικα, αφήνει να συναχθεί ότι βασική προϋπόθεση για τη στοιχειοθέτηση του συγκεκριμένου αδικήματος αποτελεί η εκ προθέσεως παράβαση (δόλος). Η συγκεκριμένη όμως περίπτωση δύσκολα αποδεικνύεται, με αποτέλεσμα να ασκείται σπάνια ποινική δίωξη για τη σχετική παράβαση. Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι, υπό την επιρροή της γαλλικής θεωρίας και νομολογίας, ο νόμος 3068/2002⁹⁴ θέλησε να κινηθεί κατά το πρότυπο του θεσμού των δικαστικών διαταγών και κυρώσεων με σκοπό να περιοριστεί το φαινόμενο τη μη συμμόρφωσης της Διοίκησης. Όμως, αναφορικά με τις αλληπάληλες προθεσμίες που τηρούνται κατά τη διαδικασία ελέγχου της μη συμμόρφωσης, θα πρέπει να σημειωθεί ότι ουσιαστικά περιστέλλουν την αποτελεσματικότητα⁹⁵ της επιβολής της κύρωσης που δύναται το Τριμελές Συμβούλιο να επιβάλει.

Εντέλει, με το ΠΔ 61/2004 (ΦΕΚ Α'54/19-02-2004), το οποίο εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθ.3 παρ.8 του ν.3068/2002, ρυθμίστηκαν ζητήματα σχετικά με τη λειτουργία του Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης, τον τρόπο διαπίστωσης της μη συμμόρφωσης και την είσπραξη του χρηματικού προστίμου. Ειδικότερα, στα πρώτα 2 άρθρα του προσδιορίζεται ο τρόπος συγκρότησης των τριμελών συμβουλίων των τριών ανώτατων δικαστηρίων και του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου και το γεγονός ότι οι συνεδριάσεις αυτών δεν είναι δημόσιες. Περαιτέρω, δεδομένου ότι μια εξαντλητική ανάλυση των άρθρων του ΠΔ δεν θα είχε πρακτική αξία θα περιοριστούμε στις ακόλουθες παρατηρήσεις για τα άρθρα 3,5,6 και 8 του διατάγματος αυτού⁹⁶. Από τη

⁹⁴ Βλ. Βελισσάριος Καρακώστας, «Άμεση εκτελεστικότητα ακυρωτικών δικαστικών αποφάσεων και νομιμοποίηση διοικητικής δυστροπίας», περιοδικό Δίκη, 1, Ιανουάριος 2005, εκδ.EUNOMIA Verlag, Δ 36, σελ.229, όπου αναφέρει: « ο νόμος 3068/2002 είναι εκτελεστικός του άρθρου 95 παρ.5 του Συντάγματος. Άρα αποβλέπει να εξασφαλίσει συμμόρφωση της διοικήσεως προς τις ακυρωτικές αποφάσεις ενόψει προφανώς, της ενδημούσης, κοινώς γνωστής, δυστροπίας της. Στο άρθρο 1 του Ν.3068 ορίζεται ότι η Διοίκηση έχει υποχρεώσει να συμμορφώνεται χωρίς καθυστέρηση προς τις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων που είναι εκτελεστές κατά τις οικείες δικονομικές διατάξεις...», «...μήπως πρέπει μετά το Ν. 3068, να θεωρηθούν κατηργημένες οι ρυθμίσεις αυτές[δηλ.περιστασιακές και ευκαιριακές μερικότερες ρυθμίσεις] , ως περιέχουσες νομοθετικές ευλογίες της δυστροπούσης διοικήσεως;»

⁹⁵ Βλ. Απ. Γέροντα, «Ελλείμματα» δικαστικής προστασίας, όπ.π., σελ.557, αναφορικά με την αναποτελεσματικότητα της αιτήσεως ακυρώσεως και ειδικότερα μέσω των αποφάσεων ΣτΕ 4678/1995 (παρέλευση μεγάλου χρονικού διαστήματος από τη γέννηση φορολογικής αξίωσης του Δημοσίου αναφορικά με δωρεά μετοχών της Ολυμπιακής Αεροπορίας), ΣτΕ 2754/1993 (παράλειψη της Διοίκησης να καλύψει θέση που κενώθηκε με διορισμό) και ΣτΕ 1481/1995 (παρέλευση μεγάλου χρονικού διαστήματος από την αρχική αίτηση συνταξιοδότησης του πολίτη, η εκδίκαση της οποίας συνεχίστηκε μετά τον θάνατο του πολίτη).

⁹⁶ Άρθρο 3 ΠΔ.61/2004: 1. Το συμβούλιο συντάσσει πρακτικό μέσα σε δύο μήνες από τότε που περιέρχεται σ' αυτό η αίτηση, με το οποίο, εφόσον συντρέχει περίπτωση, καλεί την αρχή να υποβάλει στοιχεία και απόψεις, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 1 του Ν. 3068/2002. Σε αντίθετη περίπτωση, απορρίπτει την αίτηση με απόφαση, η οποία περιέχει συνοπτική αιτιολογία. 2. Αν μετά από έρευνα των στοιχείων που απεστάλησαν, το συμβούλιο διαπιστώσει αιτιολογημένα ότι η καθυστέρηση, παράλειψη ή άρνηση συμμόρφωσης ή η πλημμελής συμμόρφωση προς τη δικαστική απόφαση είναι

μελέτη των προαναφερομένων άρθρων συνάγεται ότι, για το δεδομένο χρονικό διάστημα που ορίζει το ΠΔ για τη διαπίστωση της μη συμμόρφωσης (δηλαδή από την κοινοποίηση της προς συμμόρφωση απόφασης και μέχρι την ημερομηνία συνεδρίασης του Συμβουλίου), είναι δυνατή: *πρώτον*, η επανάληψη της διαδικασίας διαπίστωσης της μη συμμόρφωσης και η επιβολή νέου χρηματικού προστίμου σε περίπτωση μη συμμόρφωσης της Διοίκησης και *δεύτερον*, σε περίπτωση συμμόρφωσης της Διοίκησης και μετά την έκδοση απόφασης του Συμβουλίου δεν δικαιολογείται η επιστροφή του ποσού που έχει ήδη προσδιοριστεί.

αδικαιολόγητη, συντάσσει πρακτικό, με το οποίο καλεί την υπόχρεη αρχή να συμμορφωθεί προς την απόφαση μέσα σε εύλογη προθεσμία η οποία δεν μπορεί να υπερβεί το τρίμηνο. Η προθεσμία αυτή επιτρέπεται να παραταθεί μία μόνο φορά, αν κατά την κρίση του συμβουλίου συντρέχει σπουδαίος λόγος. 3. Αν η υπόχρεη αρχή δεν συμμορφωθεί προς τη δικαστική απόφαση μέσα στην ταχθείσα προθεσμία, το συμβούλιο εκδίδει απόφαση, με την οποία βεβαιώνει τη μη συμμόρφωση και προσδιορίζει το χρηματικό ποσό που πρέπει να καταβληθεί στον ενδιαφερόμενο, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 3 του Ν. 3068/2002.

Άρθρο 5 ΠΔ.61/2004: 1. Νέα αίτηση των ιδίων ή άλλων ενδιαφερομένων για επανάληψη της διαδικασίας διαπίστωσης της μη συμμόρφωσης και επιβολή νέας χρηματικής κύρωσης, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 3εδάφ. τελευταίο του Ν. 3068/2002, δεν υποβάλλεται πριν περάσει τρίμηνο από την κοινοποίηση της απόφασης του συμβουλίου στην υπόχρεη προς συμμόρφωση αρχή. 2. Μετά την έκδοση απορριπτικής απόφασης, υποβολή νέας αίτησης από τον ίδιο ή άλλο ενδιαφερόμενο επιτρέπεται μόνον αν γίνεται επίκληση νέων κρίσιμων πραγματικών στοιχείων ή αν μεταβλήθηκε το νομικό καθεστώς, βάσει του οποίου απορρίφθηκε η αίτηση συμμόρφωσης. 3. Το συμβούλιο μπορεί να συνεκδικάζει περισσότερες εκκρεμείς αιτήσεις για διαπίστωση της μη συμμόρφωσης προς την ίδια δικαστική απόφαση. Αν για μια από τις αιτήσεις αυτές έχει τηρηθεί η διαδικασία των παρ. 1 και 2 του άρθρου 3, δεν είναι υποχρεωτική η επανάληψη της για τις λοιπές αιτήσεις.

4. Αν το συμβούλιο προβεί σε συνεκδίκαση περισσότερων αιτήσεων, επιβάλλει ένα χρηματικό ποσό ως κύρωση και αποφασίζει για τον τρόπο επιμερισμού του, εκτός αν συντρέχει ειδικός λόγος για την επιβολή χωριστών κυρώσεων.

Άρθρο 6 ΠΔ.61/2004: 1. Το συμβούλιο μπορεί, κατ' εξαίρεση, να αναστείλει τη διαδικασία για τη διαπίστωση της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης σε δικαστική απόφαση, εφόσον το ζήτημα της μη συμμόρφωσης εκκρεμεί ενώπιον δικαστηρίου που αποφαινεται με δύναμη δεδικασμένου. 2. Το συμβούλιο, ύστερα από αίτηση της υπόχρεης σε συμμόρφωση αρχής, διατάσσει την επιστροφή του χρηματικού ποσού που έχει καταβληθεί αν κριθεί με δύναμη δεδικασμένου ότι η Διοίκηση έχει συμμορφωθεί. Νόμιμο τίτλο για την είσπραξη του ανωτέρω ποσού αποτελεί η απόφαση του συμβουλίου για την επιστροφή του.

Άρθρο 8 ΠΔ.61/2004: 1. Η απαίτηση προς είσπραξη του χρηματικού ποσού της κύρωσης που προβλέπεται από το άρθρο 3 παρ. 3 δεν κατάσχεται αλλά συμψηφίζεται εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 83 του Ν.Δ. 356/1974 (Κώδικας Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων). 2. Η πιο πάνω αξίωση υπόκειται σε παραγραφή πέντε ετών, που αρχίζει από την καταχώριση της απόφασης του τριμελούς συμβουλίου στο βιβλίο του άρθρου 7. 3. Ο εκτελεστήριος τύπος περιάπτεται από τον πρόεδρο του τριμελούς συμβουλίου που βεβαίωσε τη μη συμμόρφωση. 4. Συμμόρφωση της Διοίκησης μετά τον προσδιορισμό του χρηματικού ποσού της κύρωσης δεν καταργεί την εκτελεστότητα της απόφασης του τριμελούς συμβουλίου. 5. Κατά την έκδοση, θεώρηση και εξόφληση του χρηματικού εντάλματος για την πληρωμή του ποσού, που καθορίζεται από το συμβούλιο, δεν ελέγχεται η νομιμότητα της κρίσης του συμβουλίου που περιέχεται στην απόφαση. Το ένταλμα εξοφλείται χωρίς να απαιτείται να προσκομίζεται πιστοποιητικό φορολογικής ή ασφαλιστικής ενημερότητας, <http://www.et.gr/>, τελ.επίσκεψη 15/9/2016.

Δ' ΜΕΡΟΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. Η ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ (ΣΤΠ) ΣΕ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΜΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Σκοπός του κεφαλαίου αυτού είναι να παρουσιαστεί η δυστροπία της Διοίκησης να συμμορφωθεί προς τις δικαστικές αποφάσεις όπως αυτή διαφαίνεται μέσα από τη διαμεσολάβηση του ΣτΠ. Ειδικότερα, η μελέτη έχει εστιάσει στη διοικητική πρακτική και λογική με στόχο να διαπιστωθεί ο τρόπος με τον οποίο αντιλαμβάνεται η διοίκηση την υποχρέωση συμμόρφωσης.

1.1. Η ΑΠΟΣΤΟΛΗ-ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΣΤΠ

Από τις ανεξάρτητες Αρχές, εκείνη που ενδιαφέρει αμεσότερα τον διοικούμενο «που ζητεί αποκατάσταση, της εις βάρος του τρωθείσης νομιμότητας⁹⁷», είναι ο Συνήγορος του Πολίτη. Πρόκειται για όργανο εσωτερικού ελέγχου της διοικήσεως, στο οποίο μπορεί να καταφύγει ο διοικούμενος παράλληλα με την υποβολή διοικητικής προσφυγής ή ανεξάρτητα από αυτή. Με την διαμεσολαβητική του αρμοδιότητα ο ΣτΠ υποβοηθά στη διοικητική αποκατάσταση της νομιμότητας.

Στο άρθρο 1 παρ. του ν. 3094/2003⁹⁸ ως αποστολή του ΣτΠ ορίζεται «η διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και των επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας» με σκοπό την α. προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών β. καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και γ. τήρηση της νομιμότητας.

⁹⁷ Βλάσιος Ι. Παπαγρηγορίου, «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», τεύχος πρώτο, Β' έκδοση, 2005, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 155.

⁹⁸ Ο οποίος τροποποιεί τον ιδρυτικό της Αρχής ν. 2477/1977, ειδικότερα: «1. Η ανεξάρτητη αρχή "Συνήγορος του Πολίτη" έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ν.Π.Ι.Δ. όπως αυτά καθορίζονται στο άρθρο 3 παρ. 1 του παρόντος, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. «Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει επίσης ως αποστολή του την προάσπιση και προαγωγή των συμφερόντων του παιδιού, καθώς και την προώθηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης όλων των προσώπων χωρίς διάκριση λόγω φυλετικής ή εθνοτικής καταγωγής, θρησκευτικών ή άλλων πεποιθήσεων, ηλικίας, αναπηρίας ή γενετήσιου προσανατολισμού.»

*** Το δεύτερο εδάφιο της παρ.1 αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 20 παρ.1 Ν.3304/2005, ΦΕΚ Α' 16/27.01.2005., http://www.synigoros.gr/?i=stp.el.3094_2003. Τελ. επίσκεψη 8/10/2016.

Αναφορικά με τις αρμοδιότητές του, βάσει του ν.2477/1977 ορίζεται ότι: «Ο Συνήγορος του Πολίτη ερευνά ατομικές διοικητικές πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών που παραβιάζουν δικαιώματα ή προσβάλλουν νόμιμα συμφέροντα φυσικών ή νομικών προσώπων. Ιδίως ερευνά τις περιπτώσεις κατά τις οποίες όργανο δημόσιας υπηρεσίας, ατομικό ή συλλογικό:

ι) προσβάλλει, με πράξη ή παράλειψη, δικαίωμα ή συμφέρον προστατευόμενο από το Σύνταγμα και το νόμο,

ιι) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από τελεσίδικη δικαστική απόφαση,

ιιι) αρνείται να εκπληρώσει συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται από διάταξη νόμου ή από ατομική διοικητική πράξη,

ιiv) ενεργεί ή παραλείπει νόμιμη οφειλόμενη ενέργεια, κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας ή κατά κατάχρηση εξουσίας».

Από τις ελεγκτικές και διαμεσολαβητικές αρμοδιότητες του Συνηγόρου του Πολίτη εξαιρούνται οι Τράπεζες και το Χρηματιστήριο. Επιπλέον, το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη δράση του, καθιερώνει Αρχές ή Κατηγορίες υποθέσεων που δεν υπάγονται στην αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη κατ' εξαίρεση. Σκοπός των εξαιρέσεων αυτών είναι, άλλοτε, να αποφευχθεί η ανάμειξη της Αρχής σε θέματα που ανήκουν στην πολιτική ευθύνη της Κυβέρνησης ή εντάσσονται στον σκληρό πυρήνα του κράτους, και άλλοτε, να διαφυλαχθεί η αρχή της διάκρισης των εξουσιών ή η ανεξαρτησία των άλλων Ανεξάρτητων Αρχών⁹⁹.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τον Ν. 2477/1997, στην διαμεσολαβητική και ελεγκτική αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη 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 της εθνική άμυνα και ασφάλεια.
- Η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών.

⁹⁹ Ε. Μπέσιλα – Μακρίδη, «Έλεγχος Διοίκησης», τ.Α' εκδ.Β', εκδ.Σάκκουλα, 2010, σελ.221-222.

- Οι υπηρεσίες του υπουργείου Εξωτερικών για τις δραστηριότητες που ανάγονται στην εξωτερική πολιτική ή στις διεθνείς σχέσεις της Χώρας.
- Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους.
- Οι Ανεξάρτητες Αρχές ως προς την κύρια λειτουργία τους.
- Υποθέσεις που αφορούν την κρατική ασφάλεια.
- Θέματα που αφορούν την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών.
- Υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιον των δικαστικών αρχών.
- Περιπτώσεις κατά τις οποίες η διοικητική ενέργεια έχει γεννήσει δικαιώματα ή έχει δημιουργήσει ευνοϊκές καταστάσεις υπέρ τρίτων, που ανατρέπονται μόνο με δικαστική απόφαση, εκτός και αν η διοικητική παρανομία είναι προφανής ή η υπόθεση σχετίζεται κατά το κύριο αντικείμενό της με την προστασία του περιβάλλοντος.

Στην αιτιολογική έκθεση του (ιδρυτικού) νόμου 2477/1977¹⁰⁰ αναφέρεται: «...Η προστασία του πολίτη από την κακοδιοίκηση δεν μπορεί να εξαρτάται μόνο από τη δικαστική συνδρομή, η οποία, παρότι είναι εξαιρετικά σημαντική, πολλές φορές είναι χρονοβόρα και δαπανηρή για τον πολίτη, ούτε από την εξίσου χρονοβόρα διοικητική διαδικασία των διοικητικών προσφυγών, κατά την οποία άλλωστε είναι σύνηθες το φαινόμενο η προϊστάμενη αρχή να εξαρτάται, λόγω της πληθώρας των θεμάτων που αντιμετωπίζει, από τις εισηγήσεις των υφισταμένων που διέπραξαν τις υπό έλεγχο πράξεις...». Υπό το πρίσμα αυτό, με τον ν. 2477/1977 δημιουργείται χώρος και στην Ελλάδα για την ίδρυση του μηχανισμού εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών μεταξύ διοίκησης και πολιτών, κατά το πρότυπο του Ombudsman. Αξίζει να τονισθεί ότι ο έλεγχος που ασκεί ο ΣτΠ δεν εξαντλείται μόνο στον έλεγχο της νομιμότητας της δράσης της Διοίκησης αλλά διενεργείται εντός του πλαισίου των γενικών αρχών δικαίου, της χρηστής διοίκησης και της εύρυθμης λειτουργίας της Διοίκησης.

Ο ΣτΠ αποτελεί ένα θεσμό εκτός της δημόσιας διοίκησης και «συγκροτείται ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή έτσι ώστε να μη λειτουργεί με βάση τη λογική του *esprit de corps* της δημόσιας υπηρεσίας και να αποτελεί τρίτο μέρος μεταξύ πολίτη και διοίκησης»¹⁰¹. Η λειτουργία του ΣτΠ ως μηχανισμού ελέγχου της διοίκησης στηρίζεται σε μία σχέση αιτίας-αιτιατού με το δυσλειτουργικό περιβάλλον της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, το οποίο αρκετές φορές αποκλίνει από τη νομιμότητα.

¹⁰⁰ http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=7ab346ee-b1b7-48c1-a646-96c465579212, στην επιλογή «Αιτιολογική Έκθεση και λοιπές συνοδευτικές εκθέσεις», τελ.επίσκεψη 8/10/2016

¹⁰¹ Αιτιολογική έκθεση του ν.2477/1977, ο.π.π., τελ.επίσκεψη 8/10/2016.

Ενδεικτικά ορισμένα από τα χαρακτηριστικά του ελληνικού διοικητικού συστήματος είναι τα λειτουργικά και οργανωτικά προβλήματα, η κατακερματισμένη και μη κωδικοποιημένη νομοθεσία η οποία τις περισσότερες φορές είναι δαιδαλώδης και αντιφατική παρά σαφής και διαφωτιστική, οι περίπλοκες και παρωχημένες διοικητικές διαδικασίες, ο αδύναμος πειθαρχικός έλεγχος και η τυπική γραφειοκρατική διοικητική συμπεριφορά κατά την οποία δεν δίνεται η δέουσα σημασία στη διαφάνεια, στη σωστή και πλήρη πληροφόρηση, στην υποχρέωση αιτιολογίας και στο δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης.

1.2. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗΣ ΤΟΥ ΣΤΠ

Κυρίαρχο χαρακτηριστικό του τρόπου λειτουργίας του ΣτΠ είναι η «λογική της επίλυσης». Ουσιαστικά αυτό που προσπαθεί να επιτύχει ο ΣτΠ μέσω των παρεμβάσεων του είναι να αποκαθιστά ή και να επιβάλλει την επικοινωνία μεταξύ διοίκησης και πολίτη με βασικό άξονα αναφοράς τη νομιμότητα. Όπως ορίζει ο ν.2977/1977:

- *«Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να ζητά από τις δημόσιες υπηρεσίες κάθε πληροφορία, έγγραφο ή άλλο αποδεικτικό στοιχείο για την υπόθεση, να εξετάζει πρόσωπα, να ενεργεί αυτοψία και να παραγγέλλει πραγματογνωμοσύνη.*
- *Κατά την εξέταση εγγράφων και άλλων αποδεικτικών στοιχείων, που βρίσκονται στη διάθεση δημοσίων υπηρεσιών, δεν μπορεί να αντιταχθεί ο χαρακτηρισμός τους ως απόρρητο, εκτός εάν αφορούν την εθνική άμυνα, την κρατική ασφάλεια και τις διεθνείς σχέσεις της χώρας.*
- *Όλες οι δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν να διευκολύνουν με κάθε τρόπο την έρευνα.*
- *Η μη σύμπραξη δημόσιας υπηρεσίας στη διεξαγωγή της αποτελεί αντικείμενο ειδικής έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη προς τον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό*
- *Άρνηση λειτουργού ή υπαλλήλου ή μέλους διοίκησης να συνεργασθεί με το Συνήγορο του Πολίτη, κατά τη διεξαγωγή της έρευνας, συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος, για δε τα μέλη διοίκησης λόγο αντικατάστασής τους*
- *Αν προκύπτει από εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη ότι λειτουργός ή υπάλληλος δημόσιας υπηρεσίας παρακωλύει, για δεύτερη φορά εντός τριετίας, το*

έργο της έρευνας ή αρνείται χωρίς σοβαρό λόγο να συμπράξει στην επίλυση του προβλήματος, μπορεί να του επιβληθεί η ποινή οριστικής παύσης»¹⁰².

Ο ΣτΠ επιλαμβάνεται των θεμάτων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά του συνήθως κατόπιν ενυπόγραφης αναφοράς του ενδιαφερόμενου και σε δεύτερο χρόνο, αφού παραλάβει την αναφορά, την αναθέτει στον αρμόδιο Κύκλο, ώστε να διερευνηθεί η υπόθεση σε συνεργασία με την αρμόδια διοικητική υπηρεσία.

Η ελεγκτική αρμοδιότητά του ασκείται βάσει της ακόλουθης διαδικασίας:

- *«Αν κατά την έρευνα διαπιστωθεί παράνομη συμπεριφορά λειτουργού, υπαλλήλου ή μέλους διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη διαβιβάζει την έκθεση στο αρμόδιο όργανο και μπορεί να προκαλέσει την πειθαρχική δίωξη του υπαίτιου ή να προτείνει τη λήψη άλλων μέτρων, αν ο υπαίτιος δεν υπόκειται σε πειθαρχικό έλεγχο.*
- *Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί να τάσσει εύλογη προθεσμία ενόψει των περιστάσεων, μετά την άπρακτη παρέλευση της οποίας παραγγέλλει ο ίδιος τον έλεγχο.*
- *Ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί επίσης σε σοβαρές περιπτώσεις να προκαλέσει με έγγραφό του προς το αρμόδιο όργανο την πειθαρχική δίωξη του υπαίτιου λειτουργού ή υπαλλήλου για την ανωτέρω παράλειψη άσκησης του ενδεικνυόμενου ελέγχου.*
- *Αν προκύψουν αποχρώσεις ενδείξεις για τέλεση αξιόποινης πράξης από λειτουργό, υπάλληλο ή μέλος διοίκησης, ο Συνήγορος του Πολίτη διαβιβάζει την έκθεση και στον αρμόδιο εισαγγελέα»¹⁰³*

Καταληκτικά, η στρατηγική διαμεσολάβησης του ΣτΠ συνίσταται σε δύο άξονες: αφενός, στην πειθώ με σκοπό την αποδοχή των πορισμάτων του από τις διοικητικές αρχές και αφετέρου, στην δημοσιοποίηση της μη αποδοχής των αυτών των πορισμάτων ως ηθική κύρωση, η οποία οπωσδήποτε συνιστά δημόσια μομφή έναντι της δύστροπης δημόσιας υπηρεσίας.

¹⁰² http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=7ab346ee-b1b7-48c1-a646-96c465579212, επιλογή ψηφισθέν νομοσχέδιο, τλ.επίσκεψη 8/10/2016.

¹⁰³ http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=7ab346ee-b1b7-48c1-a646-96c465579212, επιλογή ψηφισθέν νομοσχέδιο, τλ.επίσκεψη 8/10/2016.

1.3. Η ΔΙΑΜΕΣΟΛΑΒΗΣΗ ΤΟΥ ΣΤΠ ΣΕ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΑΡΝΗΣΗΣ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Εξειδικεύοντας, με βάση τα στατιστικά δεδομένα της Αρχής¹⁰⁴, ο ΣτΠ το έτος 2015 είχε δεχτεί περίπου 11.500 αναφορές εκ των οποίων το 50,86% ήταν βάσιμες, δηλαδή υπήρχε όντως κακοδιοίκηση, το 41,86% ήταν αβάσιμες δηλαδή είχε τηρηθεί η νομιμότητα, ενώ για το 7,28% η έρευνα διακόπηκε για διάφορους λόγους.

Από τις βάσιμες αναφορές, επιλύθηκε μέσω της παρέμβασης του ΣτΠ το 85,12%, χωρίς την παρέμβαση του ΣτΠ με ενέργειες της υπηρεσίας επιλύθηκε το 1,38%, η επίλυση ήταν αδύνατη για το 7,28% λόγω διαφόρων κωλυμάτων όπως νομοθετικά κενά ή οργανωτικές δυσλειτουργίες και τέλος το 5,99% δεν ακολούθησε τις προτάσεις του ΣτΠ.

Θεματικά, οι αναφορές εστιάζονται και σε ζητήματα οργάνωσης και λειτουργίας της Διοίκησης, «σε συνδυασμό με την έλλειψη εμπιστοσύνης προς το κράτος και τις υπηρεσίες του»¹⁰⁵. Ειδικότερα, μέσω του κυρίως μέρους των αναφορών προκύπτει ότι εξαιτίας της δημοσιονομικής και ανθρωπιστικής κρίσης που οδήγησε σε ανατρεπτικές αλλαγές στη νομοθεσία, η ήδη υπάρχουσα αδυναμία της Διοίκησης γίνεται εμφανέστερη από ποτέ και «η οποία ασθμαίνει για να ανταποκριθεί στα καθήκοντά της εξαιτίας της βαθμιαίας υποστελέχωσης και της έλλειψης πόρων»¹⁰⁶.

Από τα ποιοτικά στοιχεία των αναφορών εξάγονται τα εξής συμπεράσματα:

α) οι περισσότερες αναφορές για μη εφαρμογή δικαστικών αποφάσεων αφορούν θεματικά αντικείμενα που χειρίζονται ο Κύκλος Κοινωνικής Προστασίας και Κύκλος Σχέσεων Κράτους-Πολίτη,

β) η συντριπτική πλειοψηφία τους αφορά την κοινωνική ασφάλιση και την είσοδο και παραμονή των αλλοδαπών

γ) φαινόμενα αναποτελεσματικότητας και αδιαφάνειας συνεχίζουν να εντοπίζονται στον δημόσιο τομέα. Ως «κύριες εστίες κακοδιοίκησης» αναδεικνύονται οι αποκεντρωμένες διοικήσεις, οι δήμοι, κυρίως σε θέματα τήρησης των προβλεπόμενων διαδικασιών ελέγχου νομιμότητας και εφαρμογής στην πράξη των ρυθμίσεων του νομοθετικού πλαισίου που βρίσκεται εν ισχύ. Επιπρόσθετα, εντοπίζονται, μέσω των αναφορών, διοικητικές πρακτικές που «καταλήγουν σε ευθεία παραβίαση δικαιωμάτων των πολιτών αλλά και των αρχών της χρηστής διοίκησης, της αναλογικότητας και της

¹⁰⁴ Ετήσια Έκθεση ΣτΠ 2015, <http://www.synigoros.gr/resources/docs/ee2015-02-drastiriotes.pdf>, τελ.επίσκεψη 10/10/2016.

¹⁰⁵ Ετήσια Έκθεση ΣτΠ 2015, οπ.π σελ.7, τελ.επίσκεψη 10/10/2016.

¹⁰⁶ Ετήσια Έκθεση ΣτΠ 2015, οπ.π. σελ.7, τελ.επίσκεψη 10/10/2016.

δικαιολογημένης εμπιστοσύνης» στη δράση αστυνομικών αρχών και ασφαλιστικών φορέων.

2.1. Άρνηση πρόσβασης σε πόρισμα Προκαταρκτικής Διοικητικής Εξέτασης

Σε επανάληψη φαινομένου που έχει παρατηρηθεί πολλές φορές στο παρελθόν¹⁰⁷, η Ελληνική Αστυνομία αρνείται να χορηγήσει το κείμενο του πορίσματος Προκαταρκτικής Διοικητικής Εξέτασης στον πολίτη, κατόπιν καταγγελίας του οποίου είχε διενεργηθεί η εξέταση αυτή. Η θέση του ΣτΠ επ' αυτού ήταν ότι «η πρακτική αυτή δεν συμβιβάζεται με την αρχή της διαφάνειας και της ελεγχιμότητας αλλά ούτε συμβάλλει στην οικοδόμηση σχέσεων συνεργασίας και εμπιστοσύνης μεταξύ αστυνομίας και πολιτών»¹⁰⁸. Η Ελληνική Αστυνομία επέμεινε στην άρνησή της και υπέβαλε σχετικό ερώτημα προς το ΝΣΚ¹⁰⁹, το οποίο εκτιμά ότι ο καταγγέλλων δικαιούται να πληροφορηθεί μόνο τη διαπίστωση ή μη της πειθαρχικής ευθύνης αστυνομικού, όχι όμως το πόρισμα «στο οποίο, ως εκ της φύσεως των στοιχείων που καταγράφονται σ' αυτό, αναφέρονται δεδομένα (απλά ή και ευαίσθητα) των καταγγελλομένων αστυνομικών». Κατά τον ΣτΠ «δεν αμφισβητείται η αναγκαιότητα στάθμισης, επιφυλάσσεται (ο ΣτΠ) όμως να αποτιμήσει την ορθότητα της συγκεκριμένης ερμηνευτικής επιλογής και την εφαρμογή της στην πράξη, καθώς ανησυχεί ότι η αντιμετώπιση του καταγγέλλοντος ως «τρίτου» συνιστά κίνδυνο καταστράτηγησης των δικαιωμάτων του».

¹⁰⁷ βλ. Ειδική έκθεση «Πειθαρχική – διοικητική διερεύνηση καταγγελιών σε βάρος αστυνομικών υπαλλήλων» 2004 και Ετήσια Έκθεση 2005, σ. 75-76 και Ετήσια Έκθεση 2006, σ. 68.

¹⁰⁸ Εκδόσεις Κακοδιοίκησης, σελ.94, <http://www.synigoros.gr/resources/docs/ee2015-11-kakodioikisi.pdf>, τελ.επίσκεψη 12/10/2016.

¹⁰⁹ Γνωμοδότηση ΝΣΚ 247/2015, κατά την οποία «Το, κατά τις διατάξεις του άρθρου 23 παρ.4 του π.δ. 120/2008 «Πειθαρχικό Δίκαιο Αστυνομικού Προσωπικού», δικαίωμα πληροφόρησης του καταγγέλλοντος αστυνομικό για το αποτέλεσμα της καταγγελίας του, δεν αφορά και στην πρόσβασή του στο πόρισμα της τυχόν διενεργηθείσας διοικητικής εξέτασης (Π.Δ.Ε. ή Ε.Δ.Ε.), η οποία, πάντως, θα είναι δυνατή, αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις των διατάξεων των άρθρων 1, 24 και 25 του π.δ. 28/2015 (άρθρο 5 ν. 2690/1999, όπως ίσχυε και άρθρα 5, 7 του ν. 2472/1997, όπως ίσχυαν), σε κάθε δε περίπτωση θα πρέπει να προηγείται η ενημέρωση του υποκειμένου των δεδομένων, για την τυχόν άσκηση από αυτόν των προβλεπόμενων από το άρθρο 29 του π.δ. 28/2015 (13 του ν. 2472/1997) δικαιωμάτων του. (ομοφ.) – ΑΠΟΔΕΚΤΗ», http://www.nsk.gr/web/nsk/anazitisi-gnomodoteseon?p_p_id=nskconsulatories_WAR_nskplatformportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=3, τελ.επίσκεψη 12/10/2016.

2.2 Παράλειψη εκτέλεσης δικαστικών αποφάσεων από τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση Αρκαδίας (2000)¹¹⁰

Στο ΣτΠ κατατέθηκε από πολίτη, αναφορά με αριθμό 9913/11-10-1999, από την οποία προκύπτει ότι η εμμονή της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Αρκαδίας να μην καταβάλει συμφωνημένο τίμημα για εκτέλεση δημοσίου έργου οδήγησε στην εξάντληση των ένδικων μέσων εκ μέρους του πολίτη και τελικά, στη δικαίωσή του από το Συμβούλιο της Επικρατείας με την απόφαση 612/1999.

Από το ανωτέρω χαρακτηριστικό παράδειγμα, η μη εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων σε βάρος του δημοσίου από το ίδιο το Δημόσιο δεν συνάδει με την έννοια και την ουσία της νομιμότητας σε ένα Κράτος Δικαίου, πολλώ μάλλον όταν αυτό δεσμεύεται και από την ΕΣΔΑ της οποίας το άρθρο 6 προβλέπει το δικαίωμα σε μια δίκαιη δίκη και άρα και το δικαίωμα στη, αποτελεσματικότητα των δικαστικών αποφάσεων.

Με δεδομένο ότι η Ελλάδα έχει καταδικαστεί σε σειρά υποθέσεων που έφτασαν στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων Στρασβούργου, όπως οι υποθέσεις Honsby (1998), Αντωνακόπουλος, Αντωνακοπούλου, Βουτσελά (1999), Γεωργιάδης (2000), η μη εκτέλεση της ανωτέρω απόφασης του ΣτΕ από τη Νομαρχία Αρκαδίας συνιστά τελικά παραβίαση του δικαιώματος σε μια δίκαιη δίκη. Κατ' επέκταση, η παραβίαση του δικαιώματος στη δίκαιη δίκη, όπως αυτό ορίζεται από την ΕΣΔΑ και εξειδικεύεται από τη νομολογία του ΕυρΔΔΑ, αποτελεί και παραβίαση των δικαιωμάτων του πολίτη που υπέβαλε την αναφορά.

2.3. Προϋποθέσεις προσήκουσας συμμόρφωσης με ακυρωτικές δικαστικές αποφάσεις για επανακρίσεις αξιωματικών (2005)¹¹¹

Στο συγκεκριμένο υποκεφάλαιο παρουσιάζονται οι χαρακτηριστικότερες περιπτώσεις μη συμμόρφωσης της Διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις, αναφορικά με κρίσεις του Συμβουλίου Αρχηγών Γενικού Επιτελείου (ΣΑΓΕ) σε αξιωματικούς εν αποστρατεία. Ειδικότερα, επί των συγκεκριμένων κρίσεων κατατέθηκαν αλληπάλληλες αιτήσεις ακυρώσεως, οι οποίες είχαν ως αποτέλεσμα αλληπάλληλες ακυρωτικές δικαστικές

¹¹⁰ Αρ. Πρωτ. Αναφοράς 9913/11-10-1999.

¹¹¹ Αριθμός αναφορών: α) **11810/1999** & **6096/2001** (πόρισμα της 3.10.2001), β) **158/2002** (πόρισμα της 26.9.2002).

αποφάσεις και κατ'επέκταση αλληπάλληλες κατ' αναπομπήν αποφάσεις του ΣΑΓΕ, στις οποίες γινόταν χρήση των ίδιων ακριβώς στοιχείων με τις προηγούμενες, παρότι η χρήση τους είχε κριθεί παράνομη από το δικαστήριο.

2.3.A. Ιστορικό

2.3.A.1. Αναφορές 11810/1999 & 6096/2001¹¹²

Υποστράτηγος Στρατιωτικής Δικαιοσύνης εν αποστρατεία, προσέφυγε κατά της πράξης του ΣΑΓΕ, με την οποία αποστρατεύθηκε για πρώτη φορά κατά τις τακτικές ετήσιες κρίσεις 1984-85. Η εν λόγω πράξη ακυρώθηκε με απόφαση του Συμβουλίου Επικρατείας. Ακολούθησαν έξι ακυρωτικές αποφάσεις του ΣτΕ επί των κρίσεων του ΣΑΓΕ λόγω πλημμελούς αιτιολογίας. Σε όσες περιπτώσεις το δικαστήριο ακύρωσε τις αντίστοιχες πράξεις ως εκδοθείσες «καθ' υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής εξουσίας της Διοικήσεως» εφόσον επαναλαμβανόταν η ίδια ακριβώς-παράνομη και πλημμελής-αιτιολογία, το ΣΑΓΕ εξέδωσε μεν πράξη, με την οποία έκρινε τον αξιωματικό «διατηρητέο στο βαθμό του Ταξιάρχου» για τις τακτικές κρίσεις του έτους αυτού, τον έκρινε όμως και πάλι αποστρατευτέο για τις τακτικές κρίσεις του επομένου έτους, με την ίδια και πάλι αιτιολογία. Κατόπιν της παρεμβάσεως του ΣτΠ φάνηκε ότι το ΣΑΓΕ φαινομενικώς συμμορφωνόταν με το διατακτικό της δικαστικής απόφασης (αφού αυτό υποχρέωνε το ΣΑΓΕ «να κρίνει τον αιτούντα, για την επίδικη τακτική κρίση, ως διατηρητέο»), αλλά στην ουσία την καταστρατηγούσε. Εν συνεχεία, εκδόθηκε η έβδομη και τελευταία δικαστική απόφαση (2000), με την οποία ακυρώθηκε και πάλι η πράξη του ΣΑΓΕ λόγω πλημμελούς αιτιολογίας. Το σημαντικό που πρέπει να σημειωθεί εδώ είναι ότι παρόλο που το ΣΑΓΕ επανέκρινε τον αξιωματικό ως «ευδοκίμως τερματίσα[ντα] τη σταδιοδρομία του», η αιτιολογία της πράξης αυτής, υποστηρίχθηκε από το ΓΕΕΘΑ, ότι προέκυψε βάσει στοιχείων του ατομικού του φακέλου τα οποία δεν είχαν προηγουμένως μελετηθεί από το Δικαστήριο. Πράγματι, τα συγκεκριμένα στοιχεία, προκύπτοντα από Εκθέσεις Ικανότητας των ετών 1970-1973 και δεν είχαν, μέχρι στιγμής, χρησιμοποιηθεί από συμβούλια κρίσεως, και συνεπώς δεν είχε δοθεί στη δικαιοσύνη η ευκαιρία να κρίνει αν η επίκληση των στοιχείων αυτών συνιστά νόμιμη αιτιολογία κρίσης. Ωστόσο, κατ' ουσίαν, η επίκληση των συγκεκριμένων στοιχείων ήταν προδήλως καταχρηστική. Για τους παραπάνω λόγους, ο ΣτΠ διαπίστωσε ότι η σχετική απόφαση ΣΑΓΕ δεν αποτελεί προσήκουσα εκτέλεση της

¹¹² Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, «Σύνοψη πορισμάτων: προϋποθέσεις προσήκουσας συμμόρφωσης με ακυρωτικές δικαστικές αποφάσεις για επανακρίσεις αξιωματικών», σελ.2-3, <http://www.synigoros.gr/resources/docs/206086.pdf>, τελ.επίσκεψη 13/10/2016.

αποφάσεως του ΣτΕ, και επεσήμανε ότι η επανάληψη της συγκεκριμένης κρίσης είναι νομικώς δυνατή, ακόμη και χωρίς να προηγηθεί νέα δικαστική απόφαση.

Λύση στο συγκεκριμένο ζήτημα προσέφερε το άρθρο 19 παρ. 4 ν. 2439/96¹¹³, που παρέχει στον Υπουργό Εθνικής Άμυνας τη δυνατότητα ν' ασκεί αυτεπάγγελο έλεγχο

¹¹³ **N. 2439/1996, άρθρο 19- Περί επανακρίσεων:** Γενικά 1. Επανακρίση είναι η εκ νέου κρίση αξιωματικού που κρίθηκε δυσμενώς, η οποία γίνεται από τα αρμόδια Συμβούλια επανακρίσεων που ορίζονται στον παρόντα νόμο. 2. Η επανάκρίση γίνεται ύστερα από προσφυγή του αξιωματικού ή του Υπουργού Εθνικής Άμυνας. Προσφυγές 3. Προσφυγή κατά δυσμενούς κρίσης μπορούν να υποβάλλουν όσοι κρίθηκαν: α. Προακτέοι κατ' αρχαιότητα στο βαθμό του Υπολοχαγού μέχρι και του Αντισυνταγματάρχη και οι αντίστοιχοι των άλλων Κλάδων β. Διατηρητέοι στον αυτό βαθμό. γ. Ευδοκίμως τερματίσαντες τη σταδιοδρομία τους με εξαίρεση αυτών που συμπληρώνουν 35εα ή καταλαμβάνονται από το όριο ηλικίας, ή αποστρατεύονται για λόγους υγείας, καθώς και των παραλειπόμενων κατά την επιλογή των Αρχηγών. δ. Μη διατηρητέοι. ε. Μη προακτέοι. στ. Αποστρατευτέοι. ζ. Μη προακτέοι στον ανώτερο, σε αποστρατεία βαθμό ή αυτοί στους οποίους δεν απονεμήθηκε ο τίτλος του επιτίμου. 4. Ο Υπουργός Εθνικής Άμυνας μπορεί να ασκήσει προσφυγή κατά των δυσμενών κρίσεων της προηγούμενης παραγράφου. 5. Οι προσφυγές του Υπουργού κατά των δυσμενών κρίσεων κοινοποιούνται στους ενδιαφερομένους, οι οποίοι μπορούν να υποβάλλουν αναφορά με τυχόν συμπληρωματικά στοιχεία μέσα σε αποκλειστική προθεσμία εξήντα (60) ημερών από της κοινοποίησης σ' αυτούς της προσφυγής. 6. Οι αποφάσεις των Συμβουλίων κοινοποιούνται στους ενδιαφερομένους, οι οποίοι δικαιούνται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία εξήντα (60) ημερών από της κοινοποίησης σ' αυτούς της απόφασης, να ασκήσουν προσφυγή κατά της δυσμενούς κρίσης με τυχόν συμπληρωματικό στοιχείο, προκειμένου να τεθούν υπόψη των αρμόδιων Συμβουλίων Επανακρίσεων. Συμβούλια Επανακρίσεων 7. Συμβούλια Επανακρίσεων είναι: α. Το Συμβούλιο προαγωγών Σ.Ε. αριθ. 1 για τις Επανακρίσεις των κατώτερων αξιωματικών Οπλων και Φροντιστών-Αρχιτεχνιτών που υπάγονται στα Οπλα. β. Το Συμβούλιο Προαγωγών Σ.Ε. αριθ. 2 για τις Επανακρίσεις των κατώτερων αξιωματικών Σωμάτων. γ. Το Ανώτατο Στρατιωτικό Συμβούλιο Κρίσεων για τις Επανακρίσεις Ταγματάρχων και Αντισυνταγματάρχων Οπλων και Σωμάτων. δ. Το Ανώτατο Ναυτικό Συμβούλιο Κρίσεων για τις Επανακρίσεις των Πλωταρχών και κατώτερων αξιωματικών ε. Το Ανώτατο Αεροπορικό Συμβούλιο Κρίσεων για τις Επανακρίσεις των Επισμηναγών και κατώτερων αξιωματικών στ. Το Συμβούλιο Προαγωγών Κοινών Σωμάτων για τις Επανακρίσεις των κατώτερων αξιωματικών και Ταγματάρχων Κοινών Σωμάτων. ζ. Το Συμβούλιο Αρχηγών Γενικών Επιτελείων για τις Επανακρίσεις: (1) Των ανώτατων αξιωματικών και των Συνταγματάρχων, Πλοιάρχων, Σμηναρχών, Αντιπλοιάρχων και Αντισμηναρχών. (2) Των ανώτατων αξιωματικών, Συνταγματάρχων και Αντισυνταγματάρχων Κοινών Σωμάτων. 8. Τα Συμβούλια Προαγωγών Σ.Ε. αριθ. 1 και 2 για τις Επανακρίσεις συντίθενται όπως και κατά τις κρίσεις. Το Συμβούλιο προαγωγών Κοινών Σωμάτων συμπληρώνεται, για τις Επανακρίσεις, με τον αρμόδιο Διευθυντή προσωπικού του Γ.Ε.ΕΘ.Α. και με έναν ανώτατο αξιωματικό του Σ.Ε ή Π.Ν. ή Π.Α.. 9. Τα Ανώτατα Συμβούλια Κρίσεων των Κλάδων για τις Επανακρίσεις συντίθενται όπως και κατά τις κρίσεις. 10. Χρέη εισηγητή για τα Συμβούλια της παραγράφου 7 του παρόντος άρθρου εκτελούν αυτοί, που ορίζονται στην παράγραφο 20 του άρθρου 14. 11. Το Συμβούλιο Αρχηγών Γενικών Επιτελείων συμπληρώνεται κατά τις Επανακρίσεις: α. Των Αντιστρατήγων, Αντιναυάρχων και Αντιπτεράρχων με τους αρχαιότερους Αντιστρατήγους, Αντιναυάρχους ή Αντιπτεράρχους μέχρι του αριθμού των τριών, εφόσον υπάρχουν αρχαιότεροι του επανακρινόμενου, διαφορετικά δεν συμπληρώνεται. β. Των Υποναυάρχων, με το Διοικητή της Στρατιάς ή το Γενικό Επιθεωρητή Στρατού, τον Αρχηγό του Στόλου και με έναν Αντιναύαρχο ή Υποναύαρχο αρχαιότερο του επανακρινόμενου και των Υποπτεράρχων με το Διοικητή της Στρατιάς ή το Γενικό Επιθεωρητή Στρατού, τον Αρχηγό της Τακτικής Αεροπορίας και με έναν Αντιπτεράρχο ή Υποπτεράρχο αρχαιότερο του επανακρινόμενου. γ. Των Υποστρατήγων Αρχιπλοιάρχων και Ταξιάρχων της Αεροπορίας, που παραλείφθηκαν κατά την πλήρωση κενών θέσεων, στους βαθμούς Αντιστρατήγου Υποναυάρχου ή Υποπτεράρχου, με το Διοικητή της Στρατιάς και δύο (2) Αντιστρατήγους, όταν πρόκειται για επανάκριση Υποστρατήγων, με το Διοικητή της Στρατιάς, τον Αρχηγό Στόλου και με έναν Αντιναύαρχο ή Υποναύαρχο ή με το Διοικητή της Στρατιάς, τον Αρχηγό της Τακτικής Αεροπορίας και με έναν Αντιπτεράρχο ή Υποπτεράρχο, όταν πρόκειται για Επανακρίσεις Αρχιπλοιάρχων και Ταξιάρχων

Αεροπορίας, αντίστοιχα. δ. Των Υποστρατήγων, Ταξιάρχων Συνταγματαρχών Αρχιπλοιάρχων, Πλοιάρχων, Αντιπλοιάρχων, Ταξιάρχων της Π.Α., Σμηνάρχων και Αντισμηνάρχων, που κρίθηκαν από τα οικεία κατά Κλάδους Ανώτατα Συμβούλια με έναν Αντιστράτηγο, Αντιναύαρχο ή Υπονάυαρχο, Αντιπτεράρχο ή Υποπτεράρχο, αντίστοιχα. ε. Των ανώτατων αξιωματικών των Κοινών Σωμάτων με έναν (1) Αντιστράτηγο, τον Υπαρχηγό του Γενικού Επιτελείου Εθνικής Αμυνας και τον αρχαιότερο αξιωματικό του οικείου Σώματος, εφόσον είναι αρχαιότερος του επανακρινόμενου. στ. Των Συνταγματαρχών και Αντισυνταγματαρχών των Κοινών Σωμάτων με τον Υπαρχηγό του Γενικού Επιτελείου Εθνικής Αμυνας. 12. Για τις Επανακρίσεις των αξιωματικών των παραγράφων 11γ και 11δ του παρόντος άρθρου, η συμπλήρωση του Σ.Α.Γ.Ε με τους προβλεπόμενους Αντιστρατήγους, Αντιναύαρχους, Αντιπτεράρχους, Υπονάυαρχους και Υποπτεράρχους γίνεται ανεξάρτητα από την αρχαιότητα αυτών προς την αρχαιότητα των επανακρινόμενων κατά το χρόνο της αρχικής τους κρίσης, εφόσον δεν υπάρχουν αρχαιότεροί τους. 13. Χρήη εισηγητή του Σ.Α.Γ.Ε εκτελούν αυτοί, που ορίζονται στην παράγραφο 11 του άρθρου 14. 14. Κατά τα λοιπά, ισχύουν αυτά που ορίζονται στις παραγράφους 3, 4, 12, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23 του άρθρου 14. Διενέργεια επανακρίσεων 15. Τα Συμβούλια Επανακρίσεων συγκαλούνται με διαταγή του Αρχηγού του αρμόδιου Γενικού Επιτελείου και προβαίνουν στην επανάκριση των αξιωματικών που υπέβαλαν προσφυγή, όπως και εκείνων κατά των δυσμενών κρίσεων των οποίων ήσκησε προσφυγή ο Υπουργός Εθνικής Αμυνας, έστω και αν οι τελευταίοι δεν υπέβαλαν αναφορά. 16. Οι Επανακρίσεις τελειώνουν μέσα σε αποκλειστική προθεσμία έξι (6) μηνών από την ημερομηνία που κοινοποιήθηκαν στους ενδιαφερομένους οι σχετικές αποφάσεις των κρίσεων. 17. Το αρμόδιο Συμβούλιο μπορεί να αναβάλλει την επανόκριση αξιωματικού για επόμενη σύνοδο με σκοπό να προσκομισθούν περισσότερα στοιχεία, αιτιολογώντας την απόφασή του αυτή στα πρακτικά. Κατά τη νέα σύνοδο που δεν μπορεί να απέχει περισσότερο από δύο (2) μήνες από την προηγούμενη, το Συμβούλιο λαμβάνει οριστική σπόφαση και αν ακόμα δεν προσκομισθούν στοιχεία. 18. Κατά τις Επανακρίσεις, τηρείται γενικό η διαδικασία των παραγράφων 6 έως και 11 του άρθρου 13. Τα Συμβούλια, αφού λάβουν υπόψη τους τα στοιχεία που υπάρχουν στον ατομικό φάκελο του επανακρινόμενου αξιωματικού, όπως επίσης και τα τυχόν συμπληρωματικά στοιχεία που υποβλήθηκαν, αποφαινόμενοι αιτιολογημένα και οριστικά ως εξής. α. Αν κρίνουν βάσιμη την προσφυγή, εγγράφουν τον αξιωματικό συμπληρωματικό σε οποιονδήποτε από τους άλλους ευμενέστερους πίνακες της παραγράφου 1 του άρθρου 17. β. Αν κρίνουν αβάσιμη την προσφυγή, επικυρώνουν την απόφαση του αρμόδιου Συμβουλίου Κρίσεων. Σε περίπτωση μη ύπαρξης πίνακα, λόγω προσφυγής του Υπουργού Εθνικής Αμυνας, εγγράφουν αυτόν συμπληρωματικά σε πίνακα από αυτούς της παραγράφου 1 του άρθρου 17, που κυρώνεται, όπως προβλέπεται στην παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου. 19. Τα Συμβούλια Επανακρίσεων μπορούν ν'αναφερθούν στην αιτιολογία του Πρωτοβάθμιου Συμβουλίου ή να συμπληρώσουν αυτή ή να εγγράψουν νέα αιτιολογία. 20. Οι συμπληρωματικοί πίνακες των αξιωματικών, των οποίων οι προσφυγές κρίθηκαν βάσιμες, κυρώνονται όπως στην παράγραφο 4 του άρθρου 17 ορίζεται, στη συνέχεια δε προκαλούνται οι διοικητικές πράξεις αναδρομικής απακατάστασής τους. 21. Οι αποφάσεις των Συμβουλίων Επανακρίσεων κοινοποιούνται στους ενδιαφερομένους μέσα σε δύο (2) μήνες από το τέλος των εργασιών τους. 22. Προσφυγή κατά των αποφάσεων των Συμβουλίων Επανακρίσεων δεν επιτρέπεται. 23. Η προθεσμία για άσκηση εφέσεως και η άσκηση εφέσεως κατά των ακυρωτικών αποφάσεων των Διοικητικών Εφετείων, αναστέλλουν την εκτέλεση των αποφάσεων αυτών. 24. Μετά από ακυρωτική απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας η κρίση επαναλαμβάνεται από το Συμβούλιο Επανακρίσεων, με εξαίρεση την περίπτωση που η ακυρωτική απόφαση αφορά σε κακή σύνθεση του Πρωτοβάθμιου Συμβουλίου Κρίσεων, οπότε η κρίση επαναλαμβάνεται από την αρχή. 25. Εάν από τα στοιχεία του ατομικού φακέλου του αξιωματικού διαγραφεί δυσμενές στοιχείο, σύμφωνα με τις διατάξεις που ισχύουν κάθε φορά, που περιλαμβάνονται στην αιτιολογία δυσμενούς κρίσης, η κρίση αυτή θεωρείται ότι δεν έγινε ποτέ και επαναλαμβάνεται. 26. Η κατά τα παραπάνω επανάληψη κρίσης γίνεται από το Πρωτοβάθμιο Συμβούλιο Κρίσεων, ανεξάρτητα από την έκδοση ή όχι απόφασης του Συμβουλίου Επανακρίσεων. 27. Η νέα κρίση των αξιωματικών, που επανακρίνονται με βάση τις διατάξεις του παρόντος άρθρου, γίνεται από την κατάσταση που τελούν αυτοί κατά το χρόνο της νέας αυτής κρίσης. 28. Αξιωματικός που δικαιώθηκε σε επανάληψη κρίσης ή επανάκρισης, πριν να εκδοθούν οι σχετικές με την κρίση αυτή διοικητικές πράξεις, κρίνεται στη συνέχεια, εφόσον του οφείλονται και άλλες κρίσεις λόγω κρίσης ή προαγωγής νεότερου του, με βάση τα στοιχεία του ατομικού του φακέλου. 29. Με προεδρικό διάταγμα που προκαλείται από τον Υπουργό Εθνικής Αμυνας μετά από γνωμοδότηση των ανώτατων συμβουλίων των κλάδων και εισήγηση του Σ.Α.Γ.Ε., καθορίζονται τα κριτήρια επιλογής των προέδρων και των μελών των Συμβουλίων Κρίσεων και Επανακρίσεων στις

νομιμότητας με τη μορφή της προσφυγής κατά δυσμενών κρίσεων. Παράλληλα, «ο Συνήγορος του Πολίτη εισηγήθηκε την έκδοση εγκυκλίου προς τα συμβούλια κρίσεως για τήρηση της υποχρέωσης συμμόρφωσής τους προς τις ουσιαστικές διαπιστώσεις της δικαστικής απόφασης, καθώς και την πραγματική και αυτεπάγγελτη διενέργεια ελέγχου νομιμότητας από τον Υπουργό, κατά τη διαδικασία του άρθρου 19 παρ. 4 ν. 2439/96, εφ' όλων των αποφάσεων ΣΑΓΕ και λοιπών συμβουλίων κρίσεως που εκδίδονται συνεπεία δικαστικής απόφασης, ούτως ώστε ν' αναπέμπονται με υπουργική «προσφυγή» εκείνες οι αποφάσεις, οι οποίες επαναλαμβάνουν αυτούσιες τις ακυρωθείσες κρίσεις, αντί να συμμορφώνονται ειλικρινώς προς τις δικαστικές αποφάσεις. Οι εισηγήσεις του Συνηγόρου του Πολίτη δεν έγιναν δεκτές».

2.3.A.2. Αναφορά 158/2002¹¹⁴

Μετά την αποστράτευσή του, κατά τις τακτικές ετήσιες κρίσεις 1989-90, αντιστράτηγος πυροβολικού εν αποστρατεία, κατέθεσε αλληπάλληλες αιτήσεις ακυρώσεως σε βάρος όσων κρίσεων ΣΑΓΕ τον αφορούσαν. Οι εν λόγω αιτήσεις ακυρώσεως είχαν ως αποτέλεσμα αλληπάλληλες ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Κατά την πρώτη κρίση, ο αξιωματικός κρίθηκε ως ευδοκίμως τερματίσας τη σταδιοδρομία του, με αιτιολογία αναγομένη σε συγκεκριμένους βαθμούς προσφάτων εκθέσεων ικανότητας. Η κρίση αυτή ακυρώθηκε με την πρώτη των ως άνω δικαστικών αποφάσεων, διότι «η αιτιολογία της δυσμενούς κρίσεως δεν είναι νόμιμη, δοθέντος ότι στηρίζεται σε κρίσεις ικανότητας όπου ο αιτών βαθμολογείται με βαθμό ... ο οποίος δεν αποκλείει κατ' αρχήν τον χαρακτηρισμό του ως διατηρητέου, δεν παρατίθεται δε ειδικότερη αιτιολογία, η οποία θα εδικαιολογούσε τον, παρά ταύτα, χαρακτηρισμό του ως ευδοκίμως τερματίσαντος τη σταδιοδρομία του». Κατά τη δεύτερη κρίση, το ΣΑΓΕ συμπλήρωσε την αιτιολογία προσθέτοντας την εκτίμηση των μελών του Συμβουλίου περί μη καταλληλότητός του. Η κρίση αυτή ακυρώθηκε με τη δεύτερη των ως άνω δικαστικών αποφάσεων, διότι «η ως άνω αιτιολογία είναι αόριστη και δεν καλύπτει την απαίτηση του νόμου να μνημονεύονται συγκεκριμένα στοιχεία ... προκύπτοντα από τον ατομικό φάκελο του αξιωματικού Η αιτιολογία αυτή, κατά το μέρος που αναφέρεται αόριστα στην προσωπική αντίληψη των μελών του συμβουλίου, είναι ανεπαρκής, διότι δεν μνημονεύει συγκεκριμένα περιστατικά που να την θεμελιώνουν». Κατά την τρίτη κρίση, το ΣΑΓΕ συμπλήρωσε την αιτιολογία

περιπτώσεις που οι πρόεδροι και τα μέλη αυτών δεν ορίζονται επακριβώς από τις διατάξεις του άρθρου 14 και του παρόντος άρθρου», http://www.geetha.mil.gr/files/prosopiko/nomothesia/N_2439_1996.pdf, τελ.επίσκεψη 16/10/2016.

¹¹⁴ Οπ.π. σελ.3-4, http://www.geetha.mil.gr/files/prosopiko/nomothesia/N_2439_1996.pdf, τελ.επίσκεψη 16/10/2016.

προσθέτοντας συγκεκριμένα στοιχεία τα οποία προέκυπταν από εκθέσεις ικανότητας των ετών 1975-81, δηλαδή και πάλι με στοιχεία που αφορούσαν παλαιότερες χρονικές περιόδους. Η κρίση αυτή ακυρώθηκε, με την τρίτη από τις ανωτέρω δικαστικές αποφάσεις, διότι, «δεν παρατίθεται ειδική περί του αντιθέτου αιτιολογία», και επιπλέον τα συγκεκριμένα στοιχεία «δεν μπορούν να στηρίξουν την επίδικη δυσμενή κρίση διότι αποτελούν στοιχεία παρωχημένα απέχοντα πέραν της δεκαετίας από την κρίση και δεν συνεπικουρούνται από νεώτερα στοιχεία». Επιπρόσθετα, το δικαστήριο έκρινε ότι «η Διοίκηση υποχρεούται πλέον να κρίνει τον αιτούντα για την επίδικη κρίση ως διατηρητέο στο βαθμό του υποστρατήγου», υπογραμμίζοντας την υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης. Κατά την τέταρτη πλέον κρίση του ΣΑΓΕ, και εφόσον αυτό εξαναγκάστηκε να κρίνει τον αξιωματικό ως διατηρητέο για τις τακτικές κρίσεις 1989-90, προχώρησε κατά ένα έτος και τον έκρινε ως ευδοκίμως τερματίσαντα τη σταδιοδρομία του για τις τακτικές κρίσεις 1990-91. Και πάλι όμως, η αιτιολογία περιείχε στοιχεία τα οποία είχαν ήδη χρησιμοποιηθεί απαράλλακτα σε προηγούμενες κρίσεις και κριθεί ως ανεπαρκή από το Συμβούλιο Επικρατείας, δηλαδή η μόνη ειδοποιός διαφορά ανάμεσα στην τέταρτη κρίση και στις τρεις προηγούμενες που είχαν ακυρωθεί, εντοπίζεται στο ότι η τέταρτη, πλέον, αφορούσε τις τακτικές κρίσεις του επομένου έτους.

2.3.B. Τελικές παρατηρήσεις

Συνοψίζοντας τα κοινά χαρακτηριστικά των ανωτέρω περιπτώσεων, παρατηρείται ότι:

- Οι υποθέσεις αυτές αναπέμπονται από τέσσερις έως και επτά φορές έως ότου, δηλαδή, εντοπιστεί από το αρμόδιο δικαστήριο (α) η εκ μέρους των διοικητικών οργάνων, υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας ή/και (β) η αδυναμία επίκλησης κάποιας νόμιμης αιτιολογίας της σχετικής δυσμενούς κρίσης.
- Η χρονική καθυστέρηση στη ρύθμιση των καταστάσεων αυτών εντείνεται περαιτέρω εξαιτίας της ακόλουθης πρακτικής: κατόπιν της έκδοσης θετικής πράξης υπέρ των κρινόμενων (αξιωματικών), τα αρμόδια όργανα, αναφορικά με την επόμενη υπηρεσιακή κρίση αυτού και προκειμένου να στηρίξουν και πάλι τη δυσμενή κρίση τους, παραθέτουν κατά περίπτωση αιτιολογίες, σχεδόν ή εξολοκλήρου αυτούσιες με αυτές που αφορούσαν σε παλαιότερες δυσμενείς κρίσεις των αξιωματικών και είχαν κριθεί ως μη νόμιμες, με αποτέλεσμα τη δικαστική ακύρωση των σχετικών πράξεων.

Συνήθης κατάληξη αυτής της πρακτικής είναι η εκ νέου, μετά από αλληπάλληλες ακυρώσεις, διαπίστωση από το Δικαστήριο της υπέρβασης της διακριτικής ευχέρειας των οργάνων της Διοίκησης και της σχετικής υποχρέωσης έκδοσης θετικής πράξης.

- Η εξακολούθηση της ίδιας πρακτικής και στις επόμενες κρίσεις των αξιωματικών, για όσο διάστημα επιδιώκεται η ακύρωση των πλημμελώς αιτιολογούμενων δυσμενών κρίσεων των αξιωματικών, τυπικά δεν αποτελεί παράβαση δεδικασμένου λόγω του κανόνα της αυτοτέλειας των οικείων διοικητικών πράξεων. Άμεση απόρροια αυτού είναι η υποβάθμιση της σημασίας και της βαρύτητας του ελέγχου εκ μέρους του ακυρωτικού δικαστή.
- Από τα ανωτέρω παραδείγματα, ο ΣτΠ, μέσα από τη διαμεσολάβησή του, έχει εντοπίσει συγκεκριμένες πάγιες πρακτικές, *«με τις οποίες τα αρμόδια συμβούλια κρίσεως επιζητούν να εμφανίσουν κάθε κρίση τους ως ουσιωδώς διαφορετική από την αμέσως προηγούμενη, καλυπτόμενα πίσω από τον κανόνα της αυτοτέλειας των διοικητικών πράξεων.*
 - *Πρώτον, κατακερματίζοντας την κρίση τους κατ' έτη, επαναλαμβάνουν, ενίοτε αυτούσια, την ακυρωθείσα κρίση για τον ίδιο αξιωματικό, με μόνη διαφορά ότι αυτή πλέον αφορά το «επόμενο» έτος.*
 - *Δεύτερον, ανασύρουν στοιχεία από το απώτατο παρελθόν του φακέλου του κρινομένου αξιωματικού, ουδεμία σχέση έχοντα με το επίδικο «έτος».*
 - *Τρίτον, επικαλούνται λόγους που δεν συμπεριλαμβάνονταν μεν στην αμέσως προηγούμενη (δηλαδή την τελευταία ακυρωθείσα) κρίση για το ίδιο έτος, είχαν όμως συμπεριληφθεί σε άλλες παλαιότερες κρίσεις του αξιωματικού και είχαν ήδη κριθεί μη νόμιμοι από το δικαστήριο σε προηγούμενες ακυρωτικές αποφάσεις¹¹⁵».*
- Πρέπει να σημειωθεί δε, ότι η πρακτική της έκδοσης ομοίων διοικητικών πράξεων, φαλκιδεύει πλήρως το δικαίωμα δικαστικής προστασίας.

¹¹⁵Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, «Σύνοψη πορισμάτων: προϋποθέσεις προσήκουσας συμμόρφωσης με ακυρωτικές δικαστικές αποφάσεις για επανακρίσεις αξιωματικών», όπ.π.,σελ.6-7, τελ.επίσκεψη 19/10/2016.

Επιπρόσθετα, η χρήση στοιχείων από παρωχημένες εκθέσεις ικανότητας συνιστά πλημμελή αιτιολογία. Δεδομένου ότι η διακριτική ευχέρεια δεν απαλλάσσει τη Διοίκηση από την υποχρέωση αιτιολογίας, επιβάλλεται να σημειωθεί ότι η διακριτική ευχέρεια παρέχει τη δυνατότητα στα διοικητικά όργανα ν' αναζητήσουν νέους λόγους ουσίας ικανούς να αιτιολογήσουν την εμμονή στην κρίση περί αποστρατείας ή μη προαγωγής. Σε καμία περίπτωση όμως, δεν παρέχεται η δυνατότητα στη Διοίκηση να εξαντλεί την αιτιολογία της σε λόγους, οι οποίοι έχουν ήδη κριθεί από τον ακυρωτικό δικαστή ως ανεπαρκείς.

- Κατ' επέκταση, η πρακτική χειρισμού των επανακρίσεων προδίδει την επιφανειακή αντίληψη της υποχρέωσης συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις. Συγκεκριμένα, από τις ανωτέρω αναφορές προκύπτει ότι δεν δίδεται από το διοικητικό όργανο η προσήκουσα σημασία στο διατακτικό της ακυρωτικής απόφασης, με αποτέλεσμα να επαναλαμβάνεται η δυσμενής κρίση με όμοια αιτιολογία-πράξη. Απότοκο αυτής της πρακτικής είναι το φαινόμενο των αλλεπάλληλων ακυρώσεων.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Το φαινόμενο της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης εμφανίστηκε από τα πρώτα έτη λειτουργίας του Συμβουλίου της Επικρατείας και απασχολεί έως και σήμερα σε έντονο βαθμό. Πρέπει, ωστόσο να αναγνωριστεί ότι έχουν γίνει σημαντικά βήματα προς την αντιμετώπιση αυτού του φαινομένου, κυρίως μέσα από τη συμβολή της νομολογίας των διοικητικών δικαστηρίων και της θεωρίας του διοικητικού δικαίου.

Τόσο η θεωρία όσο και η νομολογία έχουν ασχοληθεί με το ζήτημα εάν η αίτηση ακυρώσεως διασφαλίζει την αποτελεσματική δικαστική προστασία, όπως αυτή περιγράφεται στο αρθ.20 παρ.1Σ. και στο άρθρο 6 παρ.1 ΕΣΔΑ. Περαιτέρω και απότοκο αυτού, αποτελεί ο προβληματισμός γύρω από τη μη εφαρμογή/μη συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις.

Η υποχρέωση συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις ακυρωτικές αποφάσεις των δικαστηρίων αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της αρχής του Κράτους Δικαίου καθόσον η αρχή δεν ισχύει χωρίς την παροχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας στους πολίτες του. Επομένως, η εκτέλεση των ακυρωτικών αποφάσεων από τα Διοικητικά όργανα αποτελεί έκφανση της αρχής της αποτελεσματικής έννομης προστασίας και η οποία θεμελιώνεται στο Σύνταγμα στο άρθ.95 παρ.5.

Σε εκτέλεση της συνταγματικής αυτής διάταξης εκδόθηκε ο νόμος 3068/2002 με τον οποίο συστάθηκαν τα Τριμελή Συμβούλια Συμμόρφωσης που είναι επιφορτισμένα με τον έλεγχο επί της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις. Ο έλεγχος αυτός μπορεί να καταλήξει σε επιβολή χρηματικής κύρωσης σε περίπτωση που η Διοίκηση εμμένει να μην συμμορφώνεται ή να συμμορφώνεται πλημμελώς με τις δικαστικές αποφάσεις.

Όπως αναλύθηκε και ανωτέρω, η συμμόρφωση της Διοίκησης διακρίνεται σε αποθετική υποχρέωση συμμόρφωσης και σε θετική. Στην πρώτη περίπτωση η Διοίκηση οφείλει αφενός να θεωρεί την ακυρωθείσα πράξη ως ανύπαρκτη και αφετέρου να απέχει από κάθε αντίθετη ενέργεια προς όσα έκρινε το δικαστήριο. Στη δεύτερη περίπτωση η υποχρέωση αφορά την εκτέλεση της απόφασης και την αποκατάσταση των πραγμάτων στη θέση στην οποία βρίσκονταν πριν την έκδοση της ακυρωθείσας πράξης.

Οι περισσότερες δυσκολίες για τη Διοίκηση ανακύπτουν κατά τη θετική συμμόρφωση καθόσον τα διοικητικά όργανα οφείλουν με την έκδοση της νέας πράξης τους να αποκαταστήσουν τα πράγματα στη θέση στην οποία θα βρίσκονταν εάν δεν

είχε εκδοθεί η ακυρωθείσα πράξη τους. Ουσιαστικά, η ακυρωθείσα πράξη ισοδυναμεί με πράξη που ουδέποτε υπήρξε στον νομικό κόσμο. Επίσης, η υποχρέωση αποκατάστασης των πραγμάτων συνδέεται και με την αναδρομικότητα της ακυρωτικής απόφασης, γεγονός που προκαλεί επιπρόσθετες δυσκολίες στη Διοίκηση.

Οι λόγοι που συχνά επικαλείται η Διοίκηση προκειμένου να δικαιολογήσει τη μη συμμόρφωσή της είναι η πολιτική βούληση, το δημοσιονομικό κόστος (αναφορικά με τη καταβολή αναδρομικών ποσών) και τον μεγάλο φόρτο εργασίας των υποστελεχωμένων υπηρεσιών της. Στους προβαλλόμενους αυτούς λόγους θα πρέπει να προστεθεί η οργανωτική αδυναμία, οι διοικητικές δυσλειτουργίες, η ελλιπής νομική κατάρτιση των υπαλλήλων, οι μεγάλες καθυστερήσεις ως προς την εφαρμογή των αποφάσεων και συχνά και η δυστροπία της Διοίκησης να συμμορφωθεί προς τις δικαστικές αποφάσεις.

Στο δικαϊκό μας σύστημα, προβλέπεται η ανάθεση του ελέγχου της συμμόρφωσης της Διοίκησης αφενός στα Τριμελή Συμβούλια αλλά και στον Συνήγορο του Πολίτη. Τέλος, μπορεί να θέσει ζητήματα αστικής ευθύνης του Δημοσίου, καθώς και προσωπικής, αστικής και πειθαρχικής ευθύνης των αρμόδιων διοικητικών οργάνων η μη συμμόρφωση προς τις δικαστικές αποφάσεις.

Μέσα από τη διαμεσολάβηση του ΣτΠ διαφαίνεται η δυστροπία της Διοίκησης να συμμορφωθεί προς τις δικαστικές αποφάσεις. Ειδικότερα, η παρούσα μελέτη εστίασε στο διοικητική πρακτική και λογική με στόχο να διαπιστωθεί ο τρόπος με τον οποίο αντιλαμβάνεται η διοίκηση την υποχρέωση συμμόρφωσης. Εξειδικεύοντας σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης διοικητικών οργάνων αρμόδιων για τις κρίσεις αξιωματικών διαπιστώθηκε ότι, αφενός στις περισσότερες περιπτώσεις η Διοίκηση υπερέβαινε τα άκρα όρια της διακριτικής της ευχέρειας και αφετέρου αδυνατούσε να προβάλει νόμιμη αιτιολογία επί των δυσμενών της κρίσεων. Τέλος, αντί της συμμόρφωσης η Διοίκηση προέβαινε σε έκδοση «διαφορετικών» πράξεων με πανομοιότυπη αιτιολογία, γεγονός που οδηγούσε σε αλληπάλληλες ακυρώσεις και κατ' επέκταση στην υπονόμηση του δικαιώματος της δικαστικής προστασίας.

Καταλήγοντας, τα φαινόμενα αναποτελεσματικότητας και αδιαφάνειας στη Δημόσια Διοίκηση αντανακλούν και τη μη συμμόρφωση αυτής στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων. Η προβληματική που δημιουργείται, ως απότοκο αυτού, αφορά το ζήτημα της παροχής της, συνταγματικά κατοχυρωμένης, δικαστικής προστασίας στους πολίτες και κατ'επέκταση το βαθμό που πλήττεται το Κράτος Δικαίου σε μια σύγχρονη δημοκρατία.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΣΥΓΓΡΑΜΜΑΤΑ

1. ΑΡΝΑΟΥΤΟΓΛΟΥ (Φ.): Η πρότυπη ή πιλοτική δίκη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, 2012, Νομική Βιβλιοθήκη.
2. ΑΡΝΑΟΥΤΟΓΛΟΥ (Φ.): Μια προσπάθεια ελέγχου της συμμορφώσεως της Διοικήσεως στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας: Η Επιτροπή του άρθρου 5 του Ν. 1470/1984, ΝοΒ, 1990.
3. ΒΕΓΛΕΡΗ (Φ.): Η συμμόρφωση της Διοικήσεως προς τας αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, Αθήναι, 1934.
4. BENIZEΛΟΥ (Ε.): Η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις μετά την αναθεώρηση του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος, ομιλία στο Διεθνές Συνέδριο των Διοικητικών Δικαστών, με θέμα: «Συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις. Μέτρα εκτέλεσης των αποφάσεων μέσω δικαστικής συνδρομής», Θεσσαλονίκη, 26.4.2002.
5. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΥ (Κ.): συμμόρφωση της Διοίκησης στις αποφάσεις της επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας, Τιμητικός τόμος για τα 75 χρόνια του ΣτΕ, εκδ. Π. Σάκκουλα, 2004.
6. ΓΚΙΣΑΚΗ (Β.): Η απαγόρευση της αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του Δημοσίου υπό το πρίσμα της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Διεθνούς Συμφώνου για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα, Αρμεν., 2000.
7. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ (Π.): Συνταγματικό Δίκαιο-Ατομικά Δικαιώματα τόμος Β', εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1991, Αθήνα-Κομοτηνή, 1991.
8. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ (Π.): Το κρίσιμο νομοθετικό καθεστώς κατά τη θετική συμμόρφωση της Διοικήσεως στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, Τόμος τιμητικός του ΣτΕ, 1929-1979, τόμος 1.
9. Διοικητικό Πρωτοδικείο Θεσσαλονίκης με τα πρακτικά του Διεθνούς συνεδρίου, 26-27 Απριλίου 2002, με θέμα: Συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις. Μέτρα εκτέλεσης των αποφάσεων μέσω δικαστικής συνδρομής, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003.
10. ΚΑΛΟΓΗΡΟΥ (Σ.): Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Διοικητικών Δικαστηρίων, 2015, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.
11. ΚΑΡΑΒΟΚΥΡΗΣ (Ι.): Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου σύμφωνα με την ΕΣΔΑ, Τιμητικός Τόμος Λ. Θεοχαρόπουλου, Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαρόπουλου, τ. ΙΙΙ, ΑΠΘ, 2009.

12. ΚΑΡΑΚΩΣΤΑ (Β.): Οι αμετάκλητες και οι οριστικές ακυρωτικές αποφάσεις των διοικητικών εφετείων και η συμμόρφωση της διοίκησης - Με αφορμή την 10/2005 απόφαση της επιτροπής συμμορφώσεως του ΣτΕ, σε Δίκη, 2006.
13. ΚΑΡΚΑΛΗ (Ι.): Η αναγκαστική εκτέλεση της δικαστικής απόφασης, ως συστατικό στοιχείο της δίκαιης δίκης, Πρακτικά Ζ Επιστημονικής Ημερίδας Πανεπιστημίου Πειραιώς και Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2003, σελ. 107επ.
14. ΚΑΣΙΜΑΤΗ (Γ.): Σχόλιο στο Ν. 1470/1984, σε «Νομικά κείμενα - Δικαιοσύνη και Σύνταγμα», Β. Ρώτη, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1989.
15. ΚΑΣΤΑΝΑ (Η.): Η συμμόρφωση της Ελλάδας στις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: γενική αποτίμηση, ΤοΣ, 2003.
16. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ (Γ.): Οι θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1974-2003, Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 2004, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
17. ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ-ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ (Δ.): Αι συνέπειαι της ακυρώσεως διοικητικής πράξεως έναντι της Διοικήσεως, 1980.
18. ΚΤΙΣΤΑΚΗ (Στ.): Αστική ευθύνη του Κράτους και Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ΝοΒ, 2005.
19. ΚΤΙΣΤΑΚΙ (Γ.): Η περιπέτεια ενός δικαιώματος «αστικής φύσεως»: το δικαίωμα στην εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων, Πρακτικά Ζ Επιστημονικής Ημερίδας Πανεπιστημίου Πειραιώς και Ελεγκτικού Συνεδρίου.
20. ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ (Α.), ΠΡΑΒΙΤΑ (Ηλ.): Διοικητική Επιστήμη Ι: Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, Ε' έκδοση, 2012, εκδ.Σάκκουλα.
21. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ (Α.): Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας Ι, Θεσσαλονίκη, 1994, εκδ. Σάκκουλα.
22. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ Γ.(Α.): Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου: Εισαγωγή-Θεμελιώσεις έννοιες, 2008, εκδ. Σάκκουλα.
23. ΜΑΥΡΙΑΣ (Κ.): Συνταγματικό Δίκαιο, 2005, εκδ. Αντ. Σάκκουλα.
24. ΜΟΥΖΟΥΡΑΚΗ (Π.): Η απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου *Hornsby c. Grèce* και οι συνέπειές της για το ελληνικό δίκαιο, ΔιΔικ. 1999.

25. ΜΟΥΖΟΥΡΑΚΗ (Π.): Η απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου *Hornsby c. Grèce* και οι συνέπειές της για το ελληνικό δίκαιο, ΔιΔικ. 1999.
26. ΜΟΥΖΟΥΡΑΚΗ (Π.): Ο μηχανισμός εξασφάλισης της συμμορφώσεως της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, Εφαρμογές ΙΙΙ, 2003.
27. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ (Ε.): Το δικαίωμα της αναφοράς στις αρχές και ο Συνήγορος του Πολίτη, 1998, εκδ. Σάκκουλα.
28. ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ Ι. (Βλ.): Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, τεύχος πρώτο, Β' έκδοση, 2005, εκδ. Σάκκουλα.
29. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ Θ. (Μαρία-Ελένη): Οι ακυρότητες των διοικητικών πράξεων: μερική ακυρότης και μετατροπή, 1995, εκδ. Σάκκουλα.
30. ΠΑΠΑΣΠΥΡΟΥ (Ν.): Η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις, Εταιρία Δικαστικών Μελετών, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006.
31. ΠΑΡΑΡΑΣ (Ι.Π.): *Res Publica I*-Το κράτος δικαίου, Οργάνωση και λειτουργία του συνταγματικού κράτους, Συλλογή Μελετών, 2014, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
32. ΠΕΤΡΟΓΛΟΥ (Ι.): Δικαστικές διαταγές και κυρώσεις προς συμμόρφωση της διοίκησης στη Γαλλία και την Ελλάδα, ΔιΔικ, 1997.
33. ΡΑΝΤΟΥ (Α.): Η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις, εισήγηση στην Εταιρεία Δικαστικών Μελετών, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006.
34. ΡΑΝΤΟΥ (Αθ.): Παπασπύρου Νικ., «Η συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις». Εταιρεία Δικαστικών Μελετών, 2006, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα.
35. ΡΩΤΗ (Β.): Το φαινόμενο της δυστροπίας της Διοικήσεως στην εκτέλεση ακυρωτικών αποφάσεων. Το αδιέξοδο και τα αντίδοτα, Τιμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1979.
36. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ (Επ.): Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1, 14^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη.
37. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ (Επ.): Η συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, Τιμητικός τόμος για τα 75 χρόνια του ΣτΕ, εκδ. Π. Σάκκουλα, 2004.
38. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ (Επ.): Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 11^η εκδ.2001, Νομική Βιβλιοθήκη
39. ΣΤΑΜΑΤΟΠΟΥΛΟΥ (Στ.): Αναγκαστική εκτέλεση εις βάρος του Ελληνικού Δημοσίου, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000.
40. ΣΥΜΕΩΝΙΔΗ (Ι.): Η αντιμετώπιση του φαινομένου της μη συμμορφώσεως της Διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων. Νεώτερη νομολογία και προοπτικές μετά τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας και το Αναθεωρημένο Σύνταγμα, ΕΔΔΔ, 2003.

- ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΑ ΑΡΘΡΑ

- Σελίδα | 73

[%CF%83%CF%85%CE%BC%CE%BC%CF%8C%CF%81%CF%86%CF%89%CF%83%CE%B7%CF%82-%CF%84/](#), τελ.επίσκεψη 29/9/2016.

8. ΡΩΤΗ (Β.): Το φαινόμενο της δυστροφίας της Διοίκησης στην εκτέλεση των ακυρωτικών αποφάσεων, Το αδιέξοδο και τα αντίδοτα, Τόμος τιμητικός ΣτΕ 1979, σελ.351.

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

1. Άρθρο 26 του Συντάγματος, <http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-26/>, τελ.επίσκεψη 13/9/2016.
2. Άρθρο 97 Συντάγματος, <http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-97/>, τελ.επίσκεψη 13/9/2016.
3. Κείμενο Συνθήκης για την Ε.Ε., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>, τελ.επίσκεψη 14/9/2016.
4. ΕΣΔΑ, <https://justiceforgreece.wordpress.com/2013/12/09/%CE%B5%CF%85%CF%81%CF%89%CF%80%CE%B1%CF%8A%CE%BA%CE%AE-%CF%83%CF%8D%CE%BC%CE%B2%CE%B1%CF%83%CF%B7-%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CF%89%CE%BC%CE%AC%CF%84%CF%89%CE%BD-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B1%CE%BD>, τελ.επίσκεψη 14/9/2016.
5. Άρθρο 13 ΕΣΔΑ, article 13 ECHR, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf,
6. Ν.2477/97 http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=7ab346ee-b1b7-48c1-a646-96c465579212, επιλογή ψηφισθέν νομοσχέδιο, τλ.επίσκεψη 8/10/2016.
7. Ν. 2439/1996, άρθρο 19- Περί επανακρίσεων: http://www.geetha.mil.gr/files/prosopiko/nomothesia/N_2439_1996.pdf, τελ.επίσκεψη 16/10/2016.
8. Ν.2477/1977, το άρθρο 20 παρ.1 Ν.3304/2005, ΦΕΚ Α' 16/27.01.2005., http://www.synigoros.gr/?i=stp.el.3094_2003. Τελ.επίσκεψη 8/10/2016.
9. Άρθρο 38 ν.3528/2007, Αστική ευθύνη: <http://www.minadmin.gov.gr/?p=11440>, τελ.επίσκεψη 5/10/2016.
10. Άρθρο 5 παρ.1 του ν.3068/2002, <http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=JirsbXjhpq4%3D&tabid=132>, τελ.επίσκεψη 6/10/2016.
11. Ν.4194/1993 Κώδικας Δικηγόρων, <http://www.dsa.gr/e-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%B2%CE%BF%CF%8D%CE%BB%CE%B5%CF%85%CF%83%CE%B7/%CF%84%CE%BC%CE%B7%CE%BC%CE%B1-%CE%B1->

12. ΠΔ 18/1989, <https://www.e-nomothesia.gr/kat-dikasteria-dikaiousune/pd-18-1989.html>, τελ.επίσκεψη 14/9/2016.
13. ΠΔ.61/2004, άρθρα 3, 5, 6, 8 <http://www.et.gr/>, τελ.επίσκεψη 15/9/2016.

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΥΝΟΔΕΥΤΙΚΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΝΟΜΩΝ

1. Ν.2477/97, http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=7ab346ee-b1b7-48c1-a646-96c465579212, στην επιλογή «Αιτιολογική Έκθεση και λοιπές συνοδευτικές εκθέσεις», τελ.επίσκεψη 8/10/2016

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΣτΕ

1. 2611/1989, http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/ypiresies/nomologies?_adf.ctrl-state=1bl29n59ht_25&_afrLoop=78431608385241#!, τελ.επίσκεψη 24/9/2016.
2. 4465/1996.
3. 5079/1996.
4. 3144/1998.
5. 1399/2000
(http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/ypiresies/nomologies?_adf.ctrl-state=1cypz6ebi2_25&_afrLoop=10446998085497833#!, τελ. επίσκεψη 21/9/2016).
6. 1403/2000.
7. 2465/2001
(http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/ypiresies/nomologies?_adf.ctrl-state=1cypz6ebi2_25&_afrLoop=10446998085497833#!, τελ.επίσκεψη 21/9/2016)
8. 3687/2001 (δυσμενής κρίση για κρινόμενο στρατιωτικό) 1680/2002, http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/ypiresies/nomologies?_adf.ctrl-state=o634firnr_4&_afrLoop=73292992723325#!, τελ.επίσκεψη 24/9/2016.
9. 1680/2002, http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/ypiresies/nomologies?_adf.ctrl-state=o634firnr_4&_afrLoop=73292992723325#!, τελ.επίσκεψη 24/9/2016.
10. 3510/2002 και ειδικότερα το σκεπτικό 7,8.
11. 832/2003, http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/ypiresies/nomologies?_adf.ctrl-state=o634firnr_4&_afrLoop=65699903541597#!, τελ.επίσκεψη 24/9/2016.
12. 2336/2004.
13. 50/2005.
14. 791/2008.
15. 2791/2008
http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/ypiresies/nomologies?_adf.ctrl-state=1bl29n59ht_25&_afrLoop=80452661929612#!, τελ.επίσκεψη 24/9/2016.
16. 894/2009.
17. 4039/2009.

18. 2192/2014.

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΙΣ ΝΣΚ

1. 247/2015, http://www.nsk.gr/web/nsk/anazitisi-gnomodoteseon?p_p_id=nskconsulatories_WAR_nskplatformportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=3, τελ.επίσκεψη 12/10/2016.

ΛΟΙΠΕΣ ΠΗΓΕΣ

ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

1. Ετήσια έκθεση 2004, ειδική έκθεση «Πειθαρχική – διοικητική διερεύνηση καταγγελιών σε βάρος αστυνομικών υπαλλήλων».
2. Ετήσια Έκθεση ΣτΠ 2004, σελ.101-102, http://www.synigoros.gr/resources/docs/611_04-apologismos-da.pdf, τελ.επίσκεψη 25/9/2016.
3. Ετήσια Έκθεση 2005.
4. Ετήσια Έκθεση 2005.
5. Ετήσια Έκθεση 2006.
6. Ετήσια Έκθεση ΣτΠ 2015, <http://www.synigoros.gr/resources/docs/ee2015-02-drastiriotites.pdf>, τελ.επίσκεψη 10/10/2016.
7. Ετήσια έκθεση 2015, εκδόσεις Κακοδιοίκησης, σελ.94, <http://www.synigoros.gr/resources/docs/ee2015-11-kakodioikisi.pdf>, τελ.επίσκεψη 12/10/2016.

ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

1. Πόρισμα του ΣτΠ «Προϋποθέσεις προσήκουσας συμμόρφωσης με ακυρωτικές δικαστικές αποφάσεις για επανακρίσεις αξιωματικών», <http://www.synigoros.gr/resources/docs/206086.pdf>, τελ.επίσκεψη 28/9/2016.
2. Πόρισμα του ΣτΠ «Συμμόρφωση της διοίκησης σε ακυρωτικές δικαστικές αποφάσεις που αφορούν θέματα αδειών διαμονής», <http://www.synigoros.gr/resources/akyrotikesapofaseis.pdf>, τελ.επίσκεψη 28/9/2016.

ΑΝΑΦΟΡΕΣ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

1. 9913/11-10-1999.
2. 11810/1999.
3. 6096/2001 (πόρισμα της 3.10.2001).
4. 158/2002 (πόρισμα της 26.9.2002).

ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

1. Πρακτικά της ειδικής κοινοβουλευτικής Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Περίοδος Θ', Σύνοδος Β', Συνεδρίαση ΡΛΔ', 19-05-1998, http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/19_05_98.PDF, τελ.επίσκεψη 14/9/2016.