



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΠΜΣ: «Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση»

Κατεύθυνση: «Δημόσιο Δίκαιο»

ΘΕΜΑ «ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗ ΧΡΗΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ »

Επιβλέπων Καθηγητής : Στυλιανός – Ιωάννης Κουτνατζής

Εκπόνηση εργασίας: Νικολέττα Συρεγγέλα [Α.Μ : 0911Μ002]

Αθήνα, Δεκέμβριος 2014

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

|               |   |
|---------------|---|
| ΠΡΟΛΟΓΟΣ..... | 6 |
|---------------|---|

|                                                                                                      |          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b><u>ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ : Η ΧΡΗΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ</u></b><br><b><u>ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ.....</u></b> | <b>8</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|

### **A. Η κατοχύρωση του δικαιώματος χρηστής διοίκησης στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.**

|                                            |    |
|--------------------------------------------|----|
| 1. <u>Ιστορικό</u> .....                   | 8  |
| 2. <u>Εννοιολογικές προσεγγίσεις</u> ..... | 11 |

α. « ΧΡΗΣΤΗ , ΟΡΘΗ Ή ΚΑΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ;» Συγκριτική θεώρηση των διοικητικών πολιτισμών των κρατών μελών.....11

β. Καλή διοίκηση – Ευρωπαϊκές διοικητικές παραδόσεις.....14

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| 3. <u>Το περιεχόμενο του θεμελιώδους δικαιώματος χρηστής διοίκησης</u> |    |
| α. Έννοια.....                                                         | 18 |

β. Περιεχόμενο.....19

- i. Δικαίωμα του πολίτη στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου χρόνου εξέταση των υποθέσεων του - Πρώτη παράγραφος του άρθρου 41 του Χάρτη .....20
- ii. Το δικαίωμα κάθε προσώπου στην αποκατάσταση εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης της ζημιάς από θεσμικά όργανα ή υπαλλήλους της – Τρίτη παράγραφος του άρθρου 41 του Χάρτη.....23
- iii. Το δικαίωμα του πολίτη να απευθύνεται και να του απαντούν σε μια από τις γλώσσες της Ένωσης. – Η τέταρτη παράγραφος του άρθρου 41 του Χάρτη.....24

|                                                                                                                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| iv. Τα δικαιώματα προηγούμενης ακρόασης, το δικαίωμα πρόσβασης στο φάκελο της υπόθεσης και η υποχρέωση αιτιολόγησης των αποφάσεων – Η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 41 του Χάρτη..... | 24 |
| <b>4 . <u>Περιορισμοί.</u></b> .....                                                                                                                                                  | 31 |
| <b>5. <u>Φορείς του δικαιώματος.</u></b> .....                                                                                                                                        | 33 |
| <b>6. <u>Αποδέκτες δικαιώματος</u></b> .....                                                                                                                                          | 34 |
| <b>7. <u>Σημασία της κατοχύρωσης του δικαιώματος.</u></b> .....                                                                                                                       | 37 |
| <br><b>B. Χρηστή διοίκηση και συγγενείς έννοιες</b>                                                                                                                                   |    |
| <b>1. <u>Διαφάνεια και χρηστή διοίκηση.</u></b> .....                                                                                                                                 | 39 |
| <b>2. <u>Χρηστή διοίκηση και χρηστή δημοσιονομική διαχείριση</u></b> .....                                                                                                            | 42 |
| <b>3. <u>Χρηστή διοίκηση και κράτος δικαίου.</u></b> .....                                                                                                                            | 43 |
| <br><b>Γ. Φορείς - Μηχανισμοί Λογοδοσίας.</b> .....                                                                                                                                   | 45 |
| <b>1. <u>Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής.</u></b> .....                                                                                                                                    | 46 |
| i. Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής και κακοδιοίκηση.....                                                                                                                                     | 48 |
| ii. Η κακοδιοίκηση .....                                                                                                                                                              | 49 |
| <b>2. <u>Βασικά προβλήματα κακοδιοίκησης στη ΕΕ από την εμπειρία του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή.</u></b> .....                                                                           | 50 |
| i. Υπερβολικοί κανόνες.....                                                                                                                                                           | 50 |
| ii. Έλλειψη κανόνων.....                                                                                                                                                              | 51 |
| iii. Αναντιστοιχία μεταξύ ενεργειών και κανόνων.....                                                                                                                                  | 52 |
| iv. Έλλειψη αρχών.....                                                                                                                                                                | 53 |

|                                                                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ν. Αναντιστοιχία μεταξύ ενεργειών και αρχών.....                                                                      | 54 |
| 3. <u>Θεμελιώδεις αρχές – Το αίτημα για τήρηση βασικών κανόνων ηθικής και δεοντολογίας στη δημόσια διοίκηση</u> ..... | 54 |
| 4. <u>Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Καλής Διοικητικής Συμπεριφοράς</u> .....                                                   | 56 |
| i. Πεδίο εφαρμογής Κώδικα.....                                                                                        | 58 |
| ii. <u>Περιπτωσιολογία αποφάσεων του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή</u> .....                                                | 60 |

## **ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ :**

|                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Η ΧΡΗΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ</b> .....                                        | 66 |
| A. Οι γενικές αρχές στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο.....                                           | 67 |
| i. Περιορισμός της σημασίας τους ως πηγών του διοικητικού δικαίου.....                            | 68 |
| ii. Οι αρχές της καλής πίστης και της χρηστής διοίκησης.....                                      | 69 |
| B. Η χρηστή διοίκηση ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου.....                                  | 70 |
| Γ. Η αρχή της χρηστής διοίκησης ως έκφανση της αρχής της νομιμότητας και του κράτους δικαίου..... | 74 |
| Δ. Σχέση της χρηστής διοίκησης με άλλες αρχές .....                                               | 77 |
| α) <u>Η αρχή της ίσης μεταχείρισης των διοικουμένων</u> .....                                     | 78 |
| β) <u>Η αρχή της αναλογικότητας</u> .....                                                         | 79 |
| γ) <u>Η αρχή της αμεροληψίας</u> .....                                                            | 80 |
| δ) <u>Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου</u> .....                          | 82 |
| ε) <u>Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης</u> .....                                                 | 84 |

|                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <u>στ) Η αρχή της πρόσβασης στα έγγραφα</u> .....                                                          | 87  |
| <b>Ε. Φορείς και Μηχανισμοί Λογοδοσίας στην Ελλάδα - Ο συνήγορος του Πολίτη</b> .....                      | 89  |
| <b>ΣΤ. Ο οδηγός ορθής διοικητικής συμπεριφοράς. – Σχέσεις δημοσίων υπαλλήλων και πολιτών.</b> ....         | 91  |
| i. <u>Περιπτώσεις κακοδιοίκησης μη εφαρμογής την αρχή της χρηστής διοίκησης– Ελληνικό παράδειγμα</u> ..... | 92  |
| ii.    Περιπτωσιολογία Υποθέσεων του Συνηγόρου του Πολίτη.....                                             | 95  |
| A) <u>Υπόθεση 6044/1.7.99</u> .....                                                                        | 95  |
| B) <u>Υπόθεση 164311/2013</u> .....                                                                        | 95  |
| <b>Επίλογος</b> .....                                                                                      | 96  |
| <b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b> .....                                                                                  | 99  |
| • ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ.....                                                                                        | 99  |
| • ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ.....                                                                                          | 103 |
| • ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ.....                                                                            | 104 |

## Πρόλογος

«Η ποιότητα του κράτους δικαίου, καθώς και η ποιότητα της δημοκρατίας, εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης... μία αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, στηριγμένη σε αξίες, μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στη βελτίωση της ποιότητας της δημοκρατίας»<sup>1</sup>

Η άσκηση της δημόσιας διοίκησης σε ένα σύγχρονο ευνομούμενο δημοκρατικό κράτος οφείλει να διέπεται από αρχές όπως η ισονομία και το κράτος δικαίου. Κομβικό ρόλο στον τρόπο με τον οποίο προσεγγίζουμε το κράτος δικαίου κατέχει η άσκηση της δημόσιας διοίκησης, η οποία πρέπει να λειτουργεί σύμφωνα με κανόνες οι οποίοι είναι γνωστοί σε όλους και κοινοί για όλους. Συνεπώς, τα διοικητικά όργανα πρέπει να αλληλό-ελέγχονται, ώστε να υπάρχουν θεσμικά αντίβαρα και να διασφαλίζεται η δικαιοσύνη και η ισονομία που είναι απαραίτητες για τη λειτουργία του κράτους δικαίου. Αυτό προϋποθέτει πως αυτοί που ασκούν την δημόσια διοίκηση κατανοούν και ενστερνίζονται τις αρχές της χρηστής διοίκησης. Η αρχή της χρηστής διοίκησης αντλεί την κανονιστική της αξία και από μία άλλου είδους αξιολόγηση, ηθικής και δεοντολογικής φύσεως. Μόνο όταν η διοίκηση λειτουργεί όπως αναμένουν οι πολίτες μπορεί να λειτουργήσει σωστά. Ένα κράτος ή οποιοδήποτε μόρφωμα που φέρει χαρακτηριστικά άσκησης κυριαρχικών αρμοδιοτήτων, όπως το ευρωπαϊκό οικοδόμημα, για να λειτουργεί σωστά και να εξελίσσεται, δεν οφείλει μόνο να θέτει κανόνες και να αυτοπεριορίζεται τηρώντας τους. Υποχρεούται επίσης, οι κανόνες αυτοί να είναι και ηθικά σωστοί και να αποτελούν το γνώμονα για τη δράση του. Δεν αρκεί επομένως να τίθενται κανόνες και να τηρούνται από τη διοίκηση αλλά η ίδια η διοίκηση έχει την υποχρέωση, οι κανόνες που θέτει να είναι και δίκαιοι, ώστε να τους τηρεί και η ίδια και οι διοικούμενοι. Στη Δημοκρατία η αρχή της χρηστής διοίκησης ανάγεται σε θεμελιώδη αρχή της δικαιοσύνης τάξης, καθώς είναι αρωγός της αρχής της νομιμότητας, του κράτους δικαίου και άλλων ειδικότερων αρχών. Για τους λόγους αυτούς, και από τη δεοντολογική αυτή

---

<sup>1</sup> Νικηφ. Διαμαντούρος, Χρηστή διοίκηση, κράτος δικαίου και ηθική, Νομικό Βήμα 2013, σελ. 1

οπτική, η αρχή της χρηστής διοίκησης πρέπει να αποτελεί βασική προτεραιότητα των ασκούντων εκτελεστική και διοικητική εξουσία. Με την παρούσα εργασία θα γίνει μια παρουσίαση του δικαιώματος στη χρηστή διοίκηση υπό την Ευρωπαϊκή προστασία αυτού καθώς και της σημασίας της αρχής της χρήστης διοίκησης σε εθνικό επίπεδο.

## **ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ :**

### **Η ΧΡΗΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ**

#### **A. Η κατοχύρωση του δικαιώματος χρηστής διοίκησης στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.**

##### **1. Ιστορικό**

Στην ευρωπαϊκή δικαιοταξία η υποχρέωση των οργάνων της διοίκησης να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με τα χρηστά ήθη και κατά τον πλέον συμφέροντα τρόπο για το διοικούμενο, θεμελιωνόταν στο άρθρο 288 της Συνθήκης Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΣΕΚ) και νυν άρθρο 340 εδ. β' της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) κατά το οποίο «η Ένωση υποχρεούται, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών, να αποκαθιστά τη ζημία που προξενούν τα θεσμικά όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους» και δευτερευόντως στο άρθρο 253 ΣΕΚ και νυν 296 εδ. β' ΣΛΕΕ για την υποχρέωση αιτιολόγησης των νομικών πράξεων των ευρωπαϊκών οργάνων. Οι παραπάνω διατάξεις είναι γενικές προστατευτικές ρήτρες υπέρ του ευρωπαίου πολίτη που συνδιαλέγεται με τα όργανα της ΕΕ· η συστηματοποίηση και εξειδίκευσή τους επήλθε μέσω της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ένωσης (ΔΕΕ).<sup>2</sup> Το θεμελιώδες Ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοίκησης, περιλήφθηκε στο άρθρο 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών

---

<sup>2</sup> C-50/12 P, *Kendrion κατά Επιτροπής* (26.11.2013): C-40/12 P, *Gascogne Sack Deutschland GmbH κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής* (26.11.2013): C-433/10 P, *Mauerhofer κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής* (31.03.2011) Συλλ. I-00048: C-85/09 P, *Portela κατά Επιτροπής* (29.10.2009) Συλλ. I-00178, καθώς βλ. και Ιωάννα Πέρβου, Η χρηστή διοίκηση ως αρχή και ως δικαίωμα στην εθνική και ευρωπαϊκή έννομη τάξη, Το Σύνταγμα, 3-4/2015, (υπό έκδοση)



Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>3</sup>, αποτελεί δε μια από τις πιο σημαντικές καινοτομίες του Χάρτη δεδομένου ότι αποτυπώνει τις πιο σύγχρονες αντιλήψεις με στόχο την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών.<sup>4</sup>

Τόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όσο και η ευρωπαϊκή κοινωνία των πολιτών επιζητούσαν την υιοθέτηση ενός κειμένου, στο οποίο θα αποτυπώνονταν με συστηματικό και κωδικοποιημένο τρόπο τα θεμελιώδη δικαιώματα του πολίτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης με αποδέκτη κάθε ενωσιακό όργανο που με τη δράση του μπορεί να τα θίξει. Με απόφαση λοιπόν του Συμβουλίου Κορυφής συγκροτήθηκε για το σκοπό αυτό μια Συνέλευση στην οποία μετείχαν εκπρόσωποι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, των Εθνικών Κοινοβουλίων, των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων αλλά και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, υπό την προεδρία του Προέδρου της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας Roman Herzog. Έργο της Συνέλευσης αυτής ήταν η δημιουργία ενός χάρτη που συστηματοποιούσε τα ήδη αναγνωρισμένα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες, παράλληλα δε υιοθετούσε και ορισμένα νέα δικαιώματα, που αντικατοπτρίζουν τις πλέον σύγχρονες νομικές εξελίξεις με στόχο την αποτελεσματικότερη προστασία των Ευρωπαίων πολιτών<sup>5</sup>. Η Συνέλευση μετά από εργασίες δέκα μηνών ολοκλήρωσε τη συγγραφή του Χάρτη στις 2 Οκτωβρίου 2000 και ο Πρόεδρός της παρέδωσε το κείμενο-πρόταση στους αρχηγούς των κρατών μελών στην έκτακτη Σύνοδο στο Μπιαρίτς τον Οκτώβριο 2000. Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων έγινε δεκτός στο Συμβούλιο Κορυφής της Νίκαιας και υπογράφηκε πανηγυρικά στις 7 Δεκεμβρίου 2000 από το Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο και την Επιτροπή<sup>6</sup>, στη μορφή που είχε κατατεθεί από τη Συνέλευση χωρίς ωστόσο νομικά

---

<sup>3</sup> Μ. Ε. Ευστρατίου, Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοικήσεως, Τιμ. Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας – 75 χρόνια, σελ. 1275

<sup>4</sup> Β. Ι. Καραγεώργου, Το δικαίωμα για χρηστή διοίκηση, Νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, έτος 51ο, 2007, σελ. 30

<sup>5</sup> Καραγεώργου, ο.π., σελ. 30, 31

<sup>6</sup> [http://www.europarl.europa.eu/charter/actors/default\\_el.htm](http://www.europarl.europa.eu/charter/actors/default_el.htm)

δεσμευτική ισχύ, αλλά ως απλή διακήρυξη αρχών.<sup>7</sup> Σύμφωνα με το προοίμιο του ο Χάρτης επαναπροσδιορίζει τα δικαιώματα που προκύπτουν από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τις Κοινοτικές Συνθήκες, την Ευρωπαϊκή Συνθήκη Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών, τους Κοινωνικούς Χάρτες καθώς και τα δικαιώματα που προκύπτουν από την νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου καθώς και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.<sup>8</sup>

Τελικά ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων υιοθετήθηκε από τη Διάσκεψη Κορυφής της Νίκαιας ως πολιτική διακήρυξη και όχι ως νομικά δεσμευτικό τμήμα των Ευρωπαϊκών Συνθηκών, όπως ζητούσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αλλά και διάφορες χώρες μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα. Στη συνέχεια η «Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης» αποφάσισε να εντάξει το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στο Σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης για την Ευρώπη ως αναπόσπαστο μέρος της, με σκοπό να εμπεριέχεται στη Συνθήκη αυτή ένας σαφής κατάλογος με τα δικαιώματα του ευρωπαίου πολίτη.<sup>9</sup>

Σήμερα πλέον, μετά την κύρωση της Συνθήκης της Λισαβόνας και τη θέση της σε ισχύ από την 1<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 2009, ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων παρά το γεγονός ότι δεν ενσωματώθηκε ως κείμενο στη «Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση» ή τη «Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης» αποτελεί πλέον ένα νομικά δεσμευτικό κείμενο, καθώς γίνεται άμεση επίκληση σε αυτόν και στα δικαιώματα που κατοχυρώνονται μέσω αυτού και έχει την ίδια νομική αξία με τις Συνθήκες.<sup>10</sup> Ως εκ τούτου, κάθε πρόσωπο έχει πλέον δικαίωμα στη χρηστή εξέταση των υποθέσεών του από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

---

<sup>7</sup> <http://constitutionalism.gr/site/wp-content/mgdata/pdf/xarta.pdf>

<sup>8</sup> D. Triantafyllou, The European Charter of Fundamental Rights and the «Rule of Law»: Restricting Fundamental Rights by Reference, Common Market Law Review 39, 2002, 7, σελ. 53 .

<sup>9</sup> Καραγεώργου, ο.π., σελ. 31, 32

<sup>10</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/combating\\_discrimination/33501\\_el.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/33501_el.htm)

Συγκεκριμένα το άρθρο 6 της Συνθήκης ορίζει ότι « 1. Η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα, της ελευθερίας και τις αρχές που περιέχονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 7ης Δεκεμβρίου 2000, όπως προσαρμόσθηκε στις 12 Δεκεμβρίου 2007, στο Στρασβούργο, ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες. Οι διατάξεις του Χάρτη δεν συνεπάγονται καμία επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όπως αυτές ορίζονται στις Συνθήκες. Τα δικαιώματα, οι ελευθερίες και οι αρχές του Χάρτη ερμηνεύονται σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις του τίτλου VII του Χάρτη που διέπουν την ερμηνεία και την εφαρμογή του και λαμβανομένων δεόντως υπόψη των επεξηγήσεων οι οποίες αναφέρονται στον Χάρτη και στις οποίες μνημονεύονται οι πηγές των εν λόγω διατάξεων»<sup>11</sup>

Σκοπός του πρώτου μέρους της παρούσας μελέτης είναι η παρουσίαση του δικαιώματος της χρηστής διοίκησης, όπως αποκρυσταλλώνεται στο άρθρο 41.

## **2. Εννοιολογικές προσεγγίσεις**

### **α. « ΧΡΗΣΤΗ , ΟΡΘΗ Ή ΚΑΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ;» Συγκριτική θεώρηση των διοικητικών πολιτισμών των κρατών μελών.**

Η χρήση του όρου «χρηστή» διοίκηση προκύπτει προφανώς από την οπτική γωνία και επιρροή της εθνικής έννομης τάξης. Στο άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων μεταφράζεται επίσημα ο τίτλος ως δικαίωμα χρηστής διοίκησης. Αντιθέτως στις άλλες ξενόγλωσσες επίσημες μεταφράσεις ο σχετικός τίτλος αποδίδεται ως «δικαίωμα καλής διοίκησης». Ο όρος «χρηστή» διοίκηση δε συναντάται σε όλες τις ευρωπαϊκές έννομες τάξεις. Στο

---

<sup>11</sup> Συνθήκη της Λισαβόνας για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EL#d1e829-1-1>

γερμανικό δίκαιο για παράδειγμα η έννοια «χρηστή διοίκηση» είναι παντελώς άγνωστη και η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης εναπόκειται στην αρχή της καλής πίστεως σε συνδυασμό με τη συνταγματική αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου.<sup>12</sup> Στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αποτελεσματική δημόσια διοίκηση, η οποία θεωρείται ότι είναι αυτή που στις σχέσεις της με τους πολίτες λειτουργεί με τη μεγαλύτερη δυνατή διαφάνεια και είναι σε θέση να τους προσφέρει πραγματικές υπηρεσίες και παροχές χρησιμοποιείται ο όρος «καλή διοίκηση». Παράδειγμα χαρακτηριστικό των εννοιολογικών αποχρώσεων της έννοιας της «καλής διοίκησης» προκύπτει από την αντιπαραβολή της με την αρχή της εύρυθμης διοίκησης που ανέπτυξε νομολογιακά το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο εντάσσει μια σειρά ειδικότερων αρχών, όπως η αμεροληψία και η αντικειμενική αντιμετώπιση της υπόθεσης καθώς και η λήψη απόφασης από το αρμόδιο διοικητικό όργανο μέσα σε εύλογο χρόνο<sup>13</sup>.

Το δικαίωμα της «χρηστής διοίκησης», όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων περιγράφει κάτι σαφώς ειδικότερο από την αρχή της χρηστής διοίκησης – ή της παρεμφερούς γενικής αρχής της καλής πίστεως- του ελληνικού διοικητικού δικαίου.<sup>14</sup> Σύμφωνα με τον Σπηλιωτόπουλο «η αρχή της χρηστής διοίκησης...επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητες τους σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί ώστε κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων να αποφεύγονται οι ανεπιεικείς και απλώς δογματικές ερμηνευτικές εκδοχές και να επιδιώκεται η προσαρμογή των κανόνων δικαίου προς τις επικρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και απαιτήσεις»,<sup>15</sup> ενώ σύμφωνα με τον Δαγτόγλου την αρχή της χρηστής διοίκησης (καθώς και την αρχή της καλής πίστης, της

---

<sup>12</sup> Παύλος Μιχαήλ Ε. Ευστρατίου, Το θεμελιώδες Ευρωπαϊκό Δικαίωμα Χρηστής Διοικήσεως, Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2004

<sup>13</sup> Β.Ι.Καραγεώργου, ό.π, σελ. 34.

<sup>14</sup> Παύλος Μιχαήλ Ε. Ευστρατίου, Το θεμελιώδες Ευρωπαϊκό Δικαίωμα Χρηστής Διοικήσεως, Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2004, σελ 1277

<sup>15</sup> Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ενδέκατη έκδοση, Ανατύπωση 2005, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή σ.94, αρ.περ.83

αναλογικότητας, της αμεροληψίας και της ισότητας) επικαλείται η νομολογία κατά τον έλεγχο της ασκήσεως διακριτικής ευχέρειας από τη διοίκηση.<sup>16</sup>

Η αρχή της χρηστής διοίκησης εφαρμόζεται στη νομολογία τόσο του Συμβουλίου της Επικρατείας, όσο και του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης κυρίως ως άκρο όριο που διέπει την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της διοικήσεως κατά την έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων και ορίζεται συνήθως αρνητικά, ώστε να χαρακτηριστούν ορισμένες πράξεις ή παραλείψεις της διοικήσεως ως αντικείμενες στην αρχή της «χρηστής» ή «αγαθής» ή «εύρυθμης» διοικήσεως. Επομένως η διοίκηση όταν είναι «χρηστή» δεν επιτρέπεται να ταλαιπωρεί χωρίς λόγο, αλλά αντιθέτως οφείλει ειδικά όταν δρα κατά διακριτική ευχέρεια να διαφυλάττει τα έννομα συμφέροντα του ιδιώτη και να τον διευκολύνει στην άσκηση των δικαιωμάτων του. Η δημόσια διοίκηση δεν επιτρέπεται να δημιουργεί καταστάσεις πλάνης, απάτης ή απειλής και δεν δικαιούται επικαλούμενη δικές της παραλείψεις, για τις οποίες δεν είναι υπαίτιος ο ιδιώτης, να αγνοεί μια πραγματική κατάσταση ευνοική για αυτόν, η οποία έχει δημιουργηθεί από πολύ χρόνο. Επιπλέον δεν επιτρέπεται να αλλάζει αυθαίρετα στάση επιδεικνύοντας ασυνεπή και αντιφατική συμπεριφορά. Στην πραγματικότητα δεν πρόκειται για μια αρχή, αλλά για περισσότερες ως επί το πλείστον άγραφες γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, οι οποίες έχουν ανάγκη περαιτέρω εξειδικεύσεως και συστηματοποίησεως και απλώς συνοψίζονται υπό τη συλλογική έννοια της χρηστής διοικήσεως.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> . Πρ. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, πέμπτη έκδοση, ενημερωμένη από Π.-Μ. Ευστρατίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2004, σελ. 179

<sup>17</sup> Παύλος Μιχαήλ Ε. Ευστρατίου, Το θεμελιώδες Ευρωπαϊκό Δικαίωμα Χρηστής Διοικήσεως, Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2004, σελ 1278

## β. Καλή διοίκηση – Ευρωπαϊκές διοικητικές παραδόσεις

Όπως φανερώνουν οι ξενόγλωσσοι όροι ( *bonne administration, gute Verwaltung, good administration, good administrative behavior, bonne conduite administrative, Buena conducta administrativa*), οι απαιτήσεις για μια καλή δημόσια διοίκηση συνίστανται σε ένα πλέγμα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που περιλαμβάνονται σε νομοθετικές διατάξεις, εσωτερικές υπηρεσιακές εγκυκλίους και κώδικες διαφάνειας και δεοντολογικής συμπεριφοράς των δημοσίων υπαλλήλων προς το κοινό<sup>18</sup>. Επομένως η έννοια και το περιεχόμενο της αρχής της χρηστής διοίκησης δεν συμπίπτει με κάποια ξένη αντίστοιχη αρχή, ή αρχές, οι οποίες μάλλον δεν ανταποκρίνονται και σε εξίσου ευρύ περιεχόμενο, όπως αυτό που υποδηλώνεται με τους Ελληνικούς όρους<sup>19</sup>.

Υπό το πρίσμα συνεπώς μιας συγκριτικής προσέγγισης, το «δικαίωμα για καλή διοίκηση» όπως αποδίδεται στις περισσότερες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ένωσης βρίσκεται περισσότερο κοντά τόσο με την αγγλοσαξωνική όσο και με τη σκανδιναβική αντίληψη για το ρόλο και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Συγκεκριμένα :

- Στην αγγλοσαξωνική παράδοση τα βασικά χαρακτηριστικά μιας καλής δημόσιας διοίκησης συνίστανται στην αποτελεσματικότητα και στη διαφάνεια της δράσης της, με στόχο την παροχή αποτελεσματικών υπηρεσιών προς τους πολίτες. Για το σκοπό αυτό έχουν υιοθετηθεί κώδικες «καλής διοικητικής πρακτικής», των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι θεσπίζουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις γι' αυτούς στο πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων τους,<sup>20</sup> η παραβίαση των οποίων επισύρει ενίοτε την πειθαρχική ή και την ποινική ευθύνη των υπαίτιων υπαλλήλων, αλλά δεν παρέχουν δικαιώματα στους πολίτες και δεν αποτελούν κριτήριο ελέγχου της νομιμότητας των διοικητικών

<sup>18</sup> Βλ. Π.– Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1278, 1279

<sup>19</sup> Βλ. Δήμ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Ειδικά Θέματα Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005, σελ. 38

<sup>20</sup> Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 35

πράξεων . <sup>21</sup>Στην Αγγλία από το 1991 έχουν συνταχθεί πάνω από 100 «Χάρτες Πολιτών», με σκοπό την βελτίωση της ποιότητας των περιεχομένων διοικητικών υπηρεσιών, οι οποίοι σε περίπτωση παραβιάσεως προβλέπουν μεν ένα δικαίωμα διοικητικής προσφυγής, όχι όμως και δικαστικής προσβολής. Περαιτέρω στη Γαλλία ισχύει Κώδικας Δεοντολογίας της Εθνικής Αυτονομίας, ενώ πρόσφατα ψηφίστηκε νόμος για τα δικαιώματα των πολιτών στις σχέσεις τους με τις διοικητικές αρχές. Η Ιταλία και η Πορτογαλία διαθέτουν και αυτές κώδικες διοικητικής δεοντολογίας, ενώ το Ισπανικό Σύνταγμα στο άρθρο 103 διακηρύσσει ότι *«η δημόσια διοίκηση υπηρετεί κατά αντικειμενικό τρόπο το γενικό συμφέρον και ενεργεί σύμφωνα με τις αρχές της αποτελεσματικότητας, της ιεραρχίας, της αποκέντρωσης και του συντονισμού, υποκείμενη πλήρως στο νόμο και το δίκαιο»*.<sup>22</sup>

-Σύμφωνα με τη σκανδιναβική διοικητική παράδοση για την καλή διοίκηση απαιτείται αφενός η αποτελεσματικότητα αλλά και η διαφάνεια της διοικητικής δράσης, που επιτυγχάνεται μέσα και από τη διασφάλιση ενός δικαιώματος ευρύτατης πρόσβασης στα έγγραφα.<sup>23</sup> Η σκανδιναβική λοιπόν διοικητική παράδοση υιοθετεί την αντίληψη της *«καλής διοικητικής πρακτικής»*, η οποία περιλαμβάνει εκτός από εσωτερικούς υπηρεσιακούς κανόνες δεοντολογικής συμπεριφοράς, κυρίως την αρχή της νομιμότητας της διοίκησης και κατ' επέκταση το σύνολο των κανόνων διοικητικής διαδικασίας που αναπτύσσουν εξωτερική νομική ισχύ. Η κεντρική σημασία της έννοιας της *«καλής διοικητικής πρακτικής»* φαίνεται στο Ολλανδικό διοικητικό δίκαιο, σύμφωνα με το οποίο από τη γενική αρχή της καλής διοικήσεως απορρέουν επιμέρους αρχές της ίσης μεταχείρισης, της υποχρέωσης επιμέλειας, της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της υποχρέωσης αιτιολογίας, της ασφάλειας δικαίου και της αρχής της αναλογικότητας.<sup>24</sup>

Στις προαναφερόμενες χώρες καθώς και στη Νορβηγία και τη Δανία, χρησιμοποιούνται ευρύτατα οι όροι *«καλή διοίκηση»* και *«καλή διοικητική πρακτική»* με σκοπό οι σκανδιναβικές αυτές χώρες να εξασφαλίσουν μια αποτελεσματική δημόσια διοίκηση ικανή να παρέχει ουσιαστικές υπηρεσίες

<sup>21</sup> Βλ. Π.– Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1281

<sup>22</sup> Βλ. Π.– Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1281

<sup>23</sup> Βλ. Β.. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 35 ]

<sup>24</sup> Βλ. Π.– Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1283

προς τους πολίτες. Έτσι λοιπόν στο Σύνταγμα της Φινλανδίας του 2000 περιλαμβάνεται εδάφιο <sup>25</sup> σύμφωνα με το οποίο «με τυπικό νόμο διασφαλίζονται η δημοσιότητα της διαδικασίας και το δικαίωμα ακροάσεως, αιτιολογημένης αποφάσεως και ασκήσεως ενδίκων μέσων, καθώς και οι λοιπές εγγυήσεις μιας δίκαιης δίκης και μιας καλής δημόσιας διοίκησης». Επιπλέον στη σκανδιναβική αυτή αντίληψη «καλής διοικητικής πρακτικής» σημαντική είναι η συμβολή του θεσμού του Ombudsman (Διαμεσολαβητή), που έχει μακρόχρονη παράδοση στις χώρες αυτές, τόσο στον έλεγχο τήρησης νομιμότητας της διοικητικής δράσης όσο και στη διαμόρφωση, ανάδειξη και επιβράβευση καλών διοικητικών πρακτικών. <sup>26</sup>

Εκτός όμως από τις διαδικαστικές αυτές εγγυήσεις περιλαμβάνονται και ουσιαστικές δικαιοκρατικές απαιτήσεις για μια «καλή διοίκηση» σε συνδυασμό με τις αρχές που διέπουν την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας των διοικητικών αρχών, όπως τις αρχές της ισότητας, της αντικειμενικότητας, της αναλογικότητας, της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της κατάχρησης εξουσίας, τις οποίες το φινλανδικό δίκαιο ανήγαγε σε θεμελιώδη δικαιώματα με συνταγματική ισχύ. <sup>27</sup>

Άρα «καλή διοίκηση είναι μια ενεργός δημόσια διοίκηση, η οποία μπορεί να παρέχει ποιοτικά και ουσιαστικά καλές υπηρεσίες στο κοινό και να διασφαλίζει και βελτιώνει γρήγορα, αποτελεσματικά και με ευελιξία τις συνθήκες και την ποιότητα της καθημερινής ζωής των πολιτών. Αντίθετα κακή διοίκηση είναι η γραφειοκρατική δημόσια διοίκηση, η οποία χαρακτηρίζεται από έλλειψη ποιότητας και αποτελεσματικότητας, είναι δε δύστροπη και εσωστρεφής, αναξιόπιστη, σπατάλη και διεφθαρμένη και αποτελεί τροχοπέδη σε κάθε προσπάθεια οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής ευημερίας»<sup>28</sup>.

Προκειμένου να καταπολεμηθούν τα φαινόμενα αυτά που παρουσιάζονται όχι μόνο στις εθνικές δημόσιες διοικήσεις αλλά και σε όργανα υπερεθνικών οργανισμών έχει καταρτισθεί τα τελευταία χρόνια υπό την αιγίδα των μεγαλύτερων διεθνών οργανισμών, αλλά και από εθνικές κυβερνήσεις μια σωρεία από νομικά κείμενα και διεθνείς συμβάσεις, που αναφέρονται στην

---

<sup>25</sup> Βλ. Άρθρο 21 εδάφιο β'

<sup>26</sup> Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 35, 36

<sup>27</sup> Βλ. Π.– Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1284

<sup>28</sup> Βλ. Π.– Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1278, 1279



καταπολέμηση της διαφθοράς και την υιοθέτηση ηθικών αξιών από τη δημόσια διοίκηση. Ενδεικτικά τέτοια είναι ο Κώδικας Δεοντολογίας Δημοσίων Λειτουργών και τη Σύμβαση κατά της Διαφθοράς του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, η Σύμβαση για την Καταπολέμηση της Δωροδοκίας στις Διεθνείς Εμπορικές Συναλλαγές και ο πρότυπος Κώδικας Δεοντολογίας για Δημοσίους Λειτουργούς του Συμβουλίου της Ευρώπης καθώς και σειρά κωδίκων και κανονισμών διαφάνειας και δεοντολογίας που έχουν υιοθετήσει οι φορείς, τα όργανα και περιφερειακοί οργανισμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>29</sup>. Σε εθνικό επίπεδο οι αντίστοιχες πρωτοβουλίες για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς ποικίλλουν ανάλογα με τις συνταγματικές παραδόσεις και ιστορικές εμπειρίες των ευρωπαϊκών κρατών, οι οποίες είναι διαφορετικές για κάθε κράτος και οι οποίες αποτυπώνουν τις εθνικές ιδιομορφίες ενός κράτους και ενός λαού<sup>30</sup>.

Στη χώρα μας θεσπίστηκε ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας με το Νόμο 2690/1999. Στόχος της θέσπισής του ήταν η δημιουργία ενός κλίματος ασφάλειας και εμπιστοσύνης μεταξύ πολίτη και διοίκησης, μέσω της συστηματοποίησης των κανόνων και των αρχών που διέπουν τη διοικητική δράση, έτσι ώστε να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα που προκύπτουν από την πολυνομία και την πολυπλοκότητα των διαδικασιών. Επιπλέον, βασική επιδίωξη του Κώδικα ήταν να θεσπιστούν οι προϋποθέσεις για την επικοινωνία των πολιτών με τη διοίκηση και τη διεκπεραίωση των υποθέσεων τους με βάση τις αρχές της διαφάνειας, της ισότιμης μεταχείρισης και το σεβασμό της προστασίας του ανθρώπου<sup>31</sup>.

Περαιτέρω το άρθρο 2 παρ. 1 του εν λόγω νόμου πρόβλεψε ακόμα και κατάρτιση «Χαρτών Υποχρεώσεων» δημοσίων υπηρεσιών και δημοσίων οργανισμών και επιχειρήσεων, οι οποίοι περιλαμβάνουν «οποιοσδήποτε δεσμεύσεις, χρονικές και άλλες, της υπηρεσίας ή του φορέα που τους κατάρτισε, προς τους πολίτες σε σχέση με την ποιότητα των παρεχόμενων σε αυτούς αγαθών ή υπηρεσιών». Σε περίπτωση παραβίασης οποιασδήποτε

---

<sup>29</sup> Βλ. Κων. Ε. Γώγος, Κανόνες δεοντολογίας της δημόσιας διοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2000.

σελ. 14

<sup>30</sup> Βλ. Π. – Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1280

<sup>31</sup> Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 51, 52

από τις δεσμεύσεις που περιλαμβάνουν οι χάρτες αυτοί προβλέπεται συνήθως η καταβολή ενός μάλλον συμβολικού χρηματικού ποσού προς τους συναλλασσόμενους πολίτες από την αποκλειστικά υπεύθυνη δημόσια υπηρεσία ή φορέα<sup>32</sup>.

### **3. Το περιεχόμενο του θεμελιώδους δικαιώματος χρηστής διοίκησης**

#### **α. Έννοια**

Το άρθρο 41 πρέπει να ερμηνεύεται ως αναγνώριση του γεγονότος ότι κάθε πρόσωπο έχει εκ του νόμου ουσιαστικό δικαίωμα στη χρηστή διαχείριση των υποθέσεών του. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό «1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεών του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης. 2. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει ιδίως: α) το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση πριν να ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του, β) το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στον φάκελό του, τηρουμένων των νομίμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου, γ) την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της. 3. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αποκατάσταση εκ μέρους της Ένωσης της ζημίας που του προξένησαν τα θεσμικά όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, σύμφωνα με τις γενικές αρχές που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών. 4. Κάθε πρόσωπο μπορεί να απευθύνεται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης σε μία από τις γλώσσες των Συνθηκών και πρέπει να λαμβάνει απάντηση στην ίδια γλώσσα. ».

Το δικαίωμα χρηστής διοίκησης βρίσκεται στο κεφάλαιο V του Χάρτη υπό τον τίτλο «Δικαιώματα των Πολιτών». Η ένταξη του δικαιώματος για τη χρηστή διοίκηση στο κεφάλαιο αυτό σηματοδοτεί συνεπώς την υιοθέτηση του μοντέλου του ενεργού και πληροφορημένου πολίτη όχι ως συμμετόχου και

---

<sup>32</sup> Βλ. Κων. Ε. Γώγος, ο.π., σελ. 31, 32, 33

μόνον στις πολιτικές – δημοκρατικές, αλλά και στις διοικητικές διαδικασίες καθώς και στην ανάδειξη του ρόλου του στην αποτελεσματική εφαρμογή του δικαίου, όχι μόνον όταν πρόκειται για την άσκηση των δικαιωμάτων του, αλλά και για την εφαρμογή ρυθμίσεων του δημοσίου συμφέροντος.<sup>33</sup>

## **β. Περιεχόμενο**

Το περιεχόμενο του δικαιώματος χρηστής διοίκησης στην ευρωπαϊκή δικαιοταξία είχε διαπλαστεί νομολογιακά πριν από τη σύνταξη και θέση σε ισχύ του Χάρτη, με ορόσημο τις αποφάσεις *Tradax* και *Technische Universität München*, όπου το ευρωπαϊκό Δικαστήριο έκρινε ότι «η αρχή της χρηστής διοικήσεως επιβάλλει [...] έναντι μιας διοικήσεως που έχει επίγνωση των καθηκόντων της, να γνωρίζουν οι πολίτες την αιτιολογία των πράξεων της Επιτροπής· πρέπει, εξάλλου, να εφαρμόζεται ο γενικός κανόνας σύμφωνα με τον οποίο πρέπει να ενημερώνονται οι αποδέκτες αποφάσεως δημόσιας αρχής, η οποία θίγει αισθητά τα συμφέροντά τους· είναι προς το συμφέρον τόσο της δημόσιας αρχής όσο και των διοικουμένων να λαμβάνουν οι τελευταίοι [...] όλα τα αναγκαία στοιχεία»<sup>34</sup>. Το άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων δε συνιστά μία εξαντλητική περιγραφή της έννοιας της χρηστής διοίκησης ή των αρχών της. Για την ακρίβεια κωδικοποιεί διάφορες διατάξεις του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου και κυρίως υιοθετεί ορισμένα στοιχεία της σχετικής πάγιας νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου έτσι όπως είχε διαμορφωθεί. Για παράδειγμα σύμφωνα με τη νομολογία αυτή βασική προϋπόθεση για τη λήψη μιας αμερόληπτης απόφασης είναι η επιμελής προετοιμασία όλων των στοιχείων, που συνθέτουν το σχετικό φάκελο της υπόθεσης καθώς και η ακριβής και

---

<sup>33</sup> Ι. Καραγεώργου, Το δικαίωμα για χρηστή διοίκηση, Νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, έτος 51ο, 2007, Σελ.37

<sup>34</sup> C-64/82, *Tradax κατά Επιτροπής* (15.03.1984) Συλλ. 01359: C-269/90, *Hauptzollant München-Mitte κατά Technische Universität München* (21.11.1991) Συλλ. I-05469, σκ. 14, βλ. και Ιωάννα Πέρβου, Η χρηστή διοίκηση ως αρχή και ως δικαίωμα στην εθνική και ευρωπαϊκή έννομη τάξη, Το Σύνταγμα, 3-4/2015, (υπό έκδοση)

εκτεταμένη συλλογή όλων των πληροφοριών, που είναι κρίσιμες για τη λήψη της απόφασης. Είναι η λεγόμενη «*αρχή της επιμέλειας*», η οποία αποτελεί μια ειδική έκφανση της αρχής της αυτεπάγγελτης έρευνας και συλλογής των στοιχείων από τη διοίκηση.<sup>35</sup> Το άρθρο αποτελείται από τέσσερις παραγράφους. Παρακάτω θα επιχειρηθεί μία ανάλυση των αρχών που προστατεύονται στο άρθρο αυτό.<sup>36</sup>

**ι. Δικαίωμα του πολίτη στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου χρόνου εξέταση των υποθέσεων του - Πρώτη παράγραφος του άρθρου 41 του Χάρτη**

Το πρώτο σκέλος του δικαιώματος, στην οποία κατοχυρώνεται το δικαίωμα του πολίτη στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου χρόνου εξέταση των υποθέσεων του από τα όργανα, τους Οργανισμούς και τους φορείς της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα της σχετικής νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου καθώς και υπό το πρίσμα της ερμηνευτικής προσέγγισης της αρχής της αμεροληψίας που αποτελεί θεμελιώδη αρχή του διοικητικού δικαίου των περισσότερων κρατών – μελών. Αρχικά σύμφωνα με τη νομολογία κύρια προϋπόθεση για να ληφθεί μια αμερόληπτη απόφαση είναι η επιμελής προετοιμασία όλων των στοιχείων, που συνθέτουν το σχετικό φάκελο της υπόθεσης καθώς και η ακριβής και εκτεταμένη συλλογή όλων των πληροφοριών, που ενδεχομένως να είναι κρίσιμες για τη λήψη της απόφασης.<sup>37</sup> Επιπλέον σύμφωνα με τη νομολογία

---

<sup>35</sup> Βλ. Β.Ι. Καραγεώργου, Το δικαίωμα για χρηστή διοίκηση, Νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, έτος 51ο, 2007, σελ. 46 -48 .

<sup>36</sup> Th. Fortsakis, Principles Governing Good Administration, European Public Law, Volume 11, Issue 2, June 2005, σελ. 207 επ.  
σελ. 215, 216

<sup>37</sup> Βλ. Β.Ι. Καραγεώργου, Το δικαίωμα για χρηστή διοίκηση, Νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, έτος 51ο, 2007. Σελ.47

αυτή το δικαίωμα της αμερόληπτης εξέτασης της υπόθεσης εντάσσεται στη νομολογιακά διαμορφωμένη αρχή της εύρυθμης διοίκησης, ειδική έκφανση της οποίας είναι η «αρχή της επιμέλειας». Η «αρχή της επιμέλειας» λειτουργεί στο πλαίσιο της αρχής της αυτεπάγγελτης έρευνας και συλλογής των στοιχείων.<sup>38 39</sup> Με βάση την αρχή της εύρυθμης διοίκησης τα ενωσιακά όργανα έχουν υποχρέωση, στις περιπτώσεις που μια διοικητική διαδικασία θα οδηγήσει στην έκδοση ενός επαχθούς διοικητικού μέτρου, η διαδικασία αυτή να μην έχει υπέρμετρα μεγάλη διάρκεια. Έτσι στο σχετικό άρθρο του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς<sup>40</sup> αναφέρεται ως εύλογος χρόνος για την απάντηση σε αίτημα ή διαμαρτυρία το χρονικό διάστημα των δύο μηνών από την ημερομηνία κατάθεσής τους.<sup>41</sup>

Με βάση την ερμηνευτική προσέγγιση της αρχής της αμεροληψίας η διοίκηση έχει την υποχρέωση να κρίνει με τα ίδια κριτήρια όλους τους πολίτες και να αντιμετωπίζει τις υποθέσεις τους κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να μην κάνει διακρίσεις με βάση διάφορα διακριτικά γνωρίσματα (φύλο, χρώμα, θρησκεία κλπ) ή τις κάθε μορφής πεποιθήσεις τους (πολιτικές, θρησκευτικές).<sup>42</sup>

Σε αντίθεση με την αμερόληπτη κρίση όπου υπάρχουν αρκετά ερείσματα στην νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, για την εννοιολογική προσέγγιση του δικαιώματος για δίκαιη μεταχείριση ανατρέχει κανείς στην διαμορφωμένη πρακτική αντιμετώπισης των διαφόρων αναφορών από τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή. Θα πρέπει να αναφερθεί, ότι ο Ευρωπαίος διαμεσολαβητής αποδίδει μεγάλη σημασία και βαρύτητα στο δικαίωμα δίκαιης μεταχείρισης, εξού και αποτελεί ειδικό άρθρο στον Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (άρθρο 11) , με τον οποίο θα ασχοληθεί η παρούσα μελέτη παρακάτω. Η υποχρέωση μεταξύ άλλων στην δίκαιη αντιμετώπιση των πολιτών περιλαμβάνει αφενός την υποχρέωση της διοίκησης να λάβει υπόψη

---

<sup>38</sup> Βλ. Β.Ι.Καραγεώργου. ο.π Σελ.48

<sup>39</sup> Η «αρχή της επιμέλειας « το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο δεν έχει προσδώσει ένα σαφές περιεχόμενο.

<sup>40</sup> Άρθρο 17 του Κώδικα Ορθής Διοικητικής Πρακτικής , <http://www.ombudsman.europa.eu/el/resources/code.faces#/page/1>

<sup>41</sup> Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 51, 52

<sup>42</sup> Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 78 .

τις θέσεις των ενδιαφερομένων μερών, στοιχείο που αποτελεί και περιεχόμενο της αρχής της αντικειμενικότητας, αφετέρου την υποχρέωση αποφυγής της διακριτικής ή μεροληπτικής μεταχείρισης εξαιτίας της ύπαρξης ενός συγκεκριμένου διακριτικού γνωρίσματος.<sup>43</sup> Η διακριτική μεταχείριση δεν αντιβαίνει μόνο στην αρχή της δίκαιης μεταχείρισης του άρθρου 41 παρ. 1 του Χάρτη αλλά και στην αρχή της ισότητας, η οποία με βάση τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου έχει αποκτήσει μια ειδικότερη έκφραση, την αποκαλούμενη αρχή της «ισότητας εφαρμογής». Σύμφωνα με αυτή η εκάστοτε διοικητική υπηρεσία είναι δεσμευμένη από τη διοικητική της πρακτική στις περιπτώσεις άσκησης διακριτικής ευχέρειας και δεν μπορεί αυθαίρετα να αποκλίνει από αυτή, παρά μόνον στην περίπτωση που αυτό δικαιολογείται από αντικειμενικές περιστάσεις.<sup>44</sup> Τέλος θα πρέπει οι κανόνες να έχουν και εξωτερική ισχύ, εφόσον κατοχυρώνουν δικαστικώς αγωγήσιμα δικαιώματα των πολιτών στις περιπτώσεις παραβίασης τους από τα κοινοτικά όργανα. Νομολογιακά, η υποχρέωση αμερόληπτης και ακριβοδίκαιης εξέτασης των υποθέσεων διευκρινίστηκε στις αποφάσεις *Hoechst* και *Imperial Chemical Industries*. Στις υποθέσεις αυτές το ΔΕΕ κλήθηκε να αξιολογήσει τους χειρισμούς της Επιτροπής στην προσπάθεια διάλυσης επιχειρηματικής σύμπραξης (καρτέλ) κατά παράβαση του ευρωπαϊκού δικαίου. Η Επιτροπή που έλαβε γνώση της σύμπραξης, εξέφρασε σαφώς σε κάποια από τα μέλη που της παρείχαν πληροφορίες, την πρόθεσή της να μην αποκαλύψει τη μεταξύ τους συνεργασία με αντάλλαγμα τη μη επιβολή προστίμου. Παράλληλα, με έγγραφό της διαβεβαίωσε μία από τις επιχειρήσεις που της παρείχε πληροφορίες ότι θα την προειδοποιούσε σε περίπτωση που άλλες εταιρείες επεδείκνυαν μεγαλύτερη προθυμία να συνεργασθούν. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η συμπεριφορά της Επιτροπής αποτελούσε παραβίαση της χρηστής διοίκησης και της αμερόληπτης εξέτασης των υποθέσεων και συνιστούσε πρόδηλη δυσμενή μεταχείριση κατά της προσφεύγουσας εταιρίας.<sup>45</sup> Παρά το γεγονός ότι οι χειρισμοί της στόχευαν στη διάλυση της σύμπραξης, στην απόφαση του Δικαστηρίου βαρύνουσα σημασία έλαβε το

---

<sup>43</sup> Βλ. Β.Ι.Καραγεώργου. Σελ.49.

<sup>44</sup> Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 49, 50 .

<sup>45</sup> Τ-410/03, *Hoechst GmbH κατά Επιτροπής* (18.06.2008) Συλλ. ΙΙ-00881, σκ.137-138.

γεγονός ότι η Επιτροπή δρούσε κατά διακριτική ευχέρεια και άρα θα έπρεπε να τηρούνται απαρέγκλιτα οι εγγυήσεις που παρέχει η ευρωπαϊκή δικαιοταξία προς τους πολίτες.<sup>46</sup>

**ii. Το δικαίωμα κάθε προσώπου στην αποκατάσταση εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης της ζημιάς από θεσμικά όργανα ή υπάλληλους της – Τρίτη παράγραφος του άρθρου 41 του Χάρτη**

Στην Τρίτη παράγραφο του άρθρου 41 κατοχυρώνεται το δικαίωμα κάθε προσώπου στην αποκατάσταση εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης της ζημιάς που ενδεχομένως του προξένησαν θεσμικά όργανα ή υπάλληλοί της κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Πρόκειται δηλαδή για την κατοχύρωση της αρχής της ευθύνης των δημοσίων οργάνων της Ένωσης για ζημιές που προκαλούν οι λειτουργοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.<sup>47</sup> Η αρχή αυτή αποτελεί βασική αρχή κάθε κράτους δικαίου κατά συνέπεια και συστατικό του ευρωπαϊκού νομικού πολιτισμού.

Οι βασικές προϋποθέσεις γέννησης εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης και της συνακόλουθης αξίωσης δικαιώματος αποζημίωσης είναι η ύπαρξη παράνομης πράξης ή παράλειψης, η εν λόγω πράξη, παράλειψη ή συμπεριφορά να έλαβε χώρα κατά την άσκηση των καθηκόντων του, η πρόκληση ζημιάς με την έννοια βλάβης ενός έννομου αγαθού ή συμφέροντος και τέλος η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου ανάμεσα στην πράξη, παράλειψη ή συμπεριφορά και στην πρόκληση ζημιάς. Η νομολογία του ΔΕΚ έδωσε αυτή την ερμηνευτική προσέγγιση με τον περιορισμό ότι αφορά αποκλειστικά τα όργανα, τους οργανισμούς και τους φορείς της Ένωσης κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και όχι τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου.

---

<sup>46</sup> Ιωάννα Πέρβου, Η χρηστή διοίκηση ως αρχή και ως δικαίωμα στην εθνική και ευρωπαϊκή έννομη τάξη, Το Σύνταγμα, 3-4/2015, (υπό έκδοση)

<sup>47</sup> Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 59

**iii. Το δικαίωμα του πολίτη να απευθύνεται και να του απαντούν σε μια από τις γλώσσες της Ένωσης. – Η τέταρτη παράγραφος του άρθρου 41 του Χάρτη**

Στην τέταρτη παράγραφο του άρθρου 41 του Χάρτη περιλαμβάνεται και το δικαίωμα του Ευρωπαίου πολίτη <sup>48</sup> να μπορεί να απευθύνεται σε μια από τις γλώσσες της Ένωσης και να λαμβάνει απάντηση στην ίδια γλώσσα. Είναι το λεγόμενο «δικαίωμα επικοινωνίας», το οποίο αποτελεί επιβεβαίωση της προσπάθειας για την εφαρμογή των αρχών της διαφάνειας και της αμεσότητας στις σχέσεις μεταξύ των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των ευρωπαίων πολιτών.

**iv. Τα δικαιώματα προηγούμενης ακρόασης, το δικαίωμα πρόσβασης στο φάκελο της υπόθεσης και η υποχρέωση αιτιολόγησης των αποφάσεων – Η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 41 του Χάρτη**

Στην παρ. 2 του άρθρου 41 του Χάρτη περιλαμβάνονται τα δικαιώματα της προηγούμενης ακρόασης, το δικαίωμα πρόσβασης στο φάκελο της υπόθεσης και η υποχρέωση για αιτιολόγηση των αποφάσεων. Το δικαίωμα της ακρόασης του θιγόμενου πολίτη, πριν από τη λήψη ενός δυσμενούς ατομικού μέτρου, κατοχυρώνεται και στα περισσότερα Συντάγματα των κρατών-μελών μεταξύ των οποίων και το ελληνικό. Σαν δυσμενές ατομικό μέτρο θα πρέπει να θεωρηθεί κάθε ατομική πράξη, υλική ενέργεια, ή και ρύθμιση της διοίκησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία επιφέρει ζημιά ή άλλης μορφής βλάβη στα συμφέροντα των πολιτών. Το περιεχόμενο της αρχής αυτής περιλαμβάνει και άλλα ειδικότερα δικαιώματα, όπως την υποχρέωση προηγούμενης πληροφόρησης από την πλευρά της διοίκησης ως προς τα πραγματικά και νομικά περιστατικά στα οποία θα στηριχτεί το δυσμενές μέτρο, προηγούμενη

---

<sup>48</sup> Αφορά και τους κατοίκους τρίτων χωρών, εφόσον αυτοί υπόκεινται στην εξουσία κάποιου κράτους μέλους.



πληροφόρηση του πολίτη σε σχέση με το μέτρο αυτό, δικαίωμα του πολίτη να καταθέσει την άποψή του σχετικά με το μέτρο αυτό, καθώς και υποχρέωση της διοίκησης να λάβει υπόψη της τις απόψεις του πολίτη κατά τη λήψη του εν λόγω μέτρου.<sup>49</sup>

Η παράγραφος 2 του άρθρου 41 του Χάρτη περιλαμβάνει ακόμη και το δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη στα έγγραφα που τον αφορούν, το οποίο δεν περιορίζεται μόνο στις περιπτώσεις λήψης ενός δυσμενούς γι' αυτόν μέτρου, αλλά αφορά και εκείνες τις διαδικασίες που καταλήγουν στην έκδοση μιας επωφελούς πράξης όπως η χορήγηση επιδοτήσεων.<sup>50</sup> Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα δεν περιλαμβάνει το σύνολο των εγγράφων που συγκροτούν το φάκελο της υπόθεσης αλλά μόνο εκείνα τα έγγραφα τα οποία συνιστούν τη βάση της απόφασης. Επιπλέον δεν αφορά μόνο εκείνα τα έγγραφα που απευθύνονται στο φορέα του δικαιώματος αλλά και όλα όσα έχουν άμεση σχέση με την υπόθεση του πολίτη και είναι αναγκαία για τη διατύπωση της υπεράσπισής του ενώπιον της αναμενόμενης απόφασης<sup>51</sup>. Η πρόσβαση στο φάκελο και το γενικό δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα του άρθρου 42 Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκ πρώτης όψεως συνδέονται αναπόφευκτα, εφόσον υλοποιούν την ατομική αξίωση πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα, στοιχείο που δικαιολογεί και την συστημική τους τοποθέτηση στο Χάρτη, αν και το προστατευτικό τους πεδίο διαφέρει αισθητά. Πρώτον, τα δύο δικαιώματα διαφοροποιούνται *ratione personae*, καθώς φορείς του άρθρου 41 είναι όλα τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, ενώ το άρθρο 42 αφορά μόνο στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η κυριότερη διαφορά τους εντοπίζεται *ratione materiae*: η πρόσβαση στο φάκελο εντάσσεται στη διοικητική διαδικασία και παρέχει εχέγγυα στο πρόσωπο για την ορθή αντιμετώπισή του από τη διοίκηση. Έτσι, προϋποθέτει την εκκρεμή έκδοση επαχθούς μέτρου για το πρόσωπο και

---

<sup>49</sup> Βλ. Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Η προστασία του διοικουμένου βασική αρχή της διοικητικής δράσεως, ο.π., σελ. 74-76

<sup>50</sup> Το δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη στα έγγραφα που τον αφορούν μαζί με την υποχρέωση αιτιολόγησης συνιστούν αναγκαία προϋπόθεση άσκησης αποτελεσματικά του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, για το λόγο αυτό η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου τα θεωρεί ειδικές εκφάνσεις του δικαιώματος αυτού.

<sup>51</sup> Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 54-56

αποσκοπεί στη λυσιτελή προβολή των ισχυρισμών του κατά την ακρόασή του από τη διοίκηση. Το περιεχόμενο των στοιχείων στα οποία δύναται να έχει πρόσβαση ο διοικούμενος εξαρτάται από το μέτρο που εκκρεμεί εις βάρος του και την εν δυνάμει ανατροπή της απόφασης της διοίκησης. Στον αντίποδα, το άρθρο 42 αφορά απεριορίστα σε οποιαδήποτε έγγραφα των οργάνων της ΕΕ, σε δημόσια ευρωπαϊκά έγγραφα.<sup>52</sup> Η σχέση των δύο δικαιωμάτων αποκρυσταλλώνεται στην απόφαση C-139/07 P του Δικαστηρίου, κατά την οποία «το δικαίωμα λήψεως γνώσεως του διοικητικού φακέλου στο πλαίσιο κινηθείσας διαδικασίας εξετάσεως [άρθρο 41§2 στοιχ. β' ΧΘΔΕΕ] και το δικαίωμα προσβάσεως σε έγγραφα [άρθρο 42 ΧΘΔΕΕ] διακρίνονται νομικώς, αλλά γεγονός παραμένει ότι καταλήγουν σε παρόμοια κατάσταση από λειτουργικής απόψεως. Ειδικότερα, ανεξαρτήτως της νομικής βάσεως που της αποδίδεται, η πρόσβαση στο φάκελο επιτρέπει στους ενδιαφερόμενους να λάβουν γνώση του συνόλου των παρατηρήσεων και των εγγράφων που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή».<sup>53</sup> Τα δικαιώματα αλληλοσυμπληρώνονται, καθόσον αμφότερες οι διατάξεις έχουν θεσπιστεί προς όφελος του διοικούμενου. Παρότι το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα δεν εντάσσεται στη διοικητική διαδικασία, χαρακτηρίζει τη σχέση διοίκησης – διοικούμενου και η επίκλησή του εκφράζει τη διεκδίκηση ανοιχτής ευρωπαϊκής διοίκησης.<sup>54</sup> Η υποχρέωση αιτιολογίας του άρθρου 41, παρ. 2 αφορά μόνο τις πράξεις των φορέων ή οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όταν ασκούν διοίκηση και έχει ιδιαίτερη σημασία καθώς συμβάλλει καθοριστικά στη διασφάλιση των δικαιωμάτων του άμεσα ενδιαφερόμενου όχι μόνο σε επίπεδο διοικητικής διαδικασίας αλλά και στο πλαίσιο ενός πιθανού μεταγενεστέρου δικαστικού ελέγχου. Για το λόγο αυτό έχει ως πεδίο εφαρμογής τις αποφάσεις που έχουν σχέση με τα νομίμως προστατευόμενα δικαιώματα και συμφέροντα του φορέα

---

<sup>52</sup> Χρήστος Παν. Δετσαρίδης, *Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων* (Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2006) 9 επ.: Δημοσθένης Δ. Λέντζης, *Η πρόσβαση στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων* (Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008) 153.

<sup>53</sup> <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=84749&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=211584> σκ.59.

<sup>54</sup> Ιωάννα Πέρβου, *Η χρηστή διοίκηση ως αρχή και ως δικαίωμα στην εθνική και ευρωπαϊκή έννομη τάξη*, Το Σύνταγμα, 3-4/2015, (υπό έκδοση)

του δικαιώματος και όχι τρίτων προσώπων που μπορεί να συμμετείχαν στη διοικητική διαδικασία. Η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου σε συνδυασμό με τις αντίστοιχες ρυθμίσεις στο δίκαιο των κρατών μελών έχει κρίνει ότι κάθε απόφαση ενός ευρωπαϊκού οργάνου, που ενδεχομένως θα έχει επιπτώσεις στα δικαιώματα ή συμφέροντα ενός φορέα του δικαιώματος θα πρέπει να αναφέρει τους λόγους, στους οποίους βασίζεται, παραθέτοντας ξεκάθαρα και τα πραγματικά γεγονότα αλλά και τη νομική βάση της απόφασης. Η αιτιολογία θεωρείται μέρος του σώματος της πράξης, ενώ η μεταγενέστερη ενσωμάτωσή της σε αυτή, πρέπει να αποκλείεται, δεδομένου ότι η αρχική της παράλειψη θεωρείται ως μη εκ των υστέρων θεραπεύσιμο διαδικαστικό σφάλμα.<sup>55</sup> Αντιστοίχως, το περιεχόμενο της αιτιολογίας πρέπει να είναι πλήρες και να περιέχει εκτεταμένη και λεπτομερή αιτιολόγηση ιδιαίτερα στις περιπτώσεις που η απόφαση έχει ιδιαίτερα δυσμενείς επιπτώσεις στον αποδέκτη της όπως η ανάκληση μιας αρχικά χορηγηθείσας επιδότησης.<sup>56</sup>

Ειδικότερα, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης εγγυάται σε κάθε πρόσωπο τη δυνατότητα να γνωστοποιεί λυσιτελώς και αποτελεσματικώς την άποψή του κατά τη διάρκεια της διοικητικής διαδικασίας και πριν από την έκδοση οποιασδήποτε απόφασης που θα μπορούσε να επηρεάσει δυσμενώς τα συμφέροντά του. Δεδομένου ότι η αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης προϋποθέτει τη γνώση των στοιχείων του φακέλου της υπόθεσης τον οποίο συγκροτεί το αρμόδιο για την έκδοση της απόφασης όργανο, το δικαίωμα πρόσβασης στον φάκελο και το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης συνθέτουν τα δικαιώματα άμυνας κάθε προσώπου κατά του οποίου κινείται διαδικασία ικανή να οδηγήσει στην έκδοση δυσμενούς πράξης. Το δικαίωμα ακρόασης, είναι γενικής εφαρμογής, πράγμα που σημαίνει ότι η τήρησή του επιβάλλεται σε κάθε διαδικασία δυνάμενη να καταλήξει στην έκδοση βλαπτικής πράξης, ακόμη και αν η εφαρμοστέα στη συγκεκριμένη

---

<sup>55</sup> ΔΕΚ c-2/56, Συλλογή 1957,7 Υπόθεση Geitling/ Hohe Behorde der Europaishen Gemeinschaft,<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:61956CJ0002&from=EN>

<sup>56</sup> Β. Ι. Καραγιώργου, ο.π., σελ. 81-83 και ΔΕΚ C-450/93 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:61993CJ0450&from=EN>

περίπτωση ενωσιακή νομοθεσία δεν προβλέπει ρητώς μια τέτοια διοικητική διατύπωση

Οι προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης συνδέονται με τα μέτρα των οποίων η λήψη καθιστά αναγκαία την άσκησή του καθώς και με το στάδιο της διοικητικής διαδικασίας κατά το οποίο πρέπει να ασκηθεί . Το δικαίωμα ασκείται, κατ'αρχήν, ενόψει έκδοσης ατομικού μέτρου, μέτρου δηλαδή που αφορά άμεσα και ατομικά τον ενδιαφερόμενο, χωρίς, πάντως, να απαιτείται το πρόσωπο που θα ασκήσει το δικαίωμα να είναι και ο αποδέκτης του μέτρου. Κατά τη ρητή διατύπωση του άρθρου 41 παρ. 2 στοιχ. α', πρέπει να πρόκειται για μέτρα που λαμβάνονται «εις βάρος του», δηλαδή δυσμενή. Το μέτρο μπορεί να θίγει οικονομικά ή άλλα συμφέροντα του ενδιαφερομένου, αρκεί η βλάβη που θα προκαλέσει να είναι νομικής ή πραγματικής φύσης και οπωσδήποτε σημαντική. Όταν η διοίκηση αποφαινεται επί αιτήματος βάσει φακέλου που έχει συγκροτήσει ο ενδιαφερόμενος η αρχή της προηγούμενης ακρόασης δεν συνεπάγεται τη διεξαγωγή πρόσθετης διαδικασίας, εφόσον ο φάκελος περιέχει όλα τα αναγκαία για την έκδοση της απόφασης δικαιολογητικά. Δεδομένου ότι το πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου είναι πρωτίστως οικονομικό, αφορά δηλαδή σχέσεις που ενδιαφέρουν την αγορά, και ότι οι σχετικές αποφάσεις στηρίζονται σε συχνά περίπλοκες οικονομικές εκτιμήσεις, είναι αυτονόητο ότι οι αρμόδιες αρχές ενεργούν, στη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων, κατά διακριτική ευχέρεια. Το σύνηθες είναι τα Δικαστήρια της Ένωσης στη συλλογιστική τους, αντί της αναφοράς στη διακριτική ευχέρεια, εστιάζουν στο κατά πόσον ο ενδιαφερόμενος έλαβε ή όχι γνώση στοιχείων που θα του επέτρεπαν να προετοιμάσει καλύτερα την άμυνά του ώστε να επηρεάσει το περιεχόμενο της επαπειλούμενης δυσμενούς πράξης.<sup>57</sup>

Το δικαίωμα ακρόασης αναλύεται, σχηματικά, σε τρεις αξιώσεις. Πρόκειται, κατ'αρχάς, για την αξίωση ενημέρωσης του ενδιαφερομένου από το αρμόδιο όργανο σχετικά τόσο με τα επιβαρυντικά στοιχεία που έχει στη διάθεσή του

---

<sup>57</sup> Ευγενία Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης (Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΔΕΕ της 10ης Σεπτεμβρίου 2013, C-383/13 PPU, M. G. και N. R.), Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 10/2013 - Έτος 6<sup>ο</sup>, σελ 84επ.

και στα οποία θα στηρίξει την επικείμενη, δυσμενή απόφαση, όσο και με την ίδια τη σχεδιαζόμενη απόφαση.. Η ενημέρωση πρέπει να είναι ακριβής και να αφορά τα στοιχεία που ασκούν επιρροή στη λήψη της απόφασης.

Η εν λόγω πτυχή του δικαιώματος, δηλαδή η ενημέρωση του ενδιαφερομένου, καταδεικνύει τη σύνδεσή του με το δικαίωμα πρόσβασης στον φάκελο της υπόθεσης, αναγκαία προϋπόθεση για τη λυσιτελή άσκησή του. Η νομολογία διευκρίνισε, πάντως, ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης μπορεί να συνοδεύεται από την υποχρέωση επίδειξης επιμέλειας εκ μέρους του ενδιαφερομένου, όπως την επισήμανση των εγγράφων που θεωρεί σημαντικά για την άμυνά του. Περαιτέρω, ο ενδιαφερόμενος δικαιούται να διατυπώσει τις απόψεις του επί του υποστατού και του κρίσιμου χαρακτήρα των πραγματικών περιστατικών και επί των εγγράφων που επικαλείται το όργανο (εγγράφως ή προφορικώς). Η λυσιτελής και αποτελεσματική προβολή των απόψεων προϋποθέτει τη χορήγηση εύλογης προθεσμίας για τη μελέτη του υλικού και την πλήρη προετοιμασία της άμυνας του ενδιαφερομένου<sup>58</sup>. Τέλος, ο ενδιαφερόμενος έχει την αξίωση να ληφθούν υπόψη οι ισχυρισμοί που διατύπωσε, ειδικότερα δε τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης να αξιολογήσουν τα επιχειρήματά του σχετικά με το υποστατό και τον κρίσιμο χαρακτήρα των πραγματικών περιστατικών που προέβαλε και να τα λάβουν υπόψη κατά τη διαμόρφωση της κρίσης τους, όχι όμως και να τα υιοθετήσουν. Η αξίωση αυτή συνδέεται στενά με την υποχρέωση αιτιολόγησης των ενωσιακών πράξεων, πρέπει δε από τις αιτιολογικές σκέψεις της οικείας πράξης να προκύπτει ότι εξετάσθηκαν τα σημαντικότερα νομικά και πραγματικά ζητήματα που έχουν εγείρει οι ενδιαφερόμενοι κατά τη διοικητική διαδικασία. Προφανώς το όργανο δεν υποχρεούται να αναλύσει και να υιοθετήσει ή να αντικρούσει μεμονωμένα κάθε ισχυρισμό που προβάλλει ο ενδιαφερόμενος, αλλά να εξετάσει τη βασιμότητα μόνο των ουσιωδών

---

<sup>58</sup> T-180/96, *Mediocrurso* κατά Επιτροπής, σκέψη 38. Στην υπόθεση *Mediocrurso* το ΔΕΚ έκρινε ότι το δικαίωμα ακρόασης δεν μπορεί να ασκηθεί λυσιτελώς όταν την ίδια μέρα της κοινοποίησης των αιτιάσεων, ο καθού καλείται να διατυπώσει τις απόψεις του. Βλ. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dbe0bff7cc70e74e0e9f3aed8873859c3f.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKch50?text=&docid=103934&pageIndex=0&doclang=EL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=272152>

στοιχείων.<sup>59</sup> Το δικαίωμα ασκείται ενόψει μέτρου που αφορά άμεσα και ατομικά τον ενδιαφερόμενο, ωστόσο είναι δυνατή και η άσκησή του κατά κανονισμού στον οποίο προσαρτώνται τα ονόματα των προσώπων που διαλαμβάνει.<sup>60</sup> Τέτοια περίπτωση αποτελούν οι υποθέσεις *Kadi* και *PMOI*, στις οποίες οι προσφεύγοντες στράφηκαν κατά κανονισμών της Ένωσης καθό μέρος τους έπλητταν, μέσω της επιβολής περιορισμών λόγω της φερόμενης σύνδεσής τους με το καθεστώς των Ταλιμπάν και των Μουτζαχεντίν αντίστοιχα.<sup>61</sup> Οι δύο υποθέσεις είναι παρεμφερείς στο πραγματικό σκέλος και από το διατακτικό τους συνάγεται πως το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης δεν είναι απόλυτο και υπακούει σε σαφείς περιορισμούς.

Έτσι λοιπόν στο άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων θεσπίζεται για πρώτη φορά σε επίπεδο διεθνούς διακήρυξης αλλά και πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου «το δικαίωμα για χρηστή διοίκηση».<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Βλ. και απόφαση C-27/09 σκέψη 65 (Γαλλία κατά People's Mojahedin Organization of Iran): «ο κανόνας ότι ο αποδέκτης βλαπτικής αποφάσεως πρέπει να έχει τη δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του πριν ληφθεί η απόφαση αυτή έχει ως σκοπό να είναι η αρμόδια αρχή σε θέση να λάβει λυσιτελώς υπόψη όλα τα στοιχεία που ασκούν επιρροή. Για να εξασφαλίσει την αποτελεσματική προστασία του εν λόγω αποδέκτη, ο κανόνας αυτός έχει ως σκοπό ιδίως να μπορεί ο αποδέκτης να διορθώσει ένα λάθος ή να προβάλει στοιχεία της προσωπικής του καταστάσεως που συνηγορούν υπέρ του να ληφθεί, να μη ληφθεί ή να έχει συγκεκριμένο περιεχόμενο η απόφαση». Και <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=117189&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=101225>

<sup>60</sup> Ε. Πρεβεδούρου, «Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης» (2013) 10 ΘΠΔΔ 930.

<sup>61</sup> C-402/05 P & C-415/05 P, ό.π., σκ.1, 99: T-284/08, *People's Mojahedin Organization of Iran κατά Συμβουλίου* (04.12.2008) Συλλ. II-03487, σκ.1-3. Ομοίως βλ. και C-280/12 P, *Συμβούλιο κατά Fulmen & Mahmoudian* (28.11.2013) σκ.73.

<sup>62</sup> Βλ.Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 32, 33

#### 4. Περιορισμοί.

Οι διαδικαστικές εγγυήσεις που απαριθμούνται στις τέσσερις προαναφερόμενες παραγράφους του άρθρου 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων εξασφαλίζουν μια καλή διοίκηση για τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο Χάρτης δεν διασφαλίζει την απεριόριστη προστασία τους. Καταρχάς ισχύει η γενική περιοριστική διάταξη του άρθρου 52 παρ. 1 του Χάρτη η οποία θέτει για όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνωρίζονται στο Χάρτη τις προϋποθέσεις για έναν επιτρεπτό περιορισμό στην άσκηση τους. Με βάση τη διάταξη αυτή για κάθε περιορισμό πρέπει να υπάρχει πρόβλεψη από το νόμο, να τηρείται το βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων και η αρχή της αναλογικότητας και επιπλέον οι περιορισμοί να είναι αναγκαίοι και να ανταποκρίνονται πραγματικά σε στόχους γενικού συμφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας ελευθεριών ή δικαιωμάτων τρίτων.<sup>63</sup>

Οι περιορισμοί αυτοί όντως πρέπει να ανταποκρίνονται σε σκοπούς γενικού συμφέροντος που επιδιώκει το επίμαχο μέτρο και δεν πρέπει να αποτελούν, ενόψει των επιδιωκομένων σκοπών, υπέρμετρη και επαχθή επέμβαση που θα προσέβαλλε την ίδια την ουσία των ούτως διασφαλιζομένων δικαιωμάτων. Πράγματι, σε περιπτώσεις επείγουσας ανάγκης και όταν επιτακτικοί λόγοι το απαιτούν, τόσο οι εθνικές όσο και οι ενωσιακές αρχές μπορούν να θεσπίσουν ατομικά μέτρα που επηρεάζουν δυσμενώς πρόσωπα χωρίς να ακούσουν προηγουμένως τις απόψεις τους.<sup>64</sup>

Σκοπός του άρθρου 52 είναι να καθορίσει την εμβέλεια των δικαιωμάτων και αρχών του Χάρτη και να θεσπίσει κανόνες για την ερμηνεία τους. Η διατύπωση της παραγράφου 1 του άρθρου 52 εμπνέεται από τη νομολογία

---

<sup>63</sup> Βλ. Π.– Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1288, 1289

<sup>64</sup> Στην απόφαση Kadi το Δικαστήριο, ενόψει των σοβαρών και μη αναστρέψιμων συνεπειών της ακύρωσης των μέτρων δέσμευσης των κεφαλαίων για την αποτελεσματικότητα των εν λόγω περιοριστικών μέτρων, διατήρησε τα αποτελέσματα των μέτρων που ελήφθησαν χωρίς να τηρηθεί το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης κατά τη διάρκεια σύντομης περιόδου, προκειμένου να παράσχει στις αρχές τη δυνατότητα να άρουν τις διαπιστωθείσες παραβάσεις.

<sup>65</sup> του Δικαστηρίου: «... κατά πάγια νομολογία μπορεί να επέλθουν περιορισμοί στην άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ιδίως στο πλαίσιο κοινής οργάνωσης της αγοράς, υπό την προϋπόθεση ότι οι εν λόγω περιορισμοί ανταποκρίνονται πράγματι σε στόχους γενικού συμφέροντος που επιδιώκει η Κοινότητα και δεν συνιστούν, ενόψει του επιδιωκόμενου στόχου, υπέρμετρη και επαχθή επέμβαση, η οποία θα έθιγε την ίδια την ουσία των δικαιωμάτων αυτών» <sup>66</sup> Η μνεία των γενικών συμφερόντων που αναγνωρίζονται από την Ένωση καλύπτει τόσο τους στόχους που αναφέρονται στο άρθρο 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και άλλα συμφέροντα που προστατεύονται από ειδικές διατάξεις των Συνθηκών, όπως το άρθρο 4, παράγραφος 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το άρθρο 35, παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα άρθρα 36 και 346 της εν λόγω Συνθήκης.

Περαιτέρω το άρθρο 41 παρ.2 προβλέπει ήδη ρητά ότι το δικαίωμα πρόσβασης μπορεί να περιοριστεί, όταν αυτό έρχεται σε αντίθεση με το νόμιμα προστατευμένο συμφέρον της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού ή επιχειρηματικού απορρήτου.<sup>67</sup> Σχετικά με την εμπιστευτικότητα μπορεί να σχετίζεται και με το συμφέρον των Κρατών – Μελών και της Ένωσης να μην επιτρέπουν την πρόσβαση σε ορισμένα έγγραφα τα οποία σχετίζονται με την εσωτερική τους ασφάλεια, αλλά και με την προστασία των προσωπικών δεδομένων<sup>68</sup>. Σε αντίθεση με το δικαίωμα πρόσβασης στο φάκελο της υπόθεσης που αναφέρεται ρητά στην παράγραφο

---

<sup>65</sup> Μεταξύ άλλων και απόφαση της 13ης Ιουλίου 1989, 5/88, Wachauf, Συλλογή 1989, σ. 2609, σκέψη 18, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:61988CJ0005&rid=1>

<sup>66</sup> Απόφαση της 13ης Απριλίου 2000, υπόθ. C-292/97, παράγραφος 45 του σκεπτικού, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:61997CJ0292&rid=1>

<sup>67</sup> Άρθρο 41 παρ.2 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_el.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_el.pdf)

<sup>68</sup> Βλ. Β.Ι. Καραγεώργου, Το δικαίωμα για χρηστή διοίκηση, Νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, έτος 51ο, 2007. Σελ.56



2 του άρθρου 41 του Χάρτη, για τον περιορισμό του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης είναι αναγκαία η θέσπιση νομοθετικής διάταξης στα διάφορα πεδία εφαρμογής του δικαιώματος<sup>69</sup>.

## **5. Φορείς του δικαιώματος**

Δεδομένου ότι και τα δικαιώματα των πολιτών τρίτων χώρων μπορούν να παραβιαστούν από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και όχι μόνο των Ευρωπαίων πολιτών, είναι προφανές και ήδη αποδεκτό από το πλαίσιο της Συνέλευσης που επεξεργάστηκε τον Χάρτη ότι ο φορέας του δικαιώματος δεν συναρτάται με την ιδιότητα του πολίτη ή έστω και κατοίκου κάποιου κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής ένωσης. Αντίθετα οφείλει να περιλαμβάνει τους πάντες, δημιουργώντας ένα μανδύα προστασίας ανθρώπινου δικαιώματος μη περιορισμένο απλά ως ένα ατομικό δικαίωμα του Ευρωπαίου πολίτη.

Άλλωστε το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση για το κάθε πρόσωπο προκύπτει ξεκάθαρα από τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 41 του Χάρτη, σύμφωνα με την οποία ο καθένας έχει δικαίωμα για την αμερόληπτη, δίκαιη και μέσα σε εύλογο χρόνο αντιμετώπιση των υποθέσεων του από τα κοινοτικά όργανα. Επομένως πρόκειται για ένα δικαίωμα που πρέπει να απολαμβάνουν όλοι.

Ως προς τα νομικά πρόσωπα και την ικανότητα τους να είναι φορείς θεμελιωδών διαδικαστικών δικαιωμάτων, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο σε μια σειρά αποφάσεών του έχει ήδη αναγνωρίσει την ικανότητα των νομικών προσώπων και κυρίως αυτών του ιδιωτικού δικαίου να είναι φορείς θεμελιωδών ενωσιακών δικαιωμάτων. Δεδομένου ότι ο κύριος σκοπός της υιοθέτησης του Χάρτη ήταν η κωδικοποίηση της ήδη υφιστάμενης προστασίας δικαιωμάτων και ελευθεριών, όπως αυτή προέκυπτε από τις διατάξεις του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, αλλά και από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου και του Πρωτοδικείου, θα πρέπει να γίνει δεκτή η γνώμη σύμφωνα με την οποία φορείς του δικαιώματος για χρηστή διοίκηση

---

<sup>69</sup> Βλ. Β.Ι. Καραγεώργου. Ό.π, 56

μπορούν να είναι και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, όπως επιχειρήσεις.<sup>70</sup>

Προς υπεράσπιση αυτής της θεωρίας αποτελεί και το επιχείρημα ότι τα νομικά πρόσωπα αυτά έχουν την ικανότητα να προσφύγουν στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή για θέματα κακοδιοίκησης. Επομένως θα ήταν πρακτικά αντιφατικό και ταυτόχρονα περιορισμός της παρεχόμενης προστασίας τους, αφού ενώ μπορούσαν να εξετασθεί η κακοδιοίκηση τους από τον Ευρωπαϊό διαμεσολαβητή, αντιστοίχως δε θα μπορούσαν να επικαλεστούν το ίδιο δικαίωμα τους στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο .

## **6. Αποδέκτες δικαιώματος**

Ενώ ο φορέας του δικαιώματος της χρηστής διοίκησης δεν συναρτάται με την ιδιότητα του πολίτη ή έστω του κατοίκου της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά είναι δικαίωμα όλων και κατά μία γνώμη των νομικών προσώπων, το άρθρο 51 παρ. 2 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων<sup>71</sup> διακηρύσσει πανηγυρικά ότι «ο παρών Χάρτης δεν δημιουργεί καμία νέα αρμοδιότητα και κανένα νέο καθήκον για την Κοινότητα και την Ένωση, ούτε τροποποιεί τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα που καθορίζονται από τις συνθήκες».

Επομένως αποδέκτες του εν λόγω δικαιώματος είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής κ.λ.π. Στα όργανα αυτά μπορεί ο πολίτης να υποβάλει κάποιας μορφής αίτηση, διαμαρτυρία ή και αίτημα για παροχή γνωμοδότησης. Υποχρέωση δε των αποδεκτών είναι η αποδοχή της αίτησης, διαμαρτυρίας ή και του οποιουδήποτε έγγραφου αιτήματος σε μια από τις γλώσσες των Συνθηκών και η απάντηση μέσα σε εύλογο χρόνο στη γλώσσα στην οποία απευθύνθηκε ο πολίτης.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 59

<sup>71</sup> [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_el.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_el.pdf)

<sup>72</sup> Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 59-61

Το άρθρο 41 του Χάρτη είναι η μοναδική διάταξη όμως που αναφέρει ρητώς ότι από τα δικαιώματα που καθιερώνει δεσμεύονται τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οι οργανισμοί της Ένωσης, περιλαμβάνοντας, ως προς το σημείο αυτό, ειδική ρύθμιση σε σχέση προς την οριζόντια διάταξη του άρθρου 51 του Χάρτη, κατά την οποία οι διατάξεις του Χάρτη απευθύνονται, εκτός από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, και στα κράτη μέλη.

Κατά συνέπεια, πεδίο εφαρμογής του άρθρου 41 είναι μόνο ο τομέας της λεγόμενης άμεσης εκτελέσεως του δικαίου της Ένωσης από τα όργανα, τους οργανισμούς και τους φορείς της Ένωσης και δεν περιλαμβάνεται ο κατά πολύ ευρύτερος τομέας της λεγόμενης έμμεσης εκτελέσεως του δικαίου της Ένωσης από διοικητικά όργανα και αρχές των κρατών-μελών. Για το λόγο αυτό τα όργανα των κρατών-μελών δεν δεσμεύονται απ' αυτό, όταν ασκούν διοικητικές αρμοδιότητες και εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Ο περιορισμός αυτός στη διατύπωση μπορεί να εξηγηθεί από τη βούληση να διασφαλισθεί στα κράτη μέλη ότι δεν θα οφείλουν να λάβουν υπόψη την αρχή της χρηστής διοίκησης στις αμιγώς εσωτερικές διαδικασίες, περιλαμβανομένων και αυτών που συνεπάγονται την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης.

Έτσι λοιπόν είναι υπόθεση των κρατών-μελών να καθορίσουν τόσο τα αρμόδια όργανα όσο και τους διαδικαστικούς και δικονομικούς κανόνες που πρέπει να τηρούνται κατά την εκτέλεση του ενωσιακού δικαίου στις εσωτερικές έννομες τάξεις τους, δεδομένου ότι κατά την εκτέλεση εθνικού δικαίου που θεσπίζεται κατ' εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης ισχύει *«η αρχή της θεσμικής και διαδικαστικής αυτονομίας του Εθνικού δικαίου»*. Παρόλα αυτά τα κράτη-μέλη υποχρεούνται από την αρχή της *«κοινοτικής πίστωσης»* και της *«καλόπιστης συνεργασίας»* κατά την εκτέλεση του ενωσιακού δικαίου να εφαρμόζουν το ενωσιακό δίκαιο και να μην παραβιάζουν τις αρχές μιας καλής διοικητικής πρακτικής.<sup>73</sup>

Η ανωτέρω μέριμνα θα μπορούσε να στηριχθεί στην αρχή της διαδικαστικής αυτονομίας. Θέμα υπάρχει σε σχέση με το δικαίωμα ακρόασης του άρθρου 41 παρ. 2 στοιχ. α' και το κατά πόσον δεσμεύει και τις εθνικές αρχές όταν

---

<sup>73</sup> Βλ. Π.- Μ. Ε. Ευστρατίου, ο.π., σελ. 1289-1291

εφαρμόζουν ενωσιακό δίκαιο. Η κρατούσα γνώμη στη θεωρία<sup>74</sup>, στηριζόμενη στο γράμμα της διάταξης, δέχεται ότι το άρθρο 41 απευθύνεται μόνο στα όργανα της Ένωσης και όχι των κρατών μελών καλύπτει δηλαδή μόνο την άμεση, όχι όμως και την αποκεντρωμένη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, η οποία αποτελεί τον κανόνα.

Η νομολογία αντιθέτως δεν φαίνεται να έχει καταλήξει συναφώς. Συγκεκριμένα στην απόφαση της 22ας Νοεμβρίου 2012, C-277/11, M.M. κατά Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland και Attorney General, το Δικαστήριο υιοθέτησε πολύ πιο γενναιόδωρη λύση από τον γενικό εισαγγελέα του, όσον αφορά τόσο το ευρύτατο περιεχόμενο του δικαιώματος όσο και το πεδίο εφαρμογής του, αναφερόμενο αδιακρίτως στο δικαίωμα που απορρέει από το άρθρο 41 παρ. 2 του Χάρτη και στο δικαίωμα ακρόασης ως γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου όπως είχε διαμορφωθεί στην πάγια νομολογία πριν από την έναρξη ισχύος του Χάρτη. Η γενική εισαγγελέας J. Kokott, στις προτάσεις της στην υπόθεση Jiří Sabou<sup>38</sup> άφησε το θέμα ανοικτό, δεδομένου ότι τα πραγματικά περιστατικά που την απασχόλησαν ήσαν προγενέστερα της απόκτησης δεσμευτικής ισχύος του Χάρτη, οπότε δεν ανέκυπτε θέμα εφαρμογής του. Θεώρησε ότι το εφαρμοστέο στην κύρια δίκη δίκαιο της Ένωσης περιλαμβάνει τη γενική αρχή του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας, αναπόσπαστο μέρος της οποίας αποτελεί το δικαίωμα ακρόασης, αναγνώρισε δε τη δυνατότητα εφαρμογής της εν λόγω αρχής, επικαλούμενη το άρθρο 51 του Χάρτη. Στην υπόθεση C-383/13, M. G. και N. R., ο γενικός εισαγγελέας M. Wathelet θεώρησε ότι, βάσει του άρθρου 51 του Χάρτη, το άρθρο του 41 παρ. 2 στοιχ. α' έχει εφαρμογή έναντι των αρμοδίων εθνικών αρχών όταν εφαρμόζουν την οδηγία περί «επιστροφής»<sup>75</sup>. Αντίθετα ο γενικός

---

<sup>74</sup> Βλ. W. Kahl, Lücken und Ineffektivitäten im Europa DVBI 2012, 602, με παραπομπές στη σχετική γερμανόφωνη βιβλιογραφία καθώς και Ευγενία Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης (Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΔΕΕ της 10ης Σεπτεμβρίου 2013, C-383/13 PPU, M. G. και N. R) Θεωρία και πράξη διοικητικού δικαίου, ΘΠΔΔ 10/2013 - Έτος 6<sup>ο</sup>, σελ 86

<sup>75</sup> Βλ. σκέψεις 83-89 της απόφασης C-383/13, καθώς και Ευγενία Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης (Σκέψεις με αφορμή

εισαγγελέας διακρίνει μεταξύ σεβασμού του δικαιώματος αυτού που επιβάλλεται στα όργανα της Ένωσης, δυνάμει του άρθρου 41, παράγραφος 2, στοιχείο α΄, του Χάρτη, αλλά και, επειδή συνιστά γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης, στις διοικήσεις όλων των κρατών μελών όταν αυτές εκδίδουν αποφάσεις εντασσόμενες στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης.

## **7. Σημασία της κατοχύρωσης του δικαιώματος**

Η ρύθμιση του άρθρου 41 του Χάρτη μπορεί να ειπωθεί ως επιβεβαίωση της τάσης από το Δικαστήριο αλλά και από την νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης να αποδίδεται πρωτεύον ρόλος στους κανόνες που συγκροτούν τη διοικητική διαδικασία, καθιστώντας με τον τρόπο αυτό σημαντικό νομιμοποιητικό παράγοντα της ήδη ληφθείσας απόφασης της διοικητικής διαδικασίας<sup>76</sup>. Άλλωστε στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη η έννοια της διοικητικής διαδικασίας αποκτά ευρύτερο περιεχόμενο στο οποίο εντάσσονται και χαρακτηριστικά κοινά με αυτά των διαδικασιών για τη διαμόρφωση της δημοκρατικής βούλησης<sup>77</sup>. Ενδεικτικό της σημασίας είναι και η ένταξη τόσο της διάταξης του άρθρου του 41 όσο και του άρθρου για την πρόσβαση στα έγγραφα (άρθρο 42) ως μέρους της πέμπτης ενότητας του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων σχετικά με τα δικαιώματα των πολιτών (rights of citizens, citoyenneté). Η ενότητα απαρτίζεται από δύο επιμέρους κατηγορίες δικαιωμάτων: πρώτον, από τα δικαιώματα που εγγυώνται τη συμμετοχή των ευρωπαϊκών πολιτών στην ανάδειξη των μελών των οργάνων της ΕΕ (πολιτικά δικαιώματα) και δεύτερον, από τα δικαιώματα που απορρέουν από την ιδιότητά τους ως πολιτών της Ένωσης<sup>78</sup>. Συγκεκριμένα στο Κεφάλαιο V του Χάρτη με τον τίτλο «Δικαιώματα των Πολιτών» περιλαμβάνονται μεταξύ

---

την απόφαση ΔΕΕ της 10ης Σεπτεμβρίου 2013, C-383/13 PPU, M. G. και N. R.), Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 10/2013 - Έτος 6<sup>ο</sup>, σελ 84επ.

<sup>76</sup> Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 36

<sup>77</sup> Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 37

<sup>78</sup> Ιωάννα Πέρβου, Η χρηστή διοίκηση ως αρχή και ως δικαίωμα στην εθνική και ευρωπαϊκή έννομη τάξη, Το Σύνταγμα, 3-4/2015, (υπό έκδοση)

άλλων και μια σειρά πολιτικών δικαιωμάτων με έντονη δημοκρατική – συμμετοχική δράση με στόχο την ενίσχυση συμμετοχής του πολίτη στο πλαίσιο λειτουργίας των θεσμών του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, όπως το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (άρθρο 39) και στις δημοτικές εκλογές (άρθρο 40), το δικαίωμα προσφυγής στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή (άρθρο 43), καθώς και το δικαίωμα αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (άρθρο 44)<sup>79</sup>. Ωστόσο, το άρθρο 41 αποτελεί την εξαίρεση στις διατάξεις της πέμπτης ενότητας του ΧΘΔΕΕ, που παρέχουν δικαιώματα μόνο στους πολίτες της Ένωσης, καθώς αφορά σε «κάθε πρόσωπο». Συνακόλουθα, γίνεται δεκτό ότι κάθε φυσικό πρόσωπο που βρίσκεται στο έδαφος της ΕΕ, ανεξάρτητα από την ιθαγένειά του ή τη νόμιμη ή μη παραμονή του υπάγεται εν δυνάμει στο κανονιστικό πεδίο της διάταξης. Αντίστοιχα, κάθε νομικό πρόσωπο που εδρεύει στη ΕΕ ή αναπτύσσει δραστηριότητα σε αυτήν, εμπίπτει στο ρυθμιστικό πλαίσιο του άρθρου 41.<sup>80</sup>

Περαιτέρω η ένταξη του δικαιώματος για χρηστή διοίκηση στο σχετικό κεφάλαιο με τα πολιτικά δικαιώματα του Χάρτη αναδεικνύει την οριστική απομάκρυνση από το κλασικό μοντέλο της κεντροευρωπαϊκής ιεραρχικής διοίκησης, που διέπεται από την έλλειψη διαφάνειας της διοικητικής δράσης και την περιορισμένη συμμετοχή των διοικουμένων, και την αντίστοιχη υιοθέτηση ενός διοικητικού μοντέλου με έντονη συμμετοχική δράση αλλά και με έμφαση στη διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα<sup>81</sup>. Η σπουδαιότερη όμως συνέπεια της θέσπισης του δικαιώματος χρηστής διοίκησης σχετίζεται με το βαθμό κανονιστικότητάς του. Η θέσπιση δικαιώματος συνεπάγεται τη θετική υποχρέωση των ευρωπαϊκών διοικητικών οργάνων να σεβαστούν τα διαδικαστικά εχέγγυα που προβλέπει η διάταξη, εισάγοντας αντικειμενική

<sup>79</sup> Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_el.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_el.pdf)

<sup>80</sup> Ιωάννα Πέρβου, Η χρηστή διοίκηση ως αρχή και ως δικαίωμα στην εθνική και ευρωπαϊκή έννομη τάξη, Το Σύνταγμα, 3-4/2015, (υπό έκδοση), καθώς βλ. και Σοφία Κουκούλη-Σπηλιωτοπούλου, «Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ: πεδίο εφαρμογής και ελληνική νομολογία (με αφορμή τη ΔΕΕ 26.2.2013, C-617/10, Akerberg Fransson)» (2013) 2 ΘΠΔΔ 179

<sup>81</sup> Βλ. Β. Ι. Καραγεώργου, ο.π., σελ. 37

υποχρέωση για τη διοίκηση. Δηλαδή, η καθιέρωση δικαιώματος επιβάλλει στη διοίκηση επί ποινή ακυρότητας την εφαρμογή και τήρηση της διάταξης. Κατά συνέπεια, η χρηστή διοίκηση αποσυνδέεται πλήρως από την άσκηση κατά διακριτική ευχέρεια αρμοδιότητας της διοίκησης, και άρα από την ελεύθερη κρίση των οργάνων. Η μετάβαση από αρχή σε δικαίωμα συνεπάγεται πως δεν υφίστανται νομοθετικά κενά ή εναλλακτικές που θα κληθεί να καλύψει ή να επιλέξει αντίστοιχα το αρμόδιο διοικητικό όργανο, χρησιμοποιώντας ως ερμηνευτικό εργαλείο την αρχή της χρηστής διοίκησης. Με άλλα λόγια, εκλείπει το υποκειμενικό στοιχείο που ενέχει η αρχή της χρηστής διοίκησης, καθόσον η διοίκηση δεν εφαρμόζει την αρχή για να πετύχει την ορθή ερμηνεία ενός κανόνα δικαίου, παρά την εφαρμόζει προκειμένου να σεβαστεί το δικαίωμα των διοικούμενων.<sup>82</sup>

## **B. Χρηστή διοίκηση και συγγενείς έννοιες**

Στην ενότητα αυτή επιχειρείται η παρουσίαση της σχέσης αλλά και ταυτόχρονα της διαφοροποίησης της αρχής της χρηστής διοίκησης με συγγενείς έννοιες.

### **1. Διαφάνεια και χρηστή διοίκηση**

Η έννοια της διαφάνειας συνδέεται άρρηκτα τόσο με τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της λελογισμένης χρήσης της διακριτικής ευχέρειας από τη διοίκηση όσο και με το αίτημα των πολιτών για αυξημένη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων και το δημόσιο έλεγχο.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Ιωάννα Πέρβου, Η χρηστή διοίκηση ως αρχή και ως δικαίωμα στην εθνική και ευρωπαϊκή έννομη τάξη, Το Σύνταγμα, 3-4/2015, (υπό έκδοση)

<sup>83</sup> Χρηστή διοίκηση, λογοδοσία και κράτος δικαίου: ο ρόλος του ombudsman, Νικηφόρος Διαμαντούρος, Διάλεξη στο Πανεπιστήμιο Κύπρου, τμήμα Νομικής, 18-09-2012

Ο βασικός σκοπός της διαφάνειας είναι ότι οι πολίτες θα πρέπει να μπορούν να λαμβάνουν εύκολα τις πληροφορίες που χρειάζονται, προκειμένου να τους δίνεται η δυνατότητα να συμμετάσχουν πιο αποτελεσματικά στο πολιτικό γίνεσθαι και με τον τρόπο αυτό να μπορούν να καλούν τις δημόσιες αρχές να λογοδοτούν.<sup>84</sup>

Η τάση σε πολλές σύγχρονες δημοκρατίες ήταν να λαμβάνουν οι πολίτες αυτές τις πληροφορίες μέσα από την άσκηση των παραδοσιακών πολιτικών ελευθεριών, ιδίως της ελευθερίας της έκφρασης. Ωστόσο, η ελευθερία της έκφρασης δεν υποχρεώνει τις δημόσιες αρχές να δημοσιεύουν ή να δίνουν στους πολίτες πρόσβαση σε πληροφορίες. Αντίθετα, αυτές τις υποχρεώσεις τις επιβάλλει και η αρχή της διαφάνειας. Η αρχή της διαφάνειας επιτάσσει ότι η πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες αποτελεί τον κανόνα, επομένως οι περιορισμοί στην άσκησή της προβλέπονται μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις και για επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος.<sup>85</sup>

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, η διαφάνεια αναγνωρίστηκε πρώτα ως αρχή σε μία δήλωση που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ<sup>86</sup>, και η οποία όριζε ότι «η διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων ενισχύει τη δημοκρατικότητα των οργάνων, καθώς και την εμπιστοσύνη του κοινού προς το διοικητικό μηχανισμό», και κατοχυρώθηκε στη συνέχεια μέσα από εξειδικευμένους νομικούς κανόνες. Συγκεκριμένα, το βασικό νομικό πλαίσιο οικοδομήθηκε γύρω από την έννοια της πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα.

---

<sup>84</sup> Για το λόγο αυτό σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης τηρείται διαδικτυακή Πύλη για τη Διαφάνεια ([http://ec.europa.eu/transparency/index\\_el.htm](http://ec.europa.eu/transparency/index_el.htm)) καθώς και Μητρώο Διαφάνειας (<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>) υπό την αιγίδα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προκειμένου να υπάρχει η δυνατότητα στον πολίτη να έχει άμεση πρόσβαση σε πληροφορίες που τον βοηθούν να ενημερώνεται και να προετοιμάζεται καλύτερα, ώστε να μπορεί να συμμετέχει στην ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων, να ασκεί τα δικαιώματά του και να παίζει ενεργό ρόλο.

<sup>85</sup> Βλ. Νικηφόρος Διαμαντούρος, Διάλεξη στο Πανεπιστήμιο Κύπρου ο.π

<sup>86</sup> Δήλωση σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης στην πληροφόρηση, Συνθήκη του Μάαστριχτ, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN>



Πλέον η Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτει και ιστοσελίδα με πληροφορίες για τις αποφάσεις των ευρωπαϊκών οργάνων καθώς και άλλες σημαντικές πληροφορίες όπως ποιοι συμμετέχουν στην προετοιμασία τους, ποιοι λαμβάνουν χρηματοδοτήσεις από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, και ποια έγγραφα τηρούνται ή συντάσσονται για την εκπόνηση και θέσπιση των νομικών πράξεων. Με τον τρόπο αυτό έχει ο ευρωπαίος πολίτης δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα αυτά, και μπορεί να κάνει γνωστές τις απόψεις ώστε να μπορείτε να συμμετέχετε στην ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων.<sup>87</sup>

Η υποδοχή της αρχής της διαφάνειας στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν αποτέλεσε απλώς ζήτημα θέσπισης κανόνων. Οι νέοι κανόνες βασίστηκαν σε μια θεμελιώδη αλλαγή φιλοσοφίας. Σύμφωνα με την παλαιότερη αντίληψη, τα έγγραφα θεωρούνταν εμπιστευτικά, εκτός εάν τα όργανα, ασκώντας τη διακριτική τους ευχέρεια, αποφάσιζαν να τα κοινοποιήσουν. Η αρχή της διαφάνειας αντιστρέφει αυτή τη θέση. Η πρόσβαση του κοινού επιτρέπεται κατά τεκμήριο, εκτός εάν το απόρρητο αιτιολογείται δυνάμει μίας ή περισσοτέρων ρητά καθορισμένων εξαιρέσεων. Στην πράξη η διοίκηση δείχνει να γνωρίζει το δικαίωμα της πρόσβασης στο κοινό με εξαιρέσεις πάντα στα δικά της έγγραφα. Η διαφάνεια και η υπευθυνότητα στη δραστηριότητα της δημόσιας διοίκησης αποτελούν βασικές έννοιες της δημοκρατικής ζωής, εξασφαλίζοντας τόσο τη λήψη νομίμων αποφάσεων, όσο και τη συμμετοχή του πολίτη στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων αυτών.<sup>88</sup>

Εν κατακλείδι η αρχή της διαφάνειας αποτελεί προαπαιτούμενο και αναπόσπαστο κομμάτι του δικαιώματος χρηστής διοίκησης. Κι αυτό γιατί μόνο στην περίπτωση που υπάρχει δημοσιοποίηση της δράσης, ενημέρωση ή δυνατότητα ενημέρωσης σε σχέση με τα αποτελέσματα αυτής είναι δυνατή η λογοδοσία των ευρωπαϊκών οργάνων, νοούμενη και ως παροχή εξηγήσεων και αιτιολόγηση των πολιτικών και δράσεων της<sup>89</sup>. Με τον τρόπο αυτό μπορεί

---

<sup>87</sup> [http://ec.europa.eu/transparency/index\\_el.htm](http://ec.europa.eu/transparency/index_el.htm)

<sup>88</sup> Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, «Έκθεση για την εφαρμογή ενεργειών προώθησης των δικαιωμάτων του ανθρώπου και του εκδημοκρατισμού», Βρυξέλλες, 1997, COM ( 96 ) 672 τελικό,, σελ. 14

<sup>89</sup> Βασιλική Καραγεώργου – Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη, Σάκκουλας Αθήνα 2013, σελ.47

να ελεγχθεί και η τήρηση της χρηστής διοίκησης. Η χρηστή διοίκηση τοποθετείται στο επίκεντρο της διοικητικής ηθικής και ως εκ τούτου σχετίζεται με την αρχή της διαφάνειας και καθιερώνει την υποχρέωση των διοικητικών αρχών να επιτρέπουν την πρόσβαση των πολιτών στα διοικητικά στοιχεία. Καθίσταται, λοιπόν, ένα «γενικότερο μέσο ελέγχου της εξουσίας από κάθε μέλος του κοινωνικού συνόλου».<sup>90</sup> Άλλωστε, η διαφάνεια της διοικητικής δράσης επιβάλλει την ανάδειξη των δυνατοτήτων γνώσης για τον κάθε πολίτη και εμπεριέχει τη δυνατότητα πρόσβασής τους σε πληροφορίες που κατέχει η δημόσια διοίκηση. Επομένως, διαφαίνεται εκ του αποτελέσματος ένα κοινό πεδίο ορισμού των δύο αρχών.

## **2. Χρηστή διοίκηση και χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.**

Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης αποτελεί μία από τις βασικές αρχές εκτέλεσης του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όπως και όλες οι αρχές του προϋπολογισμού αποτελεί δεσμευτική επιταγή και απευθύνεται προς τα αρμόδια για την κατάρτισή του όργανα, προς εκείνα που τον υλοποιούν και προς εκείνα που ελέγχουν την εκτέλεσή του.

Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης θεμελιώνεται στο άρθρο 317 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ( πρώην άρθρο 274 ΣυνθΕΚ) σε συνδυασμό με τα άρθρα 27 και 28 του Δημοσιονομικού Κανονισμού 1605/2002 και της τροποποίησης αυτού με τον Κανονισμό 1081/2010<sup>91</sup>, που αναλύουν τα επιμέρους στοιχεία που κατά τον κοινοτικό νομοθέτη τη συνθέτουν <sup>92</sup>.

Η αρχή της χρηστής διοίκησης, (υπό τη μορφή και ενός δικαιώματος για χρηστή διοίκηση), αποτελεί έννοια ευρύτερη από αυτό που το Ευρωπαϊκό

---

<sup>90</sup> Κωνσταντίνος Ε. Γώγος, *Κανόνες Δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης* (Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2000) 62, 66.

<sup>91</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1081&from=EL>

<sup>92</sup> Β. Κουγέας, *Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο*, “ Οι αρχές του κοινοτικού προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους” , Τα στάδια της κατάρτισης, της έγκρισης, της εκτέλεσης και του ελέγχου, Νομική Βιβλιοθήκη 2008, σελ. 225

Δημοσιονομικό Δίκαιο προστατεύει ως αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Δεν ταυτίζεται εννοιολογικά με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Άλλωστε αυτό είναι και προφανές από τον τρόπο με τον οποίο αποδίδονται στα αγγλικά οι δύο έννοιες: η χρηστή διοίκηση αποδίδεται ως *good administration* ενώ η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση ως *sound financial management*.

Εάν εξετάσουμε το Δημοσιονομικό Κανονισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα διαπιστώσουμε ότι τα θεσμικά όργανα, κατά τη διαχείριση των δαπανών τους, οφείλουν να συμμορφώνονται προς μια γενική αρχή η οποία ονομάζεται «χρηστή δημοσιονομική διαχείριση», και η οποία αποτελείται από τρεις επιμέρους αρχές: της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας<sup>93</sup>. Είναι σαφές ότι οι εν λόγω αρχές εκφράζουν ένα ζωτικής σημασίας δημόσιο συμφέρον και, επομένως, πρέπει να αντιμετωπίζονται ως ουσιώδη στοιχεία μιας συνολικής αντίληψης για τη χρηστή διοίκηση. Είναι όμως εξίσου σαφές, ότι, παρόλο που κατοχυρώνονται από ένα νομικά δεσμευτικό κανονισμό, οι αρχές αυτές εμπνέονται από πεδία τα οποία δεν είναι αυστηρά νομικά. Η άποψη αυτή επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι ως κύριος εξωτερικός μηχανικός ελέγχου για την ορθή εφαρμογή του Δημοσιονομικού Κανονισμού ορίζεται το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο και όχι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

### **3. Χρηστή διοίκηση και κράτος δικαίου**

Η νομιμότητα αποτελεί αναγκαία αλλά όχι ικανή προϋπόθεση για τη χρηστή διοίκηση.<sup>94</sup> Επομένως το γεγονός ότι δεν παραβιάζεται από τα διοικητικά όργανα κάποιος κανόνας δικαίου, δε σημαίνει ότι έχει συμμορφωθεί με τις αρχές της χρηστής διοίκησης. Αυτή είναι και η κρίσιμη επισήμανση που υπαγορεύει να αντιμετωπίζουμε τη μη συμμόρφωση προς τις αρχές της

<sup>93</sup> Βλ. άρθρο 27 του Δημοσιονομικού Κανονισμού της ΕΕ.

<sup>94</sup> Νικηφόρος Διαμαντούρος, Ετήσια Διάλεξη ΟΠΕΚ με θέμα «Χρηστή Διοίκηση, κράτος δικαίου και ηθική : κρίσιμες παράμετροι της ποιότητας της δημοκρατίας.», , 13/02/2013 , [http://www.metarithmisi.gr/images/2/Dialexi%20N%20Diamantourou%20OPEK%2024.01.2013%20\(2\).pdf](http://www.metarithmisi.gr/images/2/Dialexi%20N%20Diamantourou%20OPEK%2024.01.2013%20(2).pdf)

χρηστής διοίκησης ως διακριτή κατηγορία περιπτώσεων κακοδιοίκησης σε σχέση με το μη σεβασμό κανόνων ή αρχών δικαίου. Σύμφωνα με τον Νικηφόρο Διαμαντούρο το βασικό επιχείρημα είναι ότι οι νομικές παραδόσεις τόσο του κοινού όσο και του ηπειρωτικού δικαίου έχουν την τάση να αγνοούν τη σημασία της δημόσιας διοίκησης για το κράτος δικαίου. Κατά την άποψή του, αυτό συμβαίνει επειδή τείνουν να συγχέουν την αρχή του κράτους δικαίου με συγκεκριμένους κανόνες δικαίου και να αντιλαμβάνονται την ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας στην άσκηση των καθηκόντων της δημοσίας διοίκησης ως εξαίρεση στη γενική αρχή του κράτους δικαίου.<sup>95</sup>

Η δημόσια διοίκηση διαθέτει διακριτική ευχέρεια όταν διαθέτει περισσότερες από μία νομικά επιτρεπτές επιλογές στον χειρισμό μιας υπόθεσης και πρόκειται για καταστάσεις στις οποίες υπάρχει περιθώριο κρίσης και επιλογής.

Όταν λανθασμένα θεωρείται ότι το κράτος δικαίου ταυτίζεται με την τήρηση συγκεκριμένων ρητών γραπτών κανόνων η διακριτική ευχέρεια διαφαίνεται ως αυθαιρεσία και εν δυνάμει απειλή για το κράτος δικαίου. Κατά συνέπεια, δίνεται η εντύπωση πως η δημόσια διοίκηση θεωρείται ως στοιχείο δευτερεύουσας σημασίας σε ότι αφορά το κράτος δικαίου και αντιστρόφως.

Αντιθέτως, η αρχή του κράτους δικαίου δεν πρέπει να εξισώνεται με τους κανόνες δικαίου. Εντούτοις, στον βαθμό που υπάρχουν κανόνες δικαίου, το κράτος δικαίου απαιτεί την τήρησή τους από τη δημόσια διοίκηση.<sup>96</sup> Ωστόσο, το κράτος δικαίου έχει να προσθέσει κάτι πιο εποικοδομητικό σε ό,τι αφορά τη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης από το να υποστηρίξει ότι πρόκειται απλώς για ένα αναγκαίο κακό που πρέπει να περιορίζεται στον μέγιστο δυνατό βαθμό. Ο περιορισμός αυτός συνίσταται από την αρχή της χρηστής διοίκησης.

---

<sup>95</sup> Νικηφόρος Διαμαντούρος, Ετήσια Διάλεξη ΟΠΕΚ με θέμα «Χρηστή Διοίκηση, κράτος δικαίου και ηθική : κρίσιμες παράμετροι της ποιότητας της δημοκρατίας.», , 24/01/2013 , [http://www.metarithmisi.gr/images/2/Dialexi%20N%20Diamantourou%20OPEK%2024.01.2013%20\(2\).pdf](http://www.metarithmisi.gr/images/2/Dialexi%20N%20Diamantourou%20OPEK%2024.01.2013%20(2).pdf)

<sup>96</sup> [http://www.gr2014parliament.eu/Portals/6/PDFFILES/NA0113090ELC\\_002.pdf](http://www.gr2014parliament.eu/Portals/6/PDFFILES/NA0113090ELC_002.pdf)

## Γ. Φορείς - Μηχανισμοί Λογοδοσίας

Απαραίτητο συστατικό για το σεβασμό και την εφαρμογή των αρχών της χρηστής διοίκησης και της διαφάνειας και κατ' επέκταση για την αποτελεσματική λειτουργία του κράτους δικαίου είναι η ύπαρξη μηχανισμών ελέγχου και λογοδοσίας.

Αν και τα δικαστήρια αποτελούν το αδιαμφισβήτητο θεμέλιο του κράτους δικαίου δεν είναι τα μοναδικά που λειτουργούν ως μηχανισμοί ελέγχου και διασφάλισης της εκτέλεσης των κανόνων. Στις σύγχρονες δημοκρατίες, η συμβολή άλλων, εξωδικαστικών, θεσμών και μηχανισμών λογοδοσίας, όπως είναι τα ελεγκτικά σώματα, οι αρχές προστασίας δεδομένων και οι ombudsmen είναι καίριας σημασίας. Το έργο όλων αυτών συμβάλλει *επίσης* στη διατήρηση και ενδυνάμωση του κράτους δικαίου. Ειδικά το έργο του Διαμεσολαβητή αποτελεί σημαντική βοήθεια στην αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης και στην προάσπιση του δικαιώματος της χρηστής διοίκησης.

Η βασικότερη διάκριση μεταξύ των δικαστηρίων και του Διαμεσολαβητή είναι ότι οι αποφάσεις του τελευταίου δεν είναι νομικά δεσμευτικές ή εκτελεστές έναντι των εμπλεκόμενων οργάνων, τα οποία έχουν τη δυνατότητα να επιλέξουν να μη συμμορφωθούν με αυτές. Σε μια τέτοια περίπτωση που το εμπλεκόμενο όργανο εμμένει στην άρνησή του να συμμορφωθεί, ο Διαμεσολαβητής δεν μπορεί να το αναγκάσει να αλλάξει στάση.

Παρά ταύτα, το γεγονός ότι οι αποφάσεις του Διαμεσολαβητή δεν είναι νομικά δεσμευτικές δεν αποτελεί εξ ορισμού αδυναμία, καθώς επιτρέπει στο θεσμό να διαδραματίσει ένα ρόλο συμπληρωματικό προς αυτό των δικαστηρίων.

Συγκεκριμένα, όταν τα δικαστήρια καλούνται να αποφανθούν για το νόμιμο ή μη χαρακτήρα των πράξεων ή των παραλείψεων της Διοίκησης, δεσμεύονται από το νόμο. Αντίθετα, ο Διαμεσολαβητής δε λαμβάνει υπόψη μόνο τις προσαγές του νόμου, αλλά και τις ευρύτερες αρχές της χρηστής διοίκησης.

## 1. Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής

Ως ανεξάρτητη αρχή, ο διαμεσολαβητής δρα παράλληλα και συμπληρωματικά με τα δικαστήρια και προσφέρει έναν εναλλακτικό εξωδικαστικό μηχανισμό διόρθωσης των διάφορων μορφών κακής διοίκησης, ενθαρρύνοντας μια λογική «πρακτικής δικαιοσύνης».<sup>97</sup> Ο διαμεσολαβητής διενεργεί κάθε έρευνα που κρίνει αναγκαία προκειμένου να διαλευκάνει ενδεχόμενες περιπτώσεις κακοδιοίκησης κατά τη δράση των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης . Ενεργεί είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν καταγγελίας.

Ο θεσμός αυτός εισήχθη για πρώτη φορά στη Σουηδία το 1809 και αργότερα στη Φινλανδία το 1919 και η αρμοδιότητά του καθορίστηκε με βάση την έννοια της «καλής διοικητικής πρακτικής» στη διασφάλιση της οποίας κλήθηκε να συμβάλλει. Η λειτουργία του δε έγινε εκεί αντιληπτή ως νομικός έλεγχος με σκοπό την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων .<sup>98</sup> Έτσι σύμφωνα με το άρθρο 195 της Συνθήκης, σε περίπτωση που παρουσιάζονται φαινόμενα κακοδιοίκησης στις δραστηριότητες οποιουδήποτε οργάνου, Οργανισμού ή φορέα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οποιοσδήποτε πολίτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είτε είναι φυσικό ή νομικό πρόσωπο, το οποίο κατοικεί ή έχει την έδρα της εργασίας του σε κράτος, μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα μπορεί να απευθύνει τα παράπονά του στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή.<sup>99</sup>

Το άρθρο 228 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξουσιοδοτεί τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή να διεξάγει έρευνες σχετικά με περιπτώσεις κακοδιοίκησης στο πλαίσιο της δράσης των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης, με εξαίρεση το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών του καθηκόντων.

---

<sup>97</sup> Βασιλική Κ. Βρετού, *Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής & Συνήγορος του Πολίτη, Ο Ρόλος τους στην Προστασία του Περιβάλλοντος* (Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2008) 36.

<sup>98</sup> Εμ. Εμμανουηλίδης ,Ο έλεγχος της χρηστότητας εν τη Δημοσία Διοίκηση, *Εφημερίς των Ελλήνων Νομικών*, έτος 39ον, Τεύχος 56, Εκδοτικός οίκος «Ι.Ν. Ζαχαρόπουλου», Εν Αθήναις – 1973 σελ. 361, 362

<sup>99</sup> Th. Fortsakis, *Principles Governing Good Administration, European Public Law, Volume 11, Issue 2, June 2005*, σελ. 208.

Δικαίωμα προσφυγής στον Διαμεσολαβητή έχουν όλοι οι πολίτες της Ένωσης. Αναφορές μπορούν να υποβάλλουν επίσης επιχειρήσεις, ενώσεις και άτομα που διαμένουν στην ΕΕ. Το δικαίωμα αυτό συγκαταλέγεται μεταξύ των θεμελιωδών δικαιωμάτων της ιθαγένειας της Ένωσης, και κατοχυρώνεται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (άρθρο 43). Για την υποβολή αναφοράς, δεν απαιτείται να θίγεται προσωπικά ο ενδιαφερόμενος από την κακοδιοίκηση, ούτε να έχει ιδιαίτερο συμφέρον στην υπόθεση. Επιπλέον, ο Διαμεσολαβητής διεξάγει επίσης αυτεπάγγελτες έρευνες.

Ο Διαμεσολαβητής «ασκεί τα καθήκοντα του με πλήρη ανεξαρτησία...κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων του δεν ζητεί, ούτε δέχεται οδηγίες από καμία κυβέρνηση ή οργανισμό, απέχει δε από κάθε πράξη αντιβαίνουσα προς τη φύση των καθηκόντων του.»<sup>100</sup>, ενώ κατά τη διάρκεια της θητείας του έχει ασυμβίβαστο προς άλλα διοικητικά ή πολιτικά καθήκοντα ή επαγγελματικές δραστηριότητες, αμειβόμενες ή μη.

Σε πολλές περιπτώσεις οι πολίτες δεν έχουν την δυνατότητα να ασκήσουν ένδικο μέσα. Σε αυτές τις περιπτώσεις ο Διαμεσολαβητής επιδιώκει να εφαρμόζονται οι αρχές της χρηστής διοίκησης. Για παράδειγμα ο πολίτης που απευθύνεται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή για να καταγγείλει παράβαση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης από κράτος μέλος δεν έχει δυνατότητα δικαστικής προσφυγής κατά της Επιτροπής όσον αφορά τον χειρισμό της καταγγελίας του. Ο Διαμεσολαβητής επιδιώκει, ωστόσο, να διασφαλίσει ότι η Επιτροπή, κατά τη διερεύνηση της καταγγελίας, εφαρμόζει τις αρχές της χρηστής διοίκησης, για παράδειγμα, ότι η Επιτροπή αποφαινεται επί των καταγγελιών εντός εύλογου χρονικού διαστήματος και επιπροσθέτως αιτιολογεί τις αποφάσεις της.

Το άρθρο 41 καθιερώνει ένα αγωγίμο δικαίωμα - αξίωση, που επιτρέπει στο υποκείμενό του να επιδιώξει δικαστικά την αποκατάσταση τυχόν παραβίασής του. Αντίθετα, οι εξουσίες αποκατάστασης του Διαμεσολαβητή αποβλέπουν στην εύρεση συμβιβαστικών λύσεων (φιλικού διακανονισμού) μεταξύ

---

<sup>100</sup> Βλ. άρθρο 228 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EL>

διοίκησης και διοικούμενου· άλλωστε, οι αποφάσεις του δεν είναι νομικά δεσμευτικές.<sup>101</sup> Επομένως, η προσφυγή στο Διαμεσολαβητή χαρακτηρίζεται καταχρηστικά ως δικαίωμα, αφού ως σύλληψη απέχει από τη αυτή τη νομική κατασκευή. Συνιστά μια διαδικαστική δυνατότητα που προσφέρει ο ενωσιακός νομοθέτης στον ευρωπαϊό πολίτη, υιοθετώντας τη φιλοσοφία των σκανδιναβικών χωρών για την επίλυση διαφορών με τη διοίκηση.

### **ι. Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής και κακοδιοίκηση**

Σημείο τομής των άρθρων 41 και 43 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων είναι η έννοια της «κακής διοίκησης». Αφενός, ο Διαμεσολαβητής καλείται να διαγνώσει περιπτώσεις κακής διοίκησης και αφετέρου, η παραβίαση του δικαιώματος χρηστής διοίκησης συνεπάγεται αυτόματα την ύπαρξη κακοδιοίκησης. Η αλληλεπικάλυψη του περιεχομένου των δύο άρθρων γίνεται εμφανής ιδιαίτερα μέσα από τις ετήσιες εκθέσεις του Διαμεσολαβητή, που καλείται να απαριθμήσει τις περιπτώσεις κακής διοίκησης. Στην ετήσια έκθεση του 1997 ο Ευρωπαϊός διαμεσολαβητής σε σχετικό αίτημα του ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για να δοθεί ένα σαφές ορισμός της κακοδιοίκησης κατέληξε στο εξής συμπέρασμα «Κακή διοίκηση λαμβάνει χώρα όταν ένας δημόσιος φορέας παραβιάζει έναν κανόνα ή μια αρχή που τον δεσμεύει»

Το 2001 άλλωστε ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής Jacob Soderman στην ομιλία του με τίτλο «What is good administration? The European Ombudsman's code of Good Administrative Behaviour»<sup>102</sup> παρουσιάζει το

---

<sup>101</sup> Αλέξανδρος Τσαδής, «Ο ευρωπαϊός διαμεσολαβητής: ιστορική εξέλιξη του θεσμού, όροι παραδεκτής καταγγελίας και προϋποθέσεις δικαιολογημένων ερευνών» (2003) 2 *ΕΕΕυρΔ* 331.

<sup>102</sup> Βλ. την ομιλία του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή Jacob Soderman με τίτλο «What is good administration? The European Ombudsman's Code of Good Administrative Behaviour», η οποία εκφωνήθηκε στο Διεθνές Σεμινάριο με θέμα «The Ombudsmen and the European Union Law», Βουκουρέστι 21-24 Απριλίου 2001. Η ομιλία βρίσκεται στη διαδικτυακή θέση <http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/en/2001-04-23.htm>



ιστορικό μέχρι τη ψήφιση από το ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο του Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, ο οποίος συντάχτηκε με πρωτοβουλία του. Ήδη από το 1995 στην ετήσια έκθεση του είχε δοθεί μία μη εξαντλητική λίστα με παραδείγματα και περιπτώσεις κακοδιοίκησης.

Τον Ιούλιο του 1999 ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής υπέβαλε στα όργανα και στους οργανισμούς της τότε Κοινότητας προτάσεις σχετικά με την υιοθέτηση κανόνων ορθής διοικητικής συμπεριφοράς και τόνισε την επιτακτική ανάγκη να ψηφισθούν κώδικες ορθής διοικητικής συμπεριφοράς με τη μορφή απόφασης, άρα δεσμευτικού νομικά κειμένου. Το 2005 μια νέα εκδοχή του Κωδικα μεταφρασμένου σε όλες τις χώρες των κρατών μελών αλλά και των υποψηφίων προς ένταξη μελών εξέδωσε ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής. Στη θέσπιση κωδικών προχώρησαν και άλλοι οργανισμοί της κοινότητας.<sup>103</sup>

## **ii. Η κακοδιοίκηση**

Για την κατανόηση της προσπάθειας ψήφισης Κώδικα Ορθής Διοικητικής συμπεριφοράς, αρχικά θα πρέπει να προβούμε σε μια ερμηνεία της έννοιας «κακοδιοίκησης».

Στο άρθρο 228 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναφέρεται ότι ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής διερευνά και αναδεικνύει περιπτώσεις κακοδιοίκησης από πλευράς των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για την κατανόηση της λέξης κακοδιοίκησης ο Νικηφόρος Διαμαντούρος αναφέρει ότι μετά την έναρξη λειτουργίας του θεσμού το 1995, οι πιθανοί τύποι κακοδιοίκησης κατετάγησαν σε τρεις κατηγορίες. Η κατηγοριοποίηση αυτή εφαρμόζεται κατά βάση έως σήμερα και είναι η εξής: α) ο μη σεβασμός κανόνων ή αρχών δικαίου, β) ο μη

---

<sup>103</sup> Π.χ ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την αξιολόγηση των φαρμακευτικών προϊόντων και το Μεταφραστικό Κέντρο για τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος, Το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα για τη βελτίωση των Συνθηκών διαβίωσης, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα επενδύσεων

σεβασμός θεμελιωδών δικαιωμάτων και μια ιδιότυπη τρίτη που περιλαμβάνει διοικητικές παρατυπίες ή παραλείψεις, μη σύννομες διαδικασίες, άδικη μεταχείριση, καθυστέρηση που μπορούσε να αποφευχθεί και έλλειψη ή άρνηση παροχής πληροφοριών. Ουσιαστικά η τρίτη αυτή κατηγορία αποτελούσε τη μη συμμόρφωση προς τις αρχές της χρηστής διοίκησης.<sup>104</sup>

## **2. Βασικά προβλήματα κακοδιοίκησης στη ΕΕ από την εμπειρία του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή<sup>105</sup>**

Στην Ετήσια Διάλεξη ΟΠΕΚ με θέμα «Χρηστή Διοίκηση, κράτος δικαίου και ηθική : κρίσιμες παράμετροι της ποιότητας της δημοκρατίας.», ο Νικηφόρος Διαμαντούρος αναφέρει από την εμπειρία του ως Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής τα πέντε βασικά προβλήματα κακοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση . Αυτά είναι :

### ***ι. Υπερβολικοί κανόνες***

Ένα από τα προβλήματα του κράτους δικαίου για τη διοίκηση είναι οι κανόνες, όταν είναι υπερβολικά λεπτομερείς και οι οποίοι δημιουργούν ένα υπερβολικά αυστηρό νομικό πλαίσιο για τη διοίκηση. Οι λόγοι που οδήγησαν στο φαινόμενο της υπερβολικής ρύθμισης της υπηρεσιακής συμπεριφοράς των υπαλλήλων της ΕΕ. ήταν κυρίως ο κλονισμός της εμπιστοσύνης τόσο στο εσωτερικό των οργάνων όσο και στις μεταξύ τους σχέσεις, καθώς επίσης και στις σχέσεις τους με τους πολίτες. Αυτή η απώλεια εμπιστοσύνης είχε ως αποτέλεσμα τη θέσπιση ενός συστήματος το οποίο είχε κυρίως ως στόχο να ελαχιστοποιήσει τη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης.

---

<sup>104</sup> Νικηφόρος Διαμαντούρος, Ετήσια Διάλεξη ΟΠΕΚ με θέμα «Χρηστή Διοίκηση, κράτος δικαίου και ηθική : κρίσιμες παράμετροι της ποιότητας της δημοκρατίας.», , 24/01/2013 , [http://www.metarithmisi.gr/images/2/Dialexi%20N%20Diamantourou%20OPEK%2024.01.2013%20\(2\).pdf](http://www.metarithmisi.gr/images/2/Dialexi%20N%20Diamantourou%20OPEK%2024.01.2013%20(2).pdf)

<sup>105</sup> Νικηφόρος Διαμαντούρος ,ο.π.

Στην πράξη, οι υπερβολικά λεπτομερείς και περίπλοκοι κανόνες καθιστούν συχνά τη διοίκηση βραδυκίνητη ή ακόμη και αδρανή, καθώς οι υπάλληλοι προσπαθούν να αποφύγουν τον κίνδυνο να θεωρηθούν προσωπικά υπεύθυνοι για τυχόν σφάλματα. Σε γενικές γραμμές, αυτή η στάση άρχισε, μετά το 1999 <sup>106</sup>, να χαρακτηρίζει τη λειτουργία των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι υπερβολικά λεπτομερείς ή αυστηροί κανόνες μπορούν να αποδειχθούν ακόμη πιο επιζήμιοι για το κράτος δικαίου. Οι υπάλληλοι ενδέχεται να τους αντιμετωπίσουν ως ένα είδος δρόμου μετ' εμποδίων που δεν οδηγεί πουθενά, με αποτέλεσμα να τους αγνοούν κατά το δυνατόν.

## **ii. Έλλειψη κανόνων**

Από την άλλη μεριά και η απουσία των αναγκαίων κανόνων δικαίου οδηγεί σε υπερβολική χρήση της διακριτικής ευχέρειας και, εντέλει, εγείρει τον κίνδυνο της αυθαιρεσίας.

Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι η πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα. Συγκεκριμένα στα τέλη του 1993, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησαν κανόνες σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφά τους, η οποία μπορούσε να επιτρέπεται κατόπιν σχετικής αίτησης, εκτός εάν ισχύουν μία ή περισσότερες από τις καθοριζόμενες εξαιρέσεις. Τον Απρίλιο του 1996, το Δικαστήριο της ΕΕ επιβεβαίωσε τη νομιμότητα της διαδικασίας που εφαρμόστηκε για τη θέσπιση των κανόνων αυτών. Το Δικαστήριο, αφού σημείωσε ότι ο κοινοτικός νομοθέτης δεν είχε θεσπίσει γενικούς κανόνες ως προς το δικαίωμα πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα, έκρινε ότι «τα κοινοτικά θεσμικά όργανα οφείλουν να θεσπίζουν τα μέτρα που έχουν ως αντικείμενο την αντιμετώπιση

---

<sup>106</sup> Υπόθεση παραίτησης της Επιτροπής Santer, και στη διαδικτυακή σελίδα [Παράτηση Επιτροπής Santer](#)

τέτοιων αιτήσεων δυνάμει της εξουσίας τους περί εσωτερικής οργανώσεως, η οποία τους παρέχει τη δυνατότητα να θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα προς διασφάλιση της χρηστής διοικήσεως κατά την εσωτερική τους λειτουργία».<sup>107</sup>

Περισσότερο από μια δεκαετία αργότερα, η Συνθήκη της Λισαβόνας κατοχύρωσε νομικά το δικαίωμα της πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή όλων των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης.<sup>108</sup>

### iii. **Αναντιστοιχία μεταξύ ενεργειών και κανόνων**

Το βασικό πρόβλημα που εγείρει τις περιπτώσεις κακοδιοίκησης είναι ότι ενώ υπάρχουν θεσπισμένοι κανόνες αυτοί είτε δεν τηρούνται, είτε δεν εφαρμόζονται είτε δεν επιβάλλονται στην πράξη. Ο πρακτικός αντίκτυπος των κανόνων πρέπει να μελετάται τόσο εκ των προτέρων, στο πλαίσιο της διαδικασίας θέσπισής τους, όσο και μετέπειτα, μέσω της αξιολόγησης των επιδόσεών τους. Η αξιολόγηση αυτή γίνεται όχι μόνο από τα δικαστήρια που είναι το αδιαμφισβήτητο θεμέλιο του κράτους δικαίου, αλλά και από εξωδικαστικούς θεσμούς και μηχανισμούς λογοδοσίας, ένα εκ των οποίων είναι και ο Συνήγορος του Πολίτη. Επιπλέον, υπάρχει στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης, αλλά και των οργανισμών του ιδιωτικού τομέα, πλήθος *εσωτερικών* μηχανισμών που παρακολουθούν και προάγουν τη συμμόρφωση προς κάθε είδους κανόνες. Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπάρχουν π.χ. οι διαδικασίες εσωτερικού ελέγχου, οι υπεύθυνοι προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, η επιτροπή εκτίμησης επιπτώσεων και ο υπεύθυνος ακροάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για αντιμονοπωλιακές υποθέσεις. Οι εσωτερικοί αυτοί μηχανισμοί συμβάλλουν επίσης στη διασφάλιση και στην ενδυνάμωση του κράτους δικαίου.

---

<sup>107</sup> *Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου*, υπόθεση C-58/94, Συλλογή 1996 σ. I-2169, σκέψη 37

<sup>108</sup> Βλ. άρθρο 15 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

#### ***iv. Έλλειψη αρχών***

Οι αρχές διαφέρουν από τους κανόνες σε αρκετά σημεία. Σύμφωνα με τον Νικηφόρο Διαμαντούρο «η ιδεοτυπική σύλληψη του κανόνα συνεπάγεται έννομες συνέπειες οι οποίες εφαρμόζονται αυτομάτως εφόσον πληρούνται συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Αντιθέτως, η ιδεοτυπική σύλληψη της αρχής συνιστά έκφραση μιας αξίας».<sup>109</sup> Η εφαρμογή της δεν είναι αποτέλεσμα αυτοματισμών. Απαιτεί, τουναντίον, την παρεμβολή της ανθρώπινης κρίσης, προκειμένου να καθορίζεται κάθε φορά η συνάφεια και η σημασία της κάθε αρχής σε σχέση με συγκεκριμένες περιστάσεις. Εξυπακούεται ότι, σε περίπτωση σύγκρουσης κανόνων, ο ένας εκ των δύο δεν εφαρμόζεται. Τα νομικά συστήματα περιέχουν κανόνες που προσδιορίζουν ποιός κανόνας εφαρμόζεται σε κάθε περίπτωση. Σε περίπτωση σύγκρουσης αρχών, ωστόσο, καθίσταται απαραίτητη μία προσέγγιση εξισορρόπησης, η οποία, ανάλογα με τις συγκεκριμένες συνθήκες, αποδίδει σε κάθε αρχή τη δέουσα βαρύτητα.

Σήμερα, οι αρχές διατυπώνονται συχνά υπό μορφή δικαιωμάτων, όπως στην περίπτωση του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο, η λογική διαδικασία που παρεμβάλλεται προκειμένου τα δικαιώματα να καταστούν αποτελεσματικά και τα αντικρουόμενα δικαιώματα να εξισορροπηθούν είναι στη ουσία ίδια με εκείνη που ισχύει για τις αρχές. Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, ο οποίος συντάχθηκε από τον Διαμεσολαβητή και εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, περιέχει αρχές που πρέπει να διέπουν τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων απέναντι στο κοινό. Η κεντρική ιδέα στην οποία βασίστηκε ο Κώδικας ήταν να αναδείξει αρχές οι οποίες δεν τύγχαναν ευρείας αναγνώρισης, καθώς και να εισαγάγει παράλληλα ορισμένες αρχές, όπως, π.χ. η ευγένεια.

---

<sup>109</sup> Νικηφόρος Διαμαντούρος, Ετήσια Διάλεξη ΟΠΕΚ με θέμα «Χρηστή Διοίκηση, κράτος δικαίου και ηθική : κρίσιμες παράμετροι της ποιότητας της δημοκρατίας.», , 24/01/2013 , [http://www.metarithmisi.gr/images/2/Dialexi%20N%20Diamantourou%20OPEK%2024.01.2013%20\(2\).pdf](http://www.metarithmisi.gr/images/2/Dialexi%20N%20Diamantourou%20OPEK%2024.01.2013%20(2).pdf)

#### ***ν. Σαφείς κανόνες και άσκηση κρίσης.***

Οι σαφείς κανόνες συμβάλλουν στην απλοποίηση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και, ως εκ τούτου, ενισχύουν την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης. Παρά ταύτα, οι δημόσιοι υπάλληλοι ενδέχεται να διστάζουν είτε ακόμα και να μη διαθέτουν την απαιτούμενη εμπειρία ή γνώση για να αναλάβουν την ευθύνη μίας απόφασης, η οποία προϋποθέτει την άσκηση κρίσης. Για παράδειγμα στην αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων προβλέπεται ότι οι παρεμφερείς καταστάσεις πρέπει να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο και ότι οι διαφορετικές καταστάσεις δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο, εκτός εάν, σε κάθε περίπτωση, μια τέτοια αντιμετώπιση δικαιολογείται αντικειμενικά. Κατά συνέπεια, η αποφυγή των διακρίσεων δεν σημαίνει μεταχείριση των πάντων με τον ίδιο τρόπο, ανεξαρτήτως των διαφορών της εκάστοτε περίπτωσης. Αντιθέτως, απαιτεί κρίση προκειμένου να εντοπίζονται οι συναφείς διαφορές και να διακρίνονται από τις μη συναφείς.

### **3. Θεμελιώδεις αρχές – Το αίτημα για τήρηση βασικών κανόνων ηθικής και δεοντολογίας στη δημόσια διοίκηση**

Οι θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας της δημόσιας διοίκησης, ενισχύουν το κράτος δικαίου, και μειώνουν τις πιθανότητες τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης να αυθαιρετήσουν κατά την άσκηση της διακριτικής τους ευχέρειας.

Τον Ιούνιο του 2012, ύστερα από δημόσια διαβούλευση, ο Διαμεσολαβητής δημοσίευσε το απόσταγμα των ηθικών προτύπων που πρέπει να διέπουν τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης της ΕΕ, με τη μορφή πέντε θεμελιωδών

αρχών δημόσιας διοίκησης και οι οποίες υπάρχουν στην εισαγωγή του <sup>110</sup>. Οι αρχές ήδη εμπεριέχονται, ρητώς αλλά και εμμέσως, στον Κανονισμό Υπηρεσιακής Κατάστασης των υπαλλήλων, καθώς και σε άλλα έγγραφα, όπως ο Δημοσιονομικός Κανονισμός και ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς. Οι αρχές αυτές είναι οι εξής :

**Αφοσίωση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τους πολίτες της, με σκοπό** οι υπάλληλοι της ΕΕ να έχουν επίγνωση ότι ο λόγος ύπαρξης των οργάνων της Ένωσης είναι να υπηρετούν τα συμφέροντα της Ένωσης και των πολιτών της με σκοπό την εκπλήρωση των στόχων των Συνθηκών.

**Ακεραιότητα**, η οποία δεν εξαντλείται μόνο στην σύννομη συμπεριφορά , αλλά οι υπάλληλοι θα πρέπει να μην αναλαμβάνουν οικονομικές ή άλλες υποχρεώσεις που μπορεί να τους επηρεάσουν κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους. Επιπλέον οφείλουν ακόμα και να μη δημιουργούν την εντύπωση ότι υπάρχει σύγκρουση συμφερόντων.

**Αντικειμενικότητα** , η οποία περικλείει όχι μόνο την αμεροληψία τους αλλά και την προθυμία τους να ακούν διαφορετικές απόψεις και οι οποίοι θα πρέπει να βασίζονται σε τεκμήρια. Οι υπάλληλοι της ΕΕ αποφεύγουν κάθε διάκριση και δεν επιτρέπουν σε προσωπικές συμπάθειες ή αντιπάθειες να επηρεάζουν την επαγγελματική τους συμπεριφορά.

**Σεβασμός προς τους άλλους.** Με την πλέον μη νομική αλλά ηθική έκφανση της συμπεριφοράς τους, οι υπάλληλοι της ΕΕ συμπεριφέρονται με σεβασμό προς τους συναδέλφους τους και προς τους πολίτες. Είναι ευγενικοί, εξυπηρετικοί, ενεργούν εγκαίρως και διακρίνονται από πνεύμα συνεργασίας.

**Διαφάνεια.** Οι υπάλληλοι της Ε.Ε αποδέχονται ότι η συμπεριφορά τους και η συμμόρφωσή τους προς τις παρούσες θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης είναι θεμιτό να ελέγχονται από τους πολίτες.

---

<sup>110</sup> Θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης για τους υπαλλήλους της ΕΕ, Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, βλ. και <http://www.ombudsman.europa.eu/el/resources/code.faces#/page/1>

Σύμφωνα με τις παραπάνω αρχές, οι υπάλληλοι της ΕΕ καλούνται όχι μόνο να αντιδρούν με τον κατάλληλο τρόπο σε συγκεκριμένες καταστάσεις αλλά και να δρουν προληπτικά. Οι αρχές δεν υποκαθιστούν ούτε συνοψίζουν τα άρθρα του Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς των υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο βασικός τους σκοπός είναι να βοηθήσουν τους δημοσίους υπαλλήλους να κατανοήσουν την ηθική τους βάση. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για μια πολυπολιτισμική δημόσια υπηρεσία, η οποία απαρτίζεται από ανθρώπους προερχόμενους από 28 χώρες με πολύ διαφορετικές διοικητικές κουλτούρες. Στον βαθμό που οι θεμελιώδεις αρχές κατορθώνουν να προάγουν τη νοοτροπία εξυπηρέτησης του πολίτη στη διοίκηση της ΕΕ, ενισχύουν την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης, αυξάνοντας τις πιθανότητες να ερμηνεύονται ορθά και να εφαρμόζονται σωστά οι κανόνες και περιορίζοντας το ενδεχόμενο της αυθαίρετης χρήσης της διακριτικής ευχέρειας. Εν ολίγοις, συμβάλλουν στην ενίσχυση της αρχής του κράτους δικαίου και έμμεσα στη βελτίωση της ποιότητας της δημοκρατίας .

#### **4. Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Καλής Διοικητικής Συμπεριφοράς**

Παράλληλα όμως και ιδιαίτερα σημαντική είναι και η κατοχύρωση του Κώδικα Καλής Διοικητικής Συμπεριφοράς , ο οποίος εμπεριέχει όλες τις αρχές και παραμέτρους που περιλαμβάνονται στην αρχή της χρηστής διοίκησης και βοηθά στην καλύτερη κατανόηση των όρων της υπό εξέταση αρχής και που παρά τη μη απόλυτη δεσμευτικότητά του, αλλά το διακηρυκτικό κατά βάση χαρακτήρα του, νοηματοδοτεί και αναλύει την αρχή της χρηστής διοίκησης, όπως αυτή πρέπει να ήθελε να νοηθεί στο ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο .<sup>111</sup>

Όλοι οι ευρωπαίοι πολίτες και οι διαμένοντες στην ΕΕ επωφελούνται όταν τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης («θεσμικά όργανα της ΕΕ») λειτουργούν με βάση τις αρχές της χρηστής διοίκησης. Ιδιαίτερα επωφελούνται όσοι συναλλάσσονται άμεσα με τα θεσμικά αυτά όργανα. Από τότε που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 2001, Ο

---

<sup>111</sup> J. Mendes, European University Institut, Badia Fiesolana, [www.eui.eu](http://www.eui.eu) ].



Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς αποτελεί ζωτικής σημασίας εργαλείο για την ουσιαστική εφαρμογή της αρχής της χρηστής διοίκησης. Βοηθά τους πολίτες να κατανοήσουν και να ασκήσουν τα δικαιώματά τους, και προάγει το δημόσιο συμφέρον στους κόλπους μιας ευρωπαϊκής διοίκησης ανοιχτής, αποτελεσματικής και ανεξάρτητης. Ο Κώδικας ενημερώνει τους πολίτες για τα διοικητικά πρότυπα στα οποία οφείλουν να ανταποκρίνονται τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συνιστά όμως εξίσου χρήσιμο οδηγό για τους υπαλλήλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον αφορά τις σχέσεις τους με το κοινό. Καθιστώντας πιο απτή την αρχή της χρηστής διοίκησης, ο Κώδικας συμβάλλει στην εφαρμογή βέλτιστων προτύπων διοίκησης.

Μαζί με τον Κώδικα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησε επίσης ένα ψήφισμα με το οποίο καλούσε τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή να εφαρμόζει τον Κώδικα κατά τη διερεύνηση εικαζόμενων περιπτώσεων κακοδιοίκησης στο πλαίσιο των αναφορών που εξετάζει. Από την πλευρά του, ο Διαμεσολαβητής αναφέρεται στον Κώδικα όταν αυτό κρίνεται σκόπιμο κατά τη διερεύνηση των αναφορών, καθώς και στο πλαίσιο της προληπτικής δράσης που αναλαμβάνει για την προαγωγή της χρηστής διοίκησης.<sup>112</sup>

Η Επιτροπή θέσπισε, στις 13 Σεπτεμβρίου 2000, έναν Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς για το προσωπικό της στις σχέσεις του με το κοινό. Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Καλής Διοικητικής Συμπεριφοράς προτάθηκε στα ευρωπαϊκά όργανα από τον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή το 1999. Η έγκρισή του από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενίσχυσε τη πολιτική του νομιμοποίηση και η σύνδεσή του με το άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων έδειξε την συνάφειά του με την προσπάθεια

---

<sup>112</sup> Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής διοικητικής συμπεριφοράς - [http://www.kekpa.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1846:2013-07-12-06-48-23&catid=316:2012-01-16-14-21-54&Itemid=558](http://www.kekpa.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1846:2013-07-12-06-48-23&catid=316:2012-01-16-14-21-54&Itemid=558)

κατοχύρωσης της αρχής της χρηστής διοίκησης αρχικά και στο σχέδιο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος .<sup>113</sup>

Οι ουσιαστικές διατάξεις του ορίζουν τις αρχές που πρέπει να διέπουν τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων απέναντι στο κοινό. Ο Κώδικας βασίστηκε σε μια συγκριτική μελέτη του διοικητικού δικαίου στην Ευρώπη και περιλαμβάνει αρχές οι οποίες έχουν αναγνωριστεί από τα δικαστήρια ή τον νομοθέτη στα περισσότερα, αν όχι σε όλα, τα κράτη μέλη, όπως και σε επίπεδο της Ένωσης. Σε αυτές συγκαταλέγονται π.χ. η νομιμότητα, η αναλογικότητα, η αποφυγή των διακρίσεων και η υποχρέωση αιτιολόγησης των αποφάσεων. Υπάρχουν επίσης αρχές που έχουν χαμηλότερη αναγνωρισιμότητα (σε μικρότερο βαθμό ως υποχρεώσεις και περισσότερο ως καλοί τρόποι), όπως η ευγένεια, η ακριβοδίκαιη μεταχείριση και η υποχρέωση παροχής πληροφοριών κατόπιν αίτησης.

#### **i. Πεδίο εφαρμογής Κώδικα**

Ο Κώδικας, όπως και το άρθρο 41 του Χάρτη και οι θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης, έχουν άμεση εφαρμογή μόνο στα θεσμικά όργανα και στους υπαλλήλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Παρολα ταύτα ο Κώδικας έχει αποτελέσει πηγή έμπνευσης για την κατάρτιση παρόμοιων κειμένων τόσο σε διάφορα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και σε υποψήφιες και τρίτες χώρες. Άλλωστε τα κράτη μέλη δεσμεύονται από τις γενικές αρχές όταν αυτά ενεργούν εντός του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ.

Ο Κώδικας ορθής διοικητικής συμπεριφοράς περιλαμβάνει 27 διατάξεις . Στις πρώτες ορίζεται το πεδίο εφαρμογής τους, ο οποίος εφαρμόζεται σε όλους τους δημοσίους υπαλλήλους μόνιμους ή μη των θεσμικών και λοιπών

---

<sup>113</sup> Βλ. Resolution A5-0245/2001, on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour ( C5-0438/2000-2000/2212(COS), 6 September 2001, modification 2.

οργάνων και οργανισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και σε άλλα πρόσωπα που εργάζονται για λογαριασμό τους , όπως απασχολούμενοι βάσει συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου , εμπειρογνώμονες σε απόσπαση από τις εθνικές δημόσιες διοικήσεις και ασκούμενοι. Αφορά φυσικά και νομικά πρόσωπα που είτε κατοικούν ή έχουν καταχωρημένη έδρα σε κράτος μέλος είτε όχι.<sup>114</sup>

Ο πρότυπος Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς<sup>115</sup> στην τελευταία έκδοσή του περιέχει τις κλασσικές αρχές του διοικητικού δικαίου, όπως την αρχή της μη διάκρισης, το δικαίωμα ακρόασης και διατύπωσης απόψεων, αλλά και κανόνες καλής διοικητικής πρακτικής, όπως η αποστολή βεβαιωτικού εγγράφου λήψης αιτήματος ή παραπόνου στον ενδιαφερόμενο καθώς το καθήκον αρωγής προς τον πολίτη . Το καθήκον αυτό σύμφωνα με το άρθρο 19παρ1 του κώδικα προσδιορίζει την αναφορά που πρέπει να γίνεται των δυνατοτήτων έφεσης, των προθεσμιών του καθώς και ενώπιων ποίων σωμάτων πρέπει να ασκηθούν, εφόσον η απόφαση του οργάνου ενδέχεται να επηρεάσει δυσμενώς τα δικαιώματα ή συμφέροντά του.

Ταυτόχρονα, ο Κώδικας περιλαμβάνει διατάξεις που εξασφαλίζουν περισσότερη διαφάνεια. Οι διατάξεις αυτές προβλέπουν ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι οφείλουν να διακατέχονται από μια νοοτροπία εξυπηρέτησης του πολίτη, να είναι προσβάσιμοι στις σχέσεις τους με το κοινό να είναι ευπρεπείς και ευγενικοί και σε περίπτωση επικοινωνίας δια αλληλογραφίας, να είναι όσο

---

<sup>114</sup> Τα μέλη των θεσμικών οργάνων, όπως της Επιτροπής, του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς και οι δικαστές του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, δεν ανήκουν στους «υπαλλήλους ή στο λοιπό προσωπικό» κατά την έννοια του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης. Έπεται ότι ο κανονισμός αυτός δεν ισχύει γι' αυτούς και ότι αυτοί, κατά συνέπεια, δεν αποτελούν «υπαλλήλους» της ΕΕ όσον αφορά τις θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης.

<sup>115</sup> Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς - [http://ec.europa.eu/transparency/code/index\\_el.htm](http://ec.europa.eu/transparency/code/index_el.htm)

το δυνατόν πιο εξυπηρετικοί και να απαντούν, όσο το δυνατόν πληρέστερα και ακριβέστερα στις ερωτήσεις που τους τίθενται.<sup>116</sup>

Επιπρόσθετα, ο πολίτης θα πρέπει (άρθρο 14 του Κώδικα) για κάθε επιστολή ή διαμαρτυρία που απευθύνει στα δημόσια όργανα, να λαμβάνει εντός συντόμου χρονικού διαστήματος γνωστοποίηση παραλαβής, στην οποία να αναφέρονται τα στοιχεία του υπευθύνου που ασχολείται με την υπόθεση. Όσον αφορά στις αιτήσεις παροχής πληροφοριών, ο Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς αξιώνει από τους υπαλλήλους να πληροφορούν το κοινό με σαφή και κατανοητό τρόπο.

Ο Κώδικας συμβάλλει στην ανοικτή διοίκηση και τη διαφάνεια, θέτοντας πρότυπα για τα θεσμικά όργανα στις επαφές τους με τους πολίτες, οι οποίοι με τη σειρά τους γνωρίζουν μέσω αυτού τα δικαιώματά τους, με αποτέλεσμα η διοίκηση να γίνεται πολύ πιο προσιτή στον ευρωπαϊό πολίτη.

Στο πλαίσιο αυτό, ο Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς λειτουργεί συμπληρωματικά, ως μία προέκταση του Χάρτη, συμβάλλοντας μαζί με αυτόν, στην πραγμάτωση του θεμελιώδους δικαιώματος της χρηστής διοίκησης.

## ***ii. Περιπτώσιολογία αποφάσεων του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή***

### ***Περίληψη της απόφασης επί της αναφοράς 1560/2010/(ML)FOR κατά της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)***

Η ενδιαφερόμενη, μια μη κυβερνητική οργάνωση (ΜΚΟ) με έδρα το Ηνωμένο Βασίλειο, υπέβαλε αναφορά στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή σχετικά με έρευνα που διενεργήθηκε από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF). Ο ενδιαφερόμενος ισχυρίστηκε ότι η OLAF (i) δεν κίνησε

---

<sup>116</sup> Βλ. άρθρα 10,11,12 του Ευρωπαϊκού Κώδικα ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς , <http://www.ombudsman.europa.eu/el/resources/code.faces#/page/1>

δεόντως την έρευνα, (ii) δεν συμμορφώθηκε προς το άρθρο 6 παράγραφος 2 του κανονισμού αριθ.1073/1999, (iii) δεν ακολούθησε δίκαιη διαδικασία, (iv) δεν εφάρμοσε τις διαδικασίες που προβλέπει το εγχειρίδιο της OLAF σχετικά με τη διεξαγωγή συνεντεύξεων, (v) παραβίασε τα δικαιώματα των ερωτηθέντων στις έρευνες για διαπίστωση απάτης, (vi) δεν παρέσχε στον ενδιαφερόμενο εύλογο περιθώριο ώστε να διατυπώσει την άποψή του σχετικά με τυχόν ευρήματα της έρευνας και (vii) παρέσχε αντιφατικές πληροφορίες σχετικά με τη διαθεσιμότητα της περίληψης των πορισμάτων της έρευνας.

Στο πλαίσιο της έρευνάς του επί της παρούσας αναφοράς, ο Διαμεσολαβητής διατύπωσε τρεις επικριτικές παρατηρήσεις. Διαπίστωσε ότι η OLAF δεν τήρησε τις διαδικαστικές κατευθυντήριες γραμμές που καθορίζονται στο εγχειρίδιό της σχετικά με τη διεξαγωγή των συνεντεύξεων. Διαπίστωσε επίσης ότι η OLAF δεν μερίμνησε για την επίδειξη γραπτών εξουσιοδοτήσεων από τους υπαλλήλους της κατά την εκτέλεση των καθηκόντων της OLAF. Τέλος, έκρινε ότι η OLAF εσφαλμένως διαβίβασε τα πορίσματά της στους χορηγούς του ενδιαφερόμενου.

#### Περίληψη της απόφασης επί της αναφοράς 882/2009/VL κατά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Η ενδιαφερόμενη είναι διαζευγμένη από τον πρώην της σύζυγο, ο οποίος ήταν έκτακτος υπάλληλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο Λουξεμβούργο. Η ενδιαφερόμενη και ο πρώην της σύζυγος έχουν δύο παιδιά, των οποίων την επιμέλεια έχει η ενδιαφερόμενη. Η Επιτροπή κατέβαλε στην ενδιαφερόμενη επίδομα στέγης, επίδομα συντηρούμενου τέκνου και σχολικό επίδομα εξ ονόματι και εκ μέρους του πρώην της συζύγου.

Το 2008, ο πρώην σύζυγος της ενδιαφερόμενης ενημέρωσε την Επιτροπή ότι η πρώην του σύζυγος και τα παιδιά τους δεν κατοικούσαν πλέον στη Γερμανία, αλλά είχαν εγκατασταθεί στη Βουλγαρία πριν από τουλάχιστον έναν χρόνο. Συνεπώς, η Επιτροπή είχε καταβάλει στην ενδιαφερόμενη υψηλότερα οικογενειακά επιδόματα από εκείνα που δικαιούνταν, δεδομένου ότι τα

επιδόματα αυτά διαμορφώνονται βάσει ενός γεωγραφικού συντελεστή ανάλογα με το κόστος ζωής. Η ενδιαφερόμενη ενημέρωσε την Επιτροπή ότι εξακολουθούσε να είναι κάτοικος Γερμανίας, όπως και τα παιδιά της. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν πείστηκε και κίνησε σε βάρος της διαδικασία επιστροφής των επιδομάτων που εικάστηκε ότι καταβλήθηκαν αχρεωστήτως.

Η ενδιαφερόμενη απευθύνθηκε στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, ο οποίος ξεκίνησε έρευνα. Κατά τη διάρκεια της έρευνας, υπάλληλος της Επιτροπής έστειλε ακούσια στον πρώην σύζυγο ένα ηλεκτρονικό μήνυμα που περιείχε υβριστική και χυδαία γλώσσα όχι μόνο για τον ίδιο αλλά και για την ενδιαφερόμενη. Η ενδιαφερόμενη έθεσε το θέμα στον Διαμεσολαβητή και ο τελευταίος αποφάσισε ότι η κατάφορη προσβολή στο πρόσωπό της άξιζε να συμπεριληφθεί στην έρευνά του.

Στην πορεία των ερευνών του Διαμεσολαβητή, η Επιτροπή παραδέχθηκε ότι κακώς εφάρμοσε στην περίπτωση της ενδιαφερόμενης τους κανόνες που αφορούν την επιστροφή οικογενειακών επιδομάτων που εικάζεται ότι καταβλήθηκαν αχρεωστήτως. Μολονότι δε η Επιτροπή ζήτησε συγγνώμη από την ενδιαφερόμενη για το προσβλητικό μήνυμα, ο Διαμεσολαβητής έκρινε ότι ο χειρισμός αυτός δεν ισοσταθμίζει ούτε τυπικά ούτε ουσιαστικά το κρούσμα κακοδιοίκησης. Για τον λόγο αυτό απηύθυνε στην Επιτροπή σχέδιο σύστασης. Επιπλέον, ο Διαμεσολαβητής επισήμανε την πιθανότητα να αποτελεί η χρήση απαράδεκτης γλώσσας στο επίμαχο ηλεκτρονικό μήνυμα ένδειξη ενός ευρύτερου προβλήματος στις υπηρεσίες της Επιτροπής.

Στην απάντησή της, η Επιτροπή παρουσίασε την απολογητική επιστολή την οποία απέστειλε στην ενδιαφερόμενη ο διευθυντής της αρμόδιας υπηρεσίας. Προσφέρθηκε ακόμη να καταβάλει στην ενδιαφερόμενη το ποσό των 500 ευρώ ως αποζημίωση για την ηθική βλάβη που υπέστη. Επιπλέον, η Επιτροπή διοργάνωσε σειρά εσωτερικών εκπαιδευτικών προγραμμάτων προκειμένου να αναδείξει τη σημασία της ηθικής και του πνεύματος εξυπηρέτησης των πολιτών. Αν και η ενδιαφερόμενη επέλεξε να μην αποδεχθεί την αποζημίωση της Επιτροπής για την ηθική βλάβη που υπέστη, ο Διαμεσολαβητής έκρινε ότι η Επιτροπή προχώρησε σε επαρκείς επιμέρους

και γενικότερες κινήσεις προς εφαρμογή του σχεδίου σύστασης που της απηύθυνε.

Περίληψη απόφασης σχετικά με την αναφορά 808/2011/MHZ κατά του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου

Ο ενδιαφερόμενος, Πολωνός υπήκοος, αντιλήφθηκε ότι ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά τις διακοπές του χρησιμοποίησε, συνοδευόμενος από την οικογένειά του, υπηρεσιακά οχήματα για να ταξιδέψει από τις Βρυξέλλες προς αεροδρόμιο της Γαλλίας και για να επιστρέψει. Υπέβαλε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αρκετά ερωτήματα και ζήτησε αντίγραφο των σχετικών κανόνων για τη χρήση υπηρεσιακών οχημάτων για προσωπικούς λόγους. Καθώς οι απαντήσεις που έλαβε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ήταν απαξιωτικές και τα ερωτήματά του αγνοήθηκαν, ο ενδιαφερόμενος απευθύνθηκε στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή.

Η γνωμοδότηση για την αναφορά υποβλήθηκε από τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου της ΕΕ, η οποία συνεπικουρεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο έργο του. Η Γενική Γραμματεία επισύναψε αντίγραφο της απάντησης που έδωσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σε παρεμφερή κοινοβουλευτικά ερωτήματα. Στην απάντηση αυτή αναλύονταν οι σχετικοί κανόνες.

Ο Διαμεσολαβητής αποφάνθηκε ότι οι απαντήσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου προς τον ενδιαφερόμενο πολίτη ήταν ανάρμοστες. Αναρωτήθηκε για ποιο λόγο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν έδωσε στον ενδιαφερόμενο την ίδια ή παρόμοια απάντηση με αυτή που έδωσε στα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Ως εκ τούτου, πρότεινε φιλικό διακανονισμό, συστήνοντας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να ζητήσει συγγνώμη από τον πολίτη. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το έπραξε. Ο Διαμεσολαβητής εξήρε τη στάση του Συμβουλίου, καθόσον απολογήθηκε σε έναν «απλό» πολίτη, ο οποίος σπάνια έχει τη δυνατότητα να έρθει σε επαφή με τα όργανα της ΕΕ και παρ' όλα αυτά αποτάθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για να εκφράσει τη δυσφορία του. Ο Διαμεσολαβητής απεφάνθη ότι η ειλικρινής συγγνώμη αποτελεί το καλύτερο παράδειγμα του σεβασμού που δείχνει η διοίκηση της ΕΕ προς τους πολίτες. Τόνισε ότι χωρίς τον σεβασμό αυτό δεν μπορεί να μειωθεί το χάσμα μεταξύ

της ΕΕ και των πολιτών της. Περάτωσε την υπόθεση ως διευθετηθείσα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Περίληψη της απόφασης επί της αναφοράς 1301/2010/GG κατά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Η έκρηξη του ηφαιστείου στην Ισλανδία τον Απρίλιο του 2010 είχε ως αποτέλεσμα την ακύρωση σημαντικού αριθμού αεροπορικών πτήσεων. Στις 4 Μαΐου 2010, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε μια σειρά εγγράφων με τα οποία ενημέρωνε τους επιβάτες των αεροπορικών μεταφορών που πλήττονταν από αυτή την κατάσταση σχετικά με τα δικαιώματά τους. Τα έγγραφα πληροφόρησης που δημοσιεύθηκαν σε έναν από τους δικτυακούς τόπους της Επιτροπής αλλά και σε άλλες ιστοσελίδες, περιλάμβαναν και ένα «έγγραφο ερωτήσεων και απαντήσεων».

Στις 5 Μαΐου 2010, η ενδιαφερόμενη – μια ένωση ευρωπαϊκών αεροπορικών εταιρειών –επέστησε την προσοχή της Επιτροπής στο περιεχόμενο του εγγράφου το οποίο έκρινε ως ανακριβές και παραπλανητικό. Το εν λόγω μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου έφερε την ένδειξη «επείγον». Στην απάντησή της στις 12 Μαΐου 2010, η Επιτροπή ισχυρίστηκε ότι οι πληροφορίες που είχε δημοσιεύσει ήταν σωστές. Στις 13 Μαΐου 2010, η ενδιαφερόμενη επανέλαβε τις αιτιάσεις της.

Στις 8 Ιουνίου 2010, η ενδιαφερόμενη απευθύνθηκε στον Διαμεσολαβητή.

Στη γνώμη της, η Επιτροπή ανέφερε ότι στις 18 Μαΐου 2010 απεφάνθη ότι ορισμένες από τις πληροφορίες που παρείχε το σχετικό έγγραφο μπορούσαν όντως να θεωρηθούν δυνάμει παραπλανητικές και, επομένως, το έγγραφο έπρεπε να διορθωθεί. Ωστόσο, όπως αποδείχθηκε, το "έγγραφο ερωτήσεων και απαντήσεων" αποσύρθηκε από τη σχετική ιστοσελίδα μόλις στις 11 Ιουνίου 2010.

Ο Διαμεσολαβητής εξέφρασε την άποψη ότι συνιστά καλή διοικητική πρακτική για τα όργανα της ΕΕ να εξετάζουν με προσοχή τις πληροφορίες που παρέχουν στο κοινό ώστε αυτές να είναι ακριβείς και όχι παραπλανητικές και



να προβαίνουν σε άμεση διόρθωση τυχόν ανακρίβειών που οι πληροφορίες αυτές περιέχουν.

Κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το «έγγραφο ερωτήσεων και απαντήσεων» περιείχε ανακριβείς και παραπλανητικές πληροφορίες.

Με βάση τα προϋπάρχοντα στοιχεία της υπόθεσης, επιβαλλόταν η ανάληψη άμεσης δράσης και, επομένως, έκρινε ότι ο χρόνος που χρειάστηκε η Επιτροπή για να διαπιστώσει ότι το εν λόγω έγγραφο περιείχε ανακριβείς και παραπλανητικές πληροφορίες ήταν υπερβολικός. Ομοίως, απεφάνθη ότι ήταν απαράδεκτη η περαιτέρω καθυστέρηση των 24 ημερών που χρειάστηκε η Επιτροπή, για να αποσύρει το έγγραφο από τον δικτυακό της τόπο.

Ως εκ τούτου, ο Διαμεσολαβητής περάτωσε την έρευνά του διατυπώνοντας δύο επικριτικές παρατηρήσεις.

Ο Διαμεσολαβητής είχε εκδώσει απόφαση επί αναφοράς που είχε υποβληθεί το 2005 για παρόμοια υπόθεση που αφορούσε πληροφορίες σχετικά με τα δικαιώματα των επιβατών αεροπορικών μεταφορών. Αν και η υπόθεση αφορούσε άλλη υπηρεσία της Επιτροπής, το γεγονός ότι ανέκυπτε παρόμοιο πρόβλημα στην παρούσα υπόθεση υποδήλωνε πιθανώς συστημική αδυναμία η οποία θα έπρεπε ενδεχομένως να εξεταστεί με αυτεπάγγελη έρευνα. Προτού κινήσει τη σχετική έρευνα, ο Διαμεσολαβητής κάλεσε την Επιτροπή να τον ενημερώσει, εντός προθεσμίας δύο μηνών, για τα μέτρα στα οποία θα προέβαινε προκειμένου να αποτρέψει την εμφάνιση τέτοιων κρουσμάτων κακοδιοίκησης στο μέλλον.

## ΔΕΥΤΕΡΟ (Β') ΜΕΡΟΣ

### Η ΧΡΗΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ

*«Η χρηστή διοίκηση» γράφει ο Μ. Στασινόπουλος, «είναι έννοια φωτεινή, η οποία καίτοι έχει κινητόν και ρευστόν πως το περιαύγασμά της εν τούτοις χρησιμεύει σήμερον ως ύψιστον παιδαγωγικόν σύμβολον δια την διοίκησιν και σωτήριον βοήθημα δια πάντα πολίτην μετά της διοικήσεως συναλλασόμενον»<sup>117</sup>.*

Προκειμένου να προσδιοριστεί το πραγματικό νόημα του δικαιώματος της χρηστής διοίκησης στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο θα ήταν ωφέλιμη μια παρουσίαση σε δεύτερο βαθμό των γενικών αρχών και ειδικότερα της αρχής της χρηστής διοίκησης ως βασική αρχή του δημοσίου δικαίου. Μεταβαίνοντας από το ενωσιακό στο εθνικό επίπεδο, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας είναι αυτή που διέπλεσε μία από τις πιο σημαντικές αρχές του δημοσίου δικαίου την αρχή της «χρηστής» διοίκησης, ή «αγαθής» διοίκησης, ή της «καλής» διοίκησης ή της «χρηστής και εύρυθμης» διοίκησης, ή των «χρηστών διοικητικών ηθών»<sup>118</sup>.

Η αρχή αυτή έλκει την καταγωγή της από τους πρώιμους χρόνους του ανθρώπινου πολιτισμού, όταν κυριαρχούσε η μοναρχική-πατριαρχική αντίληψη της προσωποποιημένης κρατικής εξουσίας, σύμφωνα με την οποία ο μονάρχης αποτελεί ένα είδος ηγέτη της ομάδας ή pater familias, ο οποίος οφείλει να ασκεί την εξουσία ως δίκαιος και συνετός ηγέτης ή οικογενειάρχης και να συμπεριφέρεται στα μέλη της ομάδας ή της

---

<sup>117</sup> Πορίσματα νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (1929-1959), Αθήνα 1960, Εισαγωγή Μ. Στασινόπουλου, σελ. 28

<sup>118</sup> . Ι. Παπαγρηγορίου, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος πρώτο, Γ' έκδοση πλήρως αναθεωρημένη και συμπληρωμένη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 199.

οικογένειας με φρόνηση και επιείκεια, με σκοπό το καλό τους και με βάση επιταγές ηθικού μάλλον περιεχομένου.<sup>119</sup>

Με την αποπροσωποποίηση όμως του κράτους έγινε η μετάβαση από τον αγαθό ηγεμόνα στην χρηστή διοίκηση. Παράλληλα με την αποπροσωποποίηση έλαβε χώρα και μια νομιμοποίηση του κράτους, οπότε άρχισε να επικρατεί η αντίληψη του Κράτους δικαίου, εξέλιξη της οποίας αποτελεί σήμερα η αρχή της χρηστής διοίκησης.<sup>120</sup>

### **Α. Οι γενικές αρχές στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο**

Η αρχή της χρηστής διοίκησης καταλέγεται μεταξύ των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου πρόκειται δηλαδή, για έναν όρο που αντιστοιχεί σε ένα πλέγμα κανόνων δικαίου που δεν «αναγράφονται μεν ρητώς και γενικώς σε κανένα νομοθετικό κείμενο, αλλά προκύπτουν από το σύνολο και το πνεύμα του ισχύοντος δικαίου».<sup>121</sup> Οι άγραφτοι κανόνες που συνάγονται από το γράμμα και το πνεύμα του συνόλου της νομοθεσίας, ενίοτε ανάγονται σε γραπτά κείμενα ήσσονος σημασίας από τα οποία και προκύπτει το περιεχόμενό τους. Η αναγόρευσή τους σε κανόνες δικαίου οφείλεται στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο διαπιστώνει και αναγνωρίζει την ύπαρξή τους και διατυπώνει το περιεχόμενό τους<sup>122</sup>. Μάλιστα, το περιεχόμενο των γενικών αρχών του δικαίου δεν είναι αυστηρώς προσδιορισμένο και πρέπει να επαναπροσδιορίζεται στο πλαίσιο των κανόνων που συνθέτουν εκάστοτε την έννομη τάξη<sup>123</sup>. Μολονότι ο δικαστής θεωρεί ότι η γενική αρχή προϋπάρχει και την εφαρμόζει στη μείζονα πρόταση του συλλογισμού του, ο ίδιος καθορίζει ποιοί κανόνες εντάσσονται στην κατηγορία των γενικών αρχών. Υπό την έννοια αυτή, η νομολογιακή

---

<sup>119</sup> Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π. σελ. 199, 200.

<sup>120</sup> Πρ. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, πέμπτη έκδοση, ενημερωμένη από Π.-Μ. Ευστρατίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2004, σελ. 211

<sup>121</sup> Πρ. Δ. Δαγτόγλου, ο.π., σελ. 106

<sup>122</sup> [Γενικές αρχές Ευγενία Πρεβεδούρου](#)

<sup>123</sup> ΣΤΕ ΟΛ 2176/2004

επιβεβαίωση προσδίδει στην προϋφιστάμενη γενική αρχή χαρακτήρα κανόνα δικαίου<sup>124</sup>. Αν και δεν αμφισβητείται ο χαρακτηρισμός των γενικών αρχών ως αυτοτελούς τυπικής πηγής του δικαίου, στη θεωρία κρατούν δύο απόψεις σχετικά με την τυπική τους ισχύ. Σύμφωνα με την πρώτη, οι γενικές αρχές απλώς συμπληρώνουν τα κενά των νόμων, ενώ κατά την δεύτερη υλοποιούν τις συνταγματικές διατάξεις περί κράτους δικαίου και νομιμότητας<sup>125</sup>. Ειδικότερα, σύμφωνα με την πρώτη θέση υποστηρίζεται ότι «*οι γενικές αρχές έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα και ισχύουν όταν δεν υπάρχει σχετικός κανόνας, ο οποίος έχει θεσπιστεί με πράξη νομοθετικού οργάνου*».<sup>126</sup> η δεύτερη προσέγγιση αντιμετωπίζει τις γενικές αρχές ως κανόνες πλήρεις και τέλειους (*leges perfectae*), που δεν αποτελούν κατασκευή της νομολογίας, μολονότι αποκαλύπτονται μέσα από αυτή.<sup>127</sup> πραγματώνουν δε τη συνταγματική απαίτηση του κράτους δικαίου και δεν πρόκειται για επιχρίσματα στην ελλιπή κωδικοποίηση του διοικητικού δικαίου.<sup>128</sup>

#### **i. Περιορισμός της σημασίας τους ως πηγών του διοικητικού δικαίου**

Η σημασία των γενικών αρχών στο σύγχρονο διοικητικό δίκαιο περιορίζεται σταδιακά. Αυτό κυρίως συμβαίνει λόγω του ότι σιγά σιγά οι αρχές αποκτούν θεμελίωση σε ρητή συνταγματική διάταξη. Ο διοικητικός δικαστής συνάγει όλο και συχνότερα γενικές αρχές που διέπουν τη διοικητική δράση απευθείας από τις συνταγματικές διατάξεις. Χαρακτηριστικά παραδείγματα

<sup>124</sup> Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, ενδέκατη έκδοση, Ανατύπωση 2005, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή αρ. περ. 65

<sup>125</sup> Χρήστος Παν. Δετσαρίδης, Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο, ό.π. 20 και Ιωάννα Πέρβου, Η χρηστή διοίκηση ως αρχή και ως δικαίωμα στην εθνική και ευρωπαϊκή έννομη τάξη, υπό δημοσίευση, Το Σύνταγμα.

<sup>126</sup> Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, ό.π. 68.

<sup>127</sup> Μιχ. Δ. Στασινόπουλος, *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου*, (Αθήναι, 1957) 114, 116: Δημήτριος Κόρσος, *Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος* (4<sup>η</sup> έκδ. ενημερωμένη-συμπληρωμένη από Μ.-Ε. Κόρσου-Παναγοπούλου, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2013) 214

<sup>128</sup> Ιωάννα Πέρβου, Η χρηστή διοίκηση ως αρχή και ως δικαίωμα στην εθνική και ευρωπαϊκή έννομη τάξη, Το Σύνταγμα, 3-4/2015, (υπό έκδοση)

αποτελεί η αρχή της νομιμότητας, η αρχή της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, που απορρέουν από την αρχή του κράτους δικαίου, και ιδίως από τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος<sup>129</sup>.

Επιπλέον ο περιορισμός της σημασίας των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου έγκειται στο γεγονός ότι πολλές από τις γενικές αρχές που διατύπωσε η νομολογία απέκτησαν νομοθετική καθιέρωση με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Ωστόσο, παρά την ύπαρξη ρητών διαδικαστικών κανόνων, το Συμβούλιο της Επικρατείας εμμένει στην παράθεση της γενικής αρχής που έχει το ίδιο διατυπώσει, επισημαίνοντας, στη συνέχεια, ότι «προς αυτή συμπορεύεται»<sup>130</sup> και η διάταξη του σχετικού άρθρου του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ή ότι «σε αντιστοιχία με τη γενική αυτή αρχή»<sup>131</sup> περιλαμβάνεται πανομοιότυπου περιεχομένου ρύθμιση στον ως άνω Κώδικα.<sup>132</sup>

## ii. Οι αρχές της καλής πίστης και της χρηστής διοίκησης

Η αρχή της χρηστής διοίκησης υποχρεώνει τα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους με βάση το περί δικαίου αίσθημα τους, με αναλογικότητα και επιείκεια και στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης. Σύμφωνα με την αρχή αυτή η δημόσια διοίκηση οφείλει να διευκολύνει τους διοικούμενους να προστατεύουν τα συμφέροντά τους και να απολαμβάνουν τα δικαιώματά τους.

<sup>129</sup> Βλ. μεταξύ άλλων και ΣτΕ ΟΛ 2034, 2035, 2036/2011, 2689/2011, 1501, 3777/2008, καθώς και Ευγενία Πρεβεδούρου, Οι άγραφες πηγές του διοικητικού δικαίου, (Υποστήριξη διδασκαλίας, Γενικό διοικητικό Δίκαιο, 10-03-2014), καθώς και <http://www.prevedourou.gr/%CE%BF%CE%B9-%CE%AC%CE%B3%CF%81%CE%B1%CF%86%CE%B5%CF%82-%CF%80%CE%B7%CE%B3%CE%AD%CF%82-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%8D-%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1/>

<sup>130</sup> Βλ. ΣτΕ 447/2009

<sup>131</sup> Βλ. ΣτΕ 327/2012

<sup>132</sup> **Ευγενία Πρεβεδούρου**, Οι άγραφες πηγές του διοικητικού δικαίου (Υποστήριξη διδασκαλίας, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 10-03-2014), βλ και [Γενικές αρχές - Ευγενία Πρεβεδούρου](#)

Η αρχή της καλής πίστης και η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου (άρθρο 5 § 1 Σ), επιβάλλουν στη δημόσια διοίκηση να μην εκμεταλλεύεται το διοικούμενο ή ακόμη περισσότερο να δημιουργεί καταστάσεις πλάνης, απάτης ή απειλής του. Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης επιβάλλει στη δημόσια διοίκηση να μην επικαλείται δικές της παραλείψεις, για τις οποίες ο διοικούμενος δεν φέρει καμία ευθύνη ή να αγνοεί μια ευνοϊκή για τον διοικούμενο πραγματική κατάσταση που έχει δημιουργηθεί επί μακρό χρονικό διάστημα και να αρνείται το δικαίωμα του να συνάγει της ωφέλιμες έννομες συνέπειες της, τα οφέλη δηλαδή που αυτή συνεπάγεται. Η αρχή αυτή συνδέεται με τη διαδικασία ανάκλησης των διοικητικών πράξεων, ενώ στην ουσία παρεμποδίζει την αντιφατική δράση της δημόσιας διοίκησης.

## **Β.Η χρηστή διοίκηση ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου**

Η αρχή της χρηστής διοίκησης αποτελεί γενική αρχή του διοικητικού δικαίου. Ως χρηστή διοίκηση νοείται «η αγαθή κρίση που πρέπει να διέπει γενικώς τα διοικητικά όργανα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, ενόψει της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος και της εύρυθμης λειτουργίας της διοίκησης, αλλά και στο πλαίσιο του πνεύματος επιείκειας που διέπει την έννομη τάξη».<sup>133</sup> Η αρχή αυτή εφαρμόζεται μόνο επί ατομικών διοικητικών πράξεων και όχι επί κανονιστικών και επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί, ώστε κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων να αποφεύγονται οι ανεπιεικείς και απλώς δογματικές ερμηνευτικές εκδοχές και να επιδιώκεται η προσαρμογή των κανόνων δικαίου προς τις επικρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και απαιτήσεις.<sup>134</sup> Συχνά, η αρχή της χρηστής διοίκησης ταυτίζεται με την αρχή της καλής πίστης. Επιπλέον, σ' αυτήν περιλαμβάνεται η αρχή της αναλογικότητας, καθώς και η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου.

<sup>133</sup> Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ενδέκατη έκδοση, Ανατύπωση 2005, Εκδόσεις Αντ. Σάκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή υποσημ.201, κεφ. 514

<sup>134</sup> Επ. Π. Σπηλιωτόπουλος, ο.π, υποσημ.201, κεφ. 83

Το εννοιολογικό περιεχόμενο της αρχής είναι πολύ ασαφές, αόριστο και δυσπροσδιόριστο, δεδομένου ότι εξαρτάται και διαμορφώνεται με βάση τον χρόνο και την κοινωνία στην οποία εφαρμόζεται, όπως και το περιεχόμενο της αρχής της νομιμότητας.<sup>135</sup> Η εξειδίκευση του περιεχομένου της έννοιας της αρχής της χρηστής διοίκησης από τη νομολογία γίνεται με τρόπο αρνητικό μάλλον παρά θετικό. Δηλαδή ορίζεται τι δεν πρέπει να κάνει η διοίκηση, η οποία οφείλει να μην αιφνιδιάζει και να μην διαταράσσει και ταλαιπωρεί χωρίς λόγο και μάλιστα να εξαπατά τον καλόπιστο διοικούμενο.<sup>136</sup> Η χρηστή διοίκηση οφείλει αντίθετα και κυρίως όταν ακόμη δρα κατά διακριτική ευχέρεια να διαφυλάττει τα έννομα συμφέροντα του ιδιώτη και να τον διευκολύνει στην άσκηση των δικαιωμάτων του.<sup>137</sup>

Ο προσδιορισμός «χρηστή» δηλώνει τη συμφωνία της διοικητικής δράσης με τα χρηστά ήθη και τις ισχύουσες αντιλήψεις και είναι σαφώς ευρύτερος του όρου «καλή» που υιοθετείται από άλλες δικαιοταξίες. Με άλλα λόγια, η αρχή *«αποσκοπεί στο να διατηρεί το ισχύον δίκαιο την επαφή με την κοινωνική πραγματικότητα και να λαμβάνει υπόψη τις υφιστάμενες συνθήκες κατά τη μεταβολή του»*<sup>138</sup>. Επομένως ο θεσμός της χρηστής διοίκησης παρέχει ουσιαστική προστασία στους διοικούμενους<sup>139</sup> από τις πράξεις ή παραλείψεις της Διοίκησης, στις οποίες εμφιλοχωρεί το στοιχείο της παρανομίας, της αβλεψίας κ.λ.π.

Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, η ορολογία της χρηστής διοίκησης είναι δημιούργημα του Ελληνικού Δημοσίου Δικαίου, η οποία προσδιορίζει με επιτυχία και τοποθετεί σε ένα πολύ ευρύ πλαίσιο το περιεχόμενο και την έκταση της έννοιας και της εφαρμογής της αρχής αυτής, σε σχέση με την ξένη

---

<sup>135</sup> Μαγδ. Χατζηκωνσταντίνου – Εμμανουηλίδου, Η εφαρμογή της αρχής της «χρηστής διοικήσεως» στο Φορολογικό Δίκαιο (Βασικές σκέψεις), Αρμενόπουλος, Τόμος ΛΕ΄ 1981, Τεύχος 7, Θεσσαλονίκη, σελ. 617.

<sup>136</sup> Βλ. Ι. Παπαγρηγορίου, ο.π., σελ. 201

<sup>137</sup> Πρ. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, πέμπτη έκδοση, ενημερωμένη από Π.-Μ. Ευστρατίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2004, σελ. 212

<sup>138</sup> Βασιλική Ε. Χρήστου, «Η αρχή της καλής διοίκησης στο ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο» (2008) 2 *ΕφημΔΔ* 279.

<sup>139</sup> Βλ. Μαγδ. Χατζηκωνσταντίνου – Εμμανουηλίδου, ο.π., σελ. 617.

αντίστοιχη αρχή η οποία χρησιμοποιεί τον όρο «καλή» διοίκηση (Bonne Administration, Good Administration), ο οποίος και δεν ανταποκρίνεται στο ίδιο ευρύ περιεχόμενο, που υποδηλώνει ο ελληνικός<sup>140</sup>. Πράγματι το περιεχόμενο της αρχής της χρηστής διοίκησης είναι πολυσχιδές και πολυσήμαντο. Αυτό δείχνει το γεγονός ότι η νομολογία τόσο του Συμβουλίου της Επικρατείας, όσο και του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναφέρεται σε πληθυντικό αριθμό ως αρχές της χρηστής διοίκησης, το οποίο προκειμένου να προσδιορίσει το περιεχόμενό της αναφερόταν στην «υποχρέωση του καλώς *διοικείν*», στην «έννοια της καλής πίστεως», στις αρχές της «*ηθικής και καλής*» ή «*της αγαθής διοικήσεως*», ενώ ακόμα και σήμερα συχνή είναι η χρησιμοποίηση της αρχής της καλής πίστης αντί της χρηστής διοίκησης. Τις περισσότερες δε φορές η επίκληση της αρχής αυτής από το ΣτΕ υποκρύπτει την εφαρμογή άλλων μερικότερων αρχών, όπως της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, της αρχής της αμεροληψίας, της αναλογικότητας ή της ισότητας.<sup>141</sup>

Παραμένει μια πολύ γενική και αόριστη αρχή, οι προϋποθέσεις εφαρμογής της οποίας, καθορίζονται από τη νομολογία του ΣτΕ και του Ε.Σ.. Εφαρμόζεται από την διοίκηση κυρίως κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας, σε περίπτωση δηλαδή που η διοίκηση έχει την δυνατότητα επιλογής ανάμεσα σε περισσότερες νόμιμες λύσεις<sup>142</sup>, και για την έκδοση αποκλειστικά ατομικών διοικητικών πράξεων. Περιέχεται δε στην αρχή της νομιμότητας, το περιεχόμενο της οποίας συμπληρώνει και εμπλουτίζει και διέπεται από αρχές που εντάσσονται στη λεγόμενη «διοικητική ηθική» όπως η αρχή της καλής πίστεως, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, της αναλογικότητας, της αμεροληψίας, της ισότητας μεταξύ των διοικουμένων κ.λ.π., οι οποίες στο σύνολό τους συνθέτουν το εννοιολογικό περιεχόμενο της

---

<sup>140</sup> Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από το λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Τιμ. τόμ. για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου (1833-1983), 1984, σελ. 330, 331

<sup>141</sup> Γ. Σ.Π. Κατρούγκαλος, Η προστασία της εμπιστοσύνης του πολίτη προς το Κράτος, ΔιΔικ 5 (1993) σελ.944

<sup>142</sup> Βλ. Βλ. Ι. Παπααργυρίου, ο.π., σελ. 178, 179



αρχής της χρηστής διοίκησης<sup>143</sup>. Η αρχή της χρηστής διοίκησης μαζί με την υποχρέωση αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων και την αρχή του αμετάκλητου αυτών αποτελεί έναν από τους σπουδαιότερους θεσμούς που διέπλεσε η Νομολογία του ΣτΕ μέσω του οποίου παρέχεται ουσιαστικότερη προστασία στους διοικούμενους.<sup>144</sup> Παρά το γεγονός ότι αμφότερες η θεωρία και η νομολογία δεν αξιολογούν τη χρηστή διοίκηση ως αρχή συνταγματικού επιπέδου, η συμμόρφωση της διοίκησης με αυτή, συνεπάγεται ενίοτε την προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου, την αιτιολογημένη απόφαση της διοίκησης, ή την πρόσβαση σε διοικητικά έγγραφα. Επομένως, η τήρησή της συνδέεται άμεσα με συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα. Παρόλο που οι αναφορές στην αρχή είναι περιφερειακές και ελάχιστα συστηματοποιημένες, διαφαίνεται πως η χρηστή διοίκηση ισοδυναμεί με το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων άμυνας. Ωστόσο, η παραπάνω παρατήρηση στηρίζεται στη δογματική ασυνέπεια ότι η γενική – και όχι συνταγματικού επιπέδου – αρχή της χρηστής διοίκησης εγγυάται την προστασία υπέρτερων συνταγματικών κανόνων δικαίου. Αυτή η ιεραρχική ανακολουθία επιλύεται σε ευρωπαϊκό δίκαιο, όπου θεσπίζεται το διαδικαστικό δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση.<sup>145</sup>

### **Γ. Η αρχή της χρηστής διοίκησης ως έκφανση της αρχής της νομιμότητας και του κράτους δικαίου**

Όπως ορίστηκε παραπάνω η αρχή της χρηστής διοίκησης αποτελεί βασική αρχή του Δημοσίου δικαίου, όχι μόνο λόγω της πολλαπλής εφαρμογής που βρίσκει κατά την εφαρμογή της διοικητικής διαδικασίας αλλά και επειδή η τήρηση αυτής της θεμελιώδους αρχής αποτελεί έκφανση της αρχής της νομιμότητας και του κράτους δικαίου. Η διοίκηση δεν μπορεί να ενεργεί

---

<sup>143</sup> Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2003, σελ. 58

<sup>144</sup> Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 52

<sup>145</sup> Ιωάννα Πέρβου, Η χρηστή διοίκηση ως αρχή και ως δικαίωμα στην εθνική και ευρωπαϊκή έννομη τάξη, Το Σύνταγμα, 3-4/2015, (υπό έκδοση)

εναντίον του νόμου (contra legem), ούτε αντί του νόμου (praiter legem) αλλά μόνο σύμφωνα με αυτόν (secundum legem).<sup>146</sup>

Σταθμός για την καθιέρωση νομολογιακά της αρχής της χρηστής διοίκησης είναι το 1929<sup>147</sup> όταν το Συμβούλιο της Επικρατείας την διατύπωσε για πρώτη φορά στην αριθ. 95/1929 απόφασή του και έκτοτε την επανέλαβε πολλές φορές με διάφορες διατυπώσεις. Στην απόφαση αυτή το ΣΤΕ όριζε ότι: «*Η Διοικητική αρχή κατά την άσκηση της εκ του νόμου ανατιθεμένης σε αυτήν ελευθέρως κρίσεως ή διακριτικής εξουσίας, οφείλει να τηρεί, πλην των διαγεγραμμένων τύπων και κανόνων και τους εκ του δεδηλωμένου σκοπού και του όλου πνεύματος του νόμου ενδεικνυομένους και εκ των γενικών αρχών του δικαίου προκύπτοντας όρους ενεργούσα μετά διακρίσεως και όχι κατ' αυθαίρετη θέληση, η αθέτηση δε των συνθηκών τούτων δύναται ν' αποτελέσει βάση ελέγχου για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου, είτε για κατάχρηση εξουσίας*». Η αρχή της νομιμότητας σημαίνει ότι η δημόσια διοίκηση τελεί υπό τον νόμο, ότι η διοικητική δράση δεν είναι αυθαίρετη, αλλά πάντοτε διέπεται, ή πρέπει να διέπεται, από κανόνες δικαίου.<sup>148</sup> Υπό αυτή την έννοια, η διοικητική δράση τότε είναι χρηστή, όταν τηρεί πιστά την αρχή της νομιμότητας. Οι έννοιες του Κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας προηγούνται ,

---

<sup>146</sup> Β. Ι. Παπαρηγορίου, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος πρώτο, Γ' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006. σελ. 141 και Ιωάννα Πέρβου, Η χρηστή διοίκηση ως αρχή και ως δικαίωμα στην εθνική και ευρωπαϊκή έννομη τάξη, Το Σύνταγμα, 3-4/2015, (υπό έκδοση)

<sup>147</sup> Στην Ελλάδα το διοικητικό δίκαιο αναπτύχθηκε ιδίως μετά το 1929, όταν ιδρύθηκε το Συμβούλιο της Επικρατείας ως ανώτατο διοικητικό δικαστήριο. Το Συμβούλιο της Επικρατείας με τη νομολογία του διατύπωσε σταδιακά και καθιέρωσε γενικές αρχές και κανόνες σχετικούς με την οργάνωση και τη λειτουργία της διοίκησης και τη νομιμότητα της δράσης των διοικητικών οργάνων. Για πολλές δεκαετίες, η διάπλαση του διοικητικού δικαίου στη χώρα μας ήταν κυρίως νομολογιακή. Σχετικά πρόσφατα ορισμένα νομοθετήματα, όπως το Διάταγμα 18/1989, το οποίο κωδικοποίησε διατάξεις σχετικές με την αρμοδιότητα και τη διαδικασία ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας και ακόμη πιο πρόσφατα ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας [ΚΔΔια] (ν. 2690/1999) και ο Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας [ΚΔΔικ] (ν. 2717/1999) κωδικοποίησαν σε κείμενο νόμου ορισμένες από τις νομολογιακά διαπλασμένες αυτές αρχές.

<sup>148</sup> Αναστ. Ι. Τάχος, Θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, Υπακοή, Νομιμοφροσύνη, Πολιτική Ουδετερότητα, Πρόλογος Μιχ. Δ. Στασινόπουλου, Εκδοτικός οίκος Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1981, σελ. 30 .

ενυπάρχουν και αποτυπώνονται μέσα από την τήρηση της αρχής της χρηστής διοίκησης. Αφενός δεν μπορεί να υπάρξει χρηστή διοίκηση σε ένα μη ευνοούμενο και δημοκρατικό κράτος για το λόγο αυτό και είναι απαραίτητο η χρηστή διοίκηση να συναρτάται με το Κράτος δικαίου και την τήρηση της νομιμότητας. Από την άλλη όμως η χρηστή διοίκηση δεν αποτελεί μονάχα συνάρτηση αλλά και πρακτική εφαρμογή των αρχών αυτών. Στη νομολογία του ΣτΕ η αρχή της χρηστής διοίκησης μνημονεύεται συστηματικά σε αποφάσεις που αφορούν στα προσόντα υποψηφίων και στην προσκόμιση των απαραίτητων δικαιολογητικών κατά τη διεξαγωγή διαγωνισμών για την πλήρωση θέσεων στο δημόσιο τομέα. Εσχάτως, αναφορά της αρχής γίνεται και σε αποφάσεις σχετικά με τη διαθεσιμότητα υπαλλήλων στο δημόσιο τομέα.<sup>149</sup> Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ κρίθηκε ότι *«από την αρχή της χρηστής διοικήσεως επιβάλλεται, σε περίπτωση αμφισβητήσεως από την διοίκηση του περιεχομένου υπεύθυνης δηλώσεως, να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο μια σύντομη προθεσμία προκειμένου να αποδείξει [...] το περιεχόμενο της δηλώσεώς του»*.<sup>150</sup> Περαιτέρω, το ΣτΕ δέχεται πάγια ότι η αρχή της χρηστής διοίκησης είναι γενική αρχή που ισχύει στο δίκαιο της κοινωνικής ασφάλισης, για την προστασία του ασφαλιστικού δεσμού.<sup>151</sup> Έτσι, έχει κριθεί ότι η αναζήτηση από τον ασφαλιστικό οργανισμό αχρεωστήτως καταβληθεισών περιοδικών ασφαλιστικών παροχών μετά την πάροδο εύλογου χρόνου από την είσπραξή τους αντίκειται στην αρχή της χρηστής διοίκησης, εκτός εάν ο ασφαλισμένος τελούσε κατά την είσπραξή τους σε δόλο.<sup>152</sup> Κατά τον ίδιο τρόπο, η αρχή της χρηστής διοίκησης απαγορεύει τον εκ των υστέρων καταλογισμό εισφορών σε βάρος εργοδότη, για το χρονικό διάστημα για το οποίο δημιουργήθηκε σε αυτόν η δικαιολογημένη πεποίθηση ότι δεν όφειλε άλλες από τις καταβληθείσες εισφορές.<sup>153</sup> Η αναζήτηση και καταβολή των επιπλέον

<sup>149</sup> Βλ. ΜΠρ Ξανθ 9/2014, σκ.4.

<sup>150</sup> ΣτΕ 310/2014 σκ.5. Ομοίως και ΣτΕ 3523/2012 σκ.6, ΣτΕ 3836/2012 σκ.7.

<sup>151</sup> ΔΕφ Λαρ 27/2012, σκ.5.

<sup>152</sup> ΣτΕ 2533/2013 σκ.3. Ομοίως ΣτΕ 4064/2013, 819/2007, 2010/2006, 3687/2005, ΔΠρ Πειρ 47/2009. Βλ. και ΔΠρ Αθ 4554/2014 σκ.4.

<sup>153</sup> Ιωάννα Πέρβου, Η χρηστή διοίκηση ως αρχή και ως δικαίωμα στην εθνική και ευρωπαϊκή έννομη τάξη, Το Σύνταγμα, 3-4/2015, (υπό έκδοση)

εισφορών από τον ασφαλιστικό οργανισμό θέτει σε κίνδυνο την οικονομική σταθερότητα του εργοδότη που ενεργούσε καλόπιστα.<sup>154</sup>

Συναφώς, το ΣτΕ έχει θεσπίσει τρία κριτήρια που πρέπει να συντρέχουν ώστε η αναδρομική επιβάρυνση ασφαλισμένου να μην παραβιάζει την αρχή της χρηστής διοίκησης: πρώτον, να υφίσταται εύλογη, σταθερή και μακρά πεποίθηση του ασφαλισμένου ότι δεν οφείλει τις εισφορές· δεύτερον, η πεποίθηση αυτή πρέπει να θεμελιώνεται σε θετικές ενέργειες των ασφαλιστικών οργάνων, και τρίτον, να υφίσταται κίνδυνος οικονομικού κλονισμού ή ζημίας του ασφαλισμένου.<sup>155</sup> Το Ελεγκτικό Συνέδριο (εφεξής ΕΣ) υιοθετεί και εξειδικεύει τις ίδιες προϋποθέσεις. Έχει αποφανθεί σχετικά ότι η αναδρομική αναζήτηση από τον ασφαλιστικό οργανισμό αχρεωστήτως καταβληθεισών εισφορών αντίκειται στην αρχή της χρηστής διοίκησης σε περίπτωση που δημιουργούνται απρόβλεπτες οικονομικές δυσχέρειες με άμεση δυσμενή επίδραση στα μέσα διαβίωσης του ίδιου του ασφαλισμένου και της οικογένειάς του.<sup>156</sup> Η αντιμετώπιση των δύο δικαστηρίων διαφέρει ελαφρώς, λαμβάνοντας υπόψη ότι για το ΣτΕ αρκεί ο κίνδυνος οικονομικού κλονισμού ή ζημίας, ενώ για το ΕΣ δεν αρκεί η διακινδύνευση, αλλά απαιτείται η «άμεση δυσμενής επίδραση» στην οικονομική κατάσταση του ασφαλισμένου, όριο εμφανώς αυστηρότερο.

#### **Δ. Σχέση της αρχής της χρηστής διοίκησης με άλλες αρχές**

Η έννοια της χρηστής διοίκησης ορίζεται κυρίως αρνητικά στο πλαίσιο του χαρακτηρισμού πράξεων και παραλείψεων της διοίκησης ως αντικειμένων προς αυτήν. Αναφέρεται δε στην ορθή και αγαθή γενικά κρίση των διοικητικών οργάνων που πρέπει να διέπει τα όργανα κατά την άσκηση των καθηκόντων

---

<sup>154</sup> ΣτΕ 232/2012 σκ.4. Ομοίως ΣτΕ 1479/1995, 4227/1998, 1345/2008.

<sup>155</sup> ΣτΕ 578/2013 σκ.6, βλ. και ΣτΕ 1760/2012 σκ.4.

<sup>156</sup> ΕΣ 2457/2012 σκ.5. Ομοίως και ΕΣ 1428/2005, 1489/2000.

τους, με καθοριστικές παραμέτρους την εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης και στο πλαίσιο της επιείκειας της έννομης τάξης.<sup>157</sup> Η γενικότερη αρχή της χρηστής διοίκησης συνιστά υποχρέωση για την ίδια τη διοίκηση και δικαίωμα για τον πολίτη.<sup>158</sup>

Η αρχή της χρηστής διοίκησης όμως δεν απορρέει μόνο από την αρχή της νομιμότητας και του Κράτους δικαίου αλλά συνδέεται και με άλλες βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου όπως αυτές έχουν διαμορφωθεί στο εθνικό και το κοινοτικό δίκαιο. Η ορθή και δίκαιη άσκηση της διακριτικής ευχέρειας, η διασφάλιση του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα, , ακόμη και ταχεία απάντηση σε αίτημα του διοικουμένου και η αποφυγή της “σιωπής”<sup>159</sup> είναι κάποιες από τις εκφάνσεις της αρχής αυτής. Κατά μία άποψη, στο πλαίσιο αυτό μία σειρά υποχρεώσεων της διοίκησης που έχουν αποκρυσταλλωθεί ως γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, προσδιορίζουν την ευρύτερη αρχή της χρηστής διοίκησης όπως της ίσης μεταχείρισης των διοικουμένων, της αρχής της αναλογικότητας, της αμεροληψίας της διοίκησης, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων<sup>160</sup>, της ακρόασης του ενδιαφερομένου. Υπάρχουν διάφορες αρχές που αποτελούν ειδικότερες εκφάνσεις της αρχής της χρηστής διοίκησης αλλά που

---

<sup>157</sup> ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΑ- ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, Οι αρχές της χρηστής και εύρυθμου διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από το λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 1984

<sup>158</sup> Β. Καραγεώργου, Το δικαίωμα για χρηστή διοίκηση- νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, ΕΔΔΔΔ 1/51, 2007, σελ 30. Η συγγραφέας προσεγγίζει τη χρηστή διοίκηση ως υποχρέωση της Διοίκησης αλλά και ως δικαίωμα του πολίτη, ιδιαίτερα στο πλαίσιο του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όπως αναφέρει, “...η έννοια της καλής διοίκησης ( good administration) στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη εντάσσεται συνεπώς στο γενικότερο πνεύμα της καλής διακυβέρνησης, που θα πρέπει να διέπει όχι μόνο τους πολιτικούς αλλά και τους διοικητικούς θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίοι θα πρέπει να χαρακτηρίζονται από τον ανοικτό χαρακτήρα τους , τη συμμετοχικότητά τους, την αποτελεσματικότητα, την ύπαρξη ξεκάθαρων αρμοδιοτήτων και τη συνοχή μεταξύ τους”.

<sup>159</sup> Χρ. Μουκίου, Η “Σιωπή” της Διοίκησης, προς ένα de lege ferenda διοικητικό δίκαιο, Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ 63 κ.ε. Που εξετάζει το αντίστοιχο δικαίωμα του διοικουμένου για απάντηση, την ενεργοποίηση του δικαιώματος και το περιεχόμενό του

<sup>160</sup> Α. Γέροντας, Δημοσιονομικό δίκαιο, Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2005, σελ 129

ταυτόχρονα διατηρούν το αυτοτελές κανονιστικό τους περιεχόμενο. Ως προς το περιεχόμενο η χρηστή και εύρυθμη διοίκηση παρουσιάζεται σαν άθροισμα και συνισταμένη άλλων μερικότερων αρχών, ποιοτικά όμως ανώτερη, ευρύτερη και αυτοδύναμη τούτων, αφετέρου δε σαν μέρος, σαν είδος και στοιχείο της ανώτατης αρχής του διοικητικού δηλαδή της αρχής της νομιμότητας με την ευρεία έννοια.<sup>161</sup>

#### α) Η αρχή της ίσης μεταχείρισης των διοικουμένων

Η αρχή της ίσης μεταχείρισης των διοικουμένων αποτελεί ιδιαίτερη έκφανση της αρχής της ισότητας, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 του Συντάγματος. Αποτελεί βασική αρχή από την οποία πρέπει να διέπεται η όλη διοικητική διαδικασία και με βάση την οποία οφείλει η Διοίκηση να δρα. Επομένως η αρχή της ισότητας όταν εφαρμόζεται από τη Δημόσια Διοίκηση επιβάλλει την ίση μεταχείριση ομοίων περιπτώσεων αλλά και τη διάφορη μεταχείριση διάφορων περιπτώσεων. Η αρχή της χρηστής διοίκησης επιτάσσει και αυτή να υπάρχει ισότητα στη μεταχείριση των διοικουμένων, καθώς μια καλή και αγαθή διοίκηση δεν μπορεί παρά να αντιμετωπίζει κατά τον ίδιο τρόπο τους διοικουμένους. Έτσι η δημόσια διοίκηση δεν μπορεί να κρίνει με διαφορετικά κριτήρια δύο αιτήσεις διαφορετικών ενδιαφερομένων που υποβλήθηκαν ταυτόχρονα και θεμελιώνονται στα ίδια πραγματικά περιστατικά.<sup>162</sup>

Περιπτώσεις ειδικότερης εφαρμογής της αρχής της ισότητας που ταυτόχρονα στηρίζονται και στην αρχή της χρηστής διοίκησης είναι: η ισότητα συμμετοχής στα δημόσια βάρη, η ισότητα της ψήφου, η

---

<sup>161</sup> Βλ. Δημ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Οι αρχές της ευρύθμου διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από το λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού συνεδρίου, ο.π σελ.331

<sup>162</sup> Βασικό όριο της εφαρμογής είναι ότι η ισότητα δεν ισχύει στην παρανομία. Αυτό σημαίνει ότι αν η διοίκηση παρανόμησε σε μια περίπτωση, η αρχή της ίσης μεταχείρισης των διοικουμένων δεν δημιουργεί υποχρέωση στην δημόσια διοίκηση να μην εφαρμόσει το νόμο πάλι σε μία ομοια κατάσταση.

οικονομική ισότητα, η ισότητα στην επαγγελματική ελευθερία, η ισότητα των δύο φύλων, η ισότητα στις σχέσεις κοινωνικής ασφάλισης, η ισότητα στις υπαλληλικές. Στο βαθμό που αυτές οι εκφάνσεις της ισότητας αφορούν τη διοικητική δράση γίνεται λόγος για ίση μεταχείριση των διοικουμένων. Αυτή η ίση μεταχείριση μπορεί να επιτευχθεί μόνο όταν η Διοίκηση διεκπεραιώνει τις υποθέσεις της κατά τον ορθό και αναμενόμενο τρόπο.

### β) Η αρχή της αναλογικότητας

Η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί όπως και η αρχή της χρηστής διοίκησης, στοιχείο της αρχής της νομιμότητας που διέπει τη δράση της διοίκησης. Εφαρμόζεται κατά την άσκηση από την διοίκηση της διακριτικής εξουσίας και αποτελεί περιορισμό της υπό των διοικητικών οργάνων ασκήσεως αυτής. Αφού η διοίκηση έχει τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ περισσοτέρων λύσεων κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας πρέπει να ελέγχει κατά πόσο το μέτρο της ανταποκρίνεται στις προδιαγραφές της έννοιας της αναλογικότητας.<sup>163</sup>

Η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί αντικείμενο έρευνας των δικαστηρίων σε περισσότερα επίπεδα και συγκεκριμένα σε επίπεδο δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, γιατί ο δικαστής ασκεί έλεγχο των επιλογών του νομοθέτη και έλεγχο αναλογικότητας των επιβαλλομένων με αυτές περιορισμών στην άσκηση δικαιωμάτων που έχουν τελική αναφορά στο Σύνταγμα. Τα δικαστήρια επίσης ελέγχουν τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων που εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, η οποία θα πρέπει να υπόκειται κατά νόμο στην αρχή της αναλογικότητας<sup>164</sup>. Στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας ειδικότερα, μέσω του ελέγχου της αιτιολογίας της διοικητικής πράξης ο δικαστής ελέγχει τόσο την υπέρβαση ή μη των ακραίων ορίων της διακριτικής ευχέρειας,

---

<sup>163</sup> Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 95 .

<sup>164</sup> Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 95-96]

όσο και την τήρηση ή μη ορισμένων αρχών κατά την άσκηση της , όπως των αρχών της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης , της ίσης μεταχείρισης των διοικουμένων και της στάθμισης νομίμων στοιχείων κρίσης.<sup>165</sup> Ο έλεγχος αυτός αποβλέπει όχι μόνο στον έλεγχο της αρχής της νομιμότητας αλλά και της νομιμοποίησης της πολιτειακής δράσης σε ορισμένους τομείς. Έτσι η αναλογικότητα δεν μπορεί να κατανοηθεί χωρίς τις έννοιες και τις αρχές αυτές, οι οποίες αν και δεν ταυτίζονται με αυτήν, εν τούτοις συμπληρώνουν και αποκαλύπτουν το περιεχόμενό της. συνδεόμενες είτε κύρια, είτε καταχρηστικά, οπωσδήποτε όμως εξελικτικά μαζί της<sup>166</sup>. Πράγματι υπό το ένδυμα των αρχών της χρηστής διοίκησης και της νομίμου χρήσεως της διακριτικής εξουσίας αναζητείται από τον δικαστή, εάν επελέγη τόσο το ολιγότερο επαχθές μέτρο για τον διοικούμενο, όσο και το κατάλληλο για την συγκεκριμένη περίπτωση μέτρο.

#### γ) Η αρχή της αμεροληψίας

Η αρχή της αμεροληψίας αποτελεί έννοια στενότερη της χρηστής διοίκησης και εκπηγάει από την τελευταία. Η αμεροληψία είναι συνώνυμη της δικαιοσύνης, της ευθύτητας και της αντικειμενικότητας<sup>167</sup>, του μη επηρεασμού της κρίσης ή γνώμης από υποκειμενικούς παράγοντες , όπως συμπάθειες και αντιπάθειες.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας τα διοικητικά όργανα οφείλουν “να παρέχουν τα εχέγγυα αμερόληπτης κρίσης” . Όταν το διοικητικό όργανο συνδέεται με ιδιαίτερο δεσμό ή σχέση με τα πρόσωπα ή αντικείμενα στα οποία αφορά η διοικητική κρίση, οφείλει να μην εκδώσει ή συμπράξει στην έκδοση της πράξης “ καθόσον άλλως κλονίζεται η πεποίθησις

---

<sup>165</sup> Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου Δ, Η αρχή της αναλογικότητας στο Εσωτερικό Δημόσιο Δικαιο, Θεσσαλονίκη 1989, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ 92-93

<sup>166</sup> Δήμ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου., Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Ειδικά Θέματα Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005, σελ. 72, 73

<sup>167</sup> Κατά τη νομολογία του ΝΣΚ ( γνωμ. 384/2004, 3859/2002) η αρχή της αμεροληψίας υπηρετεί την αντικειμενικότητα ως έκφραση της συνταγματικής αρχής της ίσης μεταχείρισης ]



επί του αδιαβλήτου της κρίσεως δημιουργούμενου τεκμηρίου επηρεασμού του οργάνου<sup>168</sup>”.

Επομένως η αρχή της αμεροληψίας αποτελεί εφαρμογή της συνταγματικής αρχής της ισότητας των πολιτών ενώπιον της δημόσιας υπηρεσίας<sup>169</sup>, σύμφωνα με την οποία η διοίκηση έχει την υποχρέωση να κρίνει όλους τους πολίτες με τα ίδια κριτήρια και να τους προσφέρει τις νόμιμες παροχές χωρίς να κάνει διακρίσεις με βάση τις κάθε μορφής πεποιθήσεις ή ένταξή τους σε οποιαδήποτε ομάδα (πολιτική ουδετερότητα)<sup>170</sup>

Από την πλευρά της, η αρχή της χρηστής διοίκησης είναι ευρύτερη καθώς επιτάσσει τη διοίκηση να “ διαφυλάττει τα έννομα συμφέροντα του ιδιώτη και να τον διευκολύνει στην άσκηση των δικαιωμάτων του.”<sup>171</sup> Η ίδια αυτή σχέση αποτυπώνεται και στη νομολογία, η οποία θεμελιώνει τον κανόνα της αμερόληπτης άσκησης της διοικητικής αρμοδιότητας, ελλείψει ρητής διάταξης νόμου περί κωλυμάτων και λόγων εξαίρεσης, “ στις γενικές αρχές περί ευρύθμου και χρηστής διοικήσεως”.<sup>172</sup> Ενώ λοιπόν το πεδίο εφαρμογής της αμεροληψίας οριοθετείται καταρχήν με βάση το διοικητικό όργανο ή τον φορέα του, η χρηστή διοίκηση επεκτείνεται κυρίως στον τρόπο άσκησης της διοικητικής αρμοδιότητας θεμελιώνοντας αξίωση του διοικουμένου για παρεκκλίσεις από την επιβολή δυσμενών εις βάρος του συνεπειών. Επομένως η διοίκηση για να είναι χρηστή οφείλει να είναι και αμερόληπτη κατά την άσκηση της δραστηριότητάς της. Η αμεροληψία αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση και βασικό συστατικό μίας ορθής και εύρυθμης διοίκησης και πάνω απ' όλα προσδιοριστικό παράγοντα αυτής.

---

<sup>168</sup> ΣΤε 1518, 3210/86, ΝοΒ1989, σελ. 167

<sup>169</sup> Βλ. Αναστ. Ι. Τάχος, Θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, Υπακοή, Νομιμοφροσύνη, Πολιτική ουδετερότητα, Πρόλογος Μιχ. Δ. Στασινόπουλου, Εκδοτικός οίκος Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1981, σελ. 447

<sup>170</sup> Β. Ι. Καραγεώργου, Η διοικητική διαδικασία υπό την επίδραση της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, Πρόλογος: Δ.Θ. Τσάτσος, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005, σελ. 77

<sup>171</sup> Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, πέμπτη έκδοση, ενημερωμένη από Π.- Μ. Ευστρατίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2004, σελ 174, πλαγιαρ. 382

<sup>172</sup> ΣΤΕ 160, 162/1961

#### δ) Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου

Τέλος η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου είναι η αρχή που επιβάλλει να λαμβάνεται υπόψη, πριν από την άρση ή τη μεταβολή μιας συγκεκριμένης πράξης ή πρακτικής της διοίκησης, ή γενικότερα μιας κρατούσας νομικής κατάστασης, η εύλογη πεποίθηση του διοικουμένου ότι η κατάσταση αυτή θα διαρκέσει<sup>173</sup>. Κατά συνέπεια η εμπιστοσύνη είναι η πεποίθηση του πολίτη ότι ορισμένες καταστάσεις ή συμπεριφορές της διοίκησης τον προστατεύουν. Εμπιστοσύνη η οποία απολαμβάνει προστασίας είναι εκείνη την οποία εκ φύσεως έχει ο καλόπιστος διοικούμενος, ο οποίος διαβιώνει σε ευνομούμενη πολιτεία. Είναι η πίστη ότι το δίκαιο, το οποίο τέθηκε γι' αυτόν, δεν θα τροποποιηθεί κατά τρόπο δυσμενή γι' αυτόν και ότι αν αυτό συμβεί θα προβλεφθεί τρόπος ώστε τα συμφέροντά του να μην εξανεμισθούν. Είναι η πίστη ότι το δίκαιο, το οποίο τέθηκε γι' αυτόν, δεν θα τροποποιηθεί κατά τρόπο δυσμενή γι' αυτόν και ότι αν αυτό συμβεί θα προβλεφθεί τρόπος ώστε τα συμφέροντά του να μην εξανεμισθούν<sup>174</sup>. Ως εκδήλωση της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής του κράτους δικαίου, η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, η οποία παρέχει προστασία στους πολίτες και εγγυάται ότι τα δικαιώματα και τα έννομα συμφέροντα που θεμελιώνονται στη νόμιμη δράση τους θα διατηρηθούν στο μέλλον και δεν θα μεταβληθούν από το νομοθέτη δυσμενώς, αιφνιδίως και βέβαια χωρίς τη συνδρομή αποχρώντος λόγου δημοσίου συμφέροντος.<sup>175</sup>

<sup>173</sup> Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, Αρμενόπουλος 1995, Τεύχος II, σελ. 1381

<sup>174</sup> Ν. Κ. Σακελλαρίου, Η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης εις την θεωρίαν και την νομολογίαν, Το Σύνταγμα, Τόμος 5ος, 1979, Εκδότης Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήναι (τ. 144), σελ. 284

<sup>175</sup> Α. Μανιτάκη, Ανάκληση διοικητικής άδειας και αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, Αρμ. 38 (1984), σ. 185 επ., Ευ. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, Αρμ. 49 (1995), σ. 1382 επ. και από τη νομολογία ΣτΕ 602/2003 και ΣτΕ 247/1980

Αντίθετα με άλλες γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, όπως η αρχή της αναλογικότητας, η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δυσκολεύεται να βρει τη θέση της στην ελληνική θεωρία του δημοσίου δικαίου. Αυτό οφείλεται στο γενικό και αόριστο χαρακτήρα της έννοιάς της<sup>176</sup>, γεγονός που διευρύνει υπερβολικά τα όρια του πεδίου εφαρμογής της και αποτελεί αφορμή για μια συχνότερη και πολλαπλότερη χρήση της<sup>177</sup>.<sup>178</sup> Ωστόσο η σχέση και αυτής της αρχής με την αρχή της χρηστής διοίκησης είναι στενή. Στις περισσότερες μάλιστα περιπτώσεις η αναφορά από τα διοικητικά δικαστήρια στην αρχή της χρηστής διοίκησης, αφορά κυριολεκτικά στην εφαρμογή της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης έτσι ώστε σε γενικές γραμμές η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης αποτελεί μια άλλη πλευρά της χρηστής διοίκησης.

Σε πολλές λοιπόν αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας συναντάμε σειρά εννοιών όπως «υποχρέωση του καλώς διοικείν», που δεν παύουν στην ουσία να αφορούν και να αναφέρονται στην αρχή της χρηστής διοίκησης<sup>179</sup>, όπως η απόφαση ΣτΕ 386/1961<sup>180</sup> σύμφωνα με την οποία η ανάκληση των νομίμων ατομικών διοικητικών πράξεων γενικού περιεχομένου από τις οποίες ο ενδιαφερόμενος απέκτησε δικαιώματα δεν είναι επιτρεπτή, γιατί η ανατροπή νομικών ή πραγματικών καταστάσεων είναι αντίθετη με τις αρχές της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης καθώς και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης<sup>181</sup>. Ειδικότερα, υπογραμμίζεται από τη θεωρία ότι η χρηστή διοίκηση και η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη είναι αρχές συγγενείς, καθότι εστιάζουν στην ορθή συμπεριφορά των διοικητικών οργάνων<sup>182</sup> και συναποτελούν τη

---

<sup>176</sup> Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 46

<sup>177</sup> Βλ. Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, ο.π., σελ. 1380

<sup>178</sup> Σχετικά με τη συνταγματική διάσταση της αρχής στην οποία συμφωνεί θεωρία και νομολογία ενδεικτικά ΔτΑΤΕΣ Ι-2003 σελ11επ, ΣτΕ 1508/2002 σκ6

<sup>179</sup> Βλ. Χρ. Π. Δετσαρίδης, ο.π., σελ. 54

<sup>180</sup> Ενδεικτικά και ΣτΕ 252/2009 και 251/2009

<sup>181</sup> Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 47, 48

<sup>182</sup> Χρήστος Παν. Δετσαρίδης, *Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο*, ό.π. 47.

λεγόμενη «διοικητική ηθική».<sup>183</sup> Βέβαια, η συγγενής φύση των δύο αρχών συγγέει ενίοτε τα μεταξύ τους όρια. Σε αυτό το πλαίσιο διατυπώνεται η άποψη πως η χρηστή διοίκηση συνιστά μερικότερη έκφραση της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και την υλοποιεί θεσπίζοντας την αναγκαία ανάλογη υποχρέωση στη διοίκηση. Η υπαγωγή της χρηστής διοίκησης στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης οδηγεί και στο συμπέρασμα ότι οι αναφορές της νομολογίας στην πρώτη αφορούν στην κυριολεξία στη δεύτερη, υποδηλώνοντας την απροθυμία του διοικητικού δικαστή να κάνει ρητή μνεία στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.<sup>184</sup>

#### ε) Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης

Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης πρόκειται για μία αρχή ουσιαστικά, που η διάπλασή της επιτεύχθηκε σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου, εντούτοις η υιοθέτησή της και από την ελληνική έννομη τάξη και μάλιστα σε συνταγματικό επίπεδο καταδεικνύει τη μεγάλη σημασία του κατά την άσκηση της διοικητικής δράσης και ως έννοια αναμφισβήτητη ενυπάρχει στην αρχή της χρηστής διοίκησης.

Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, το οποίο αποτελεί το δικαίωμα της ακρόασης του θιγόμενου πολίτη πριν από τη λήψη ενός δυσμενούς ατομικού μέτρου, κατοχυρώνεται στο άρθρο 20§2 του Συντάγματος, καθώς ο Έλληνας συντακτικός νομοθέτης προσδιόρισε το πεδίο εφαρμογής του εν λόγω δικαιώματος κατά τέτοιο τρόπο ώστε να περιλαμβάνεται όχι μόνο η δικαστική αλλά και η διοικητική διαδικασία<sup>185</sup>. Συνιστά εξειδίκευση του γενικότερου δικαιώματος για χρηστή διοίκηση<sup>186</sup>. Πρόκειται για ένα ατομικό δικαίωμα, το

<sup>183</sup> Διοικητικό Επιμελητήριο, Κώδικας Διοικητικής Ηθικής και Δεοντολογίας, άρθρο 3 <<http://www.dee.gr/contents.asp?id=69&category=17>>.

<sup>184</sup> Ανδρομάχη Γ. Μακραντωνάτου-Σκαλτσά, *Γενικές αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ* (Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2007) 47-48.

<sup>185</sup> Πρ. Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, πέμπτη έκδοση, ενημερωμένη από Π.-Μ. Ευστρατίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2004, σελ.287

<sup>186</sup> Βλ. Β. Καραγεώργου, Το δικαίωμα για χρηστή διοίκηση- νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, ΕΔΔΔΔ 1/51, 2007, σελ 52

οποίο ενώ αποτελεί ειδική έκφανση της αρχής του κράτους δικαίου, κατοχυρώνεται ρητά και για το πεδίο της διοικητικής διαδικασίας σε ορισμένα μόνο ευρωπαϊκά Συντάγματα<sup>187, 188, 189</sup>. Η διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος είναι άμεσης εφαρμογής, πράγμα που σημαίνει ότι δεν χρειάζεται η νομοθετική διαμεσολάβηση για την άσκηση του οικείου δικαιώματος, ενώ στις περιπτώσεις που αυτό δεν προβλέπεται νομοθετικά ή που ο νομοθέτης αποκλείει την άσκησή του, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, ήδη, η συνταγματική διάταξη επιβάλλει την τήρησή του από τη διοίκηση.<sup>190</sup>

Παράλληλα το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης και οι όροι άσκησής του εξειδικεύονται στο άρθρο 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, η παρ. 1 του οποίου ορίζει ότι *«[ο]ι διοικητικές αρχές, πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου, οφείλουν να καλούν τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, εγγράφως ή προφορικώς, ως προς τα σχετικά ζητήματα»*.

Ο φορέας του δικαιώματος μπορεί να το επικαλεστεί στην περίπτωση που η διοίκηση αναμένεται να εκδώσει ένα δυσμενές γι' αυτόν μέτρο, από το οποίο πλήττεται ατομικά και άμεσα. Ειδικότερα, ως δυσμενές μέτρο θα πρέπει να θεωρηθεί κάθε ατομική πράξη, υλική ενέργεια ή και ακόμη ρύθμιση της διοίκησης, η οποία έχει περισσότερους του ενός ονομαστικούς αποδέκτες και

---

<sup>187</sup> Τα Συντάγματα της Σουηδίας και της Πορτογαλίας κατοχυρώνουν ρητά το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης μόνο για την ποινική διαδικασία. Περαιτέρω, στο Θεμελιώδη Νόμο της Βόννης καθώς και στο ισταλικό και ισπανικό Σύνταγμα, η αρχή της προηγούμενης ακρόασης ισχύει κυρίως ενώπιον των δικαστηρίων. Ρητή κατοχύρωση της αρχής της προηγούμενης ακρόασης στο πεδίο της διοικητικής διαδικασίας υπάρχει το ελληνικό και στο φινλανδικό Σύνταγμα”

<sup>188</sup> Βλ. Β. Καραγεώργου, Η διοικητική διαδικασία υπό την επίδραση της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2005, σελ. 72

<sup>189</sup> Αξιοσημείωτο είναι ωστόσο το γεγονός ότι εδώ και χρόνια το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης ως θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου βλ. ΔΕΚ C-R 17/74, Συλλογή 1974, 1063-Transocean Marine Paint, ΔΕΚ C-R85/76, Συλλογή 1977, 461, σκέψη 9- Hoffman- La Roche, ΔΕΚ C-R 322/81, Συλλογή 1981, 3461, σκέψη 7- Mischelinq; ΔΕΚ C-R 135/92, συλλογή 1994, I-2885-Fiskano .

<sup>190</sup> **Ευγενία Πρεβεδούρου** Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. Διάγραμμα) - [Ευγενία Πρεβεδούρου - Διοικητικό Δίκαιο](#)

επιφέρει οικονομική ζημία ή οποιασδήποτε μορφής βλάβη στα συμφέροντά τους. Το περιεχόμενο του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης συγκροτείται από μία σειρά ειδικότερων δικαιωμάτων, που αντιστοιχούν σε ανάλογες υποχρεώσεις της διοίκησης. Πρόκειται ειδικότερα για την υποχρέωση προηγούμενης πληροφόρησης από την πλευρά της διοίκησης προς τον πολίτη σε σχέση με τα νομικά και πραγματικά περιστατικά, στα οποία θα στηριχτεί το δυσμενές μέτρο, το οποίο πρόκειται να ληφθεί. Η υποχρέωση αυτή αντιστοιχεί και σε ανάλογο δικαίωμα του πολίτη για προηγούμενη πληροφόρηση σχετικά με το υιοθετούμενο μέτρο. Από τον προσδιορισμό του φορέα και του περιεχομένου του δικαιώματος προκύπτει ότι ο σεβασμός του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης αποτελεί βασική συνιστώσα της αρχής της χρηστής διοίκησης. Η νομολογία έχει υπαγάγει το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης σε σαφώς αυστηρότερες προϋποθέσεις από αυτές που θέτει το ενωσιακό δίκαιο. Ειδικότερα, η διοίκηση υποχρεούται να καλέσει τον ενδιαφερόμενο σε ακρόαση μόνο επί ατομικών, δυσμενών διοικητικών πράξεων, οι οποίες εκδίδονται αυτεπαγγέλτως -άλλως ο διοικούμενος έχει ήδη εκφράσει τις απόψεις του με την υποβολή της αίτησης και των απαιτούμενων δικαιολογητικών- κατ'ένανσκηση διακριτικής ευχέρειας και στηρίζονται στην υποκειμενική συμπεριφορά του.<sup>191</sup> Πρόβλημα δημιουργεί ιδίως η διάπλαση από το Συμβούλιο της Επικρατείας της έννοιας της αντικειμενικής παρανομίας και η τάση διασταλτικής ερμηνείας της<sup>192</sup>

#### στ) Η αρχή της πρόσβασης στα έγγραφα

---

<sup>191</sup> ΣτΕ Ολ 1685/2013, 1505/2010, 4254/2009, 2968/2007

<sup>192</sup> Βλ. και ΣτΕ 1073/2012: «κατά την έννοια των άρθρων 20 παρ. 2 του Σ και 6 του ΚΔΔ... δεν επιβάλλεται μεν, κατ' αρχήν, η προ- ηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου όταν το σε βάρος του διοικητικό μέτρο λαμβάνεται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, όπως συμβαίνει στην περίπτωση επιβολής της διοικητικής κύρωσης του προστίμου, η οποία δεν καταλείπεται στη διακριτική ευχέρεια του αρμόδιου οργάνου, αλλά αποτελεί δέσμια ενέργειά του, εφόσον διαπιστωθεί η συνδρομή των νόμιμων προς τούτο προϋποθέσεων.

Η αρχή της πρόσβασης στα έγγραφα αποτελεί με τη σειρά της θεμελιακή εγγύηση της χρηστής διοίκησης<sup>193</sup>. Ο ελληνικός Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας καθιερώνει στο άρθρο 5 §1 το δικαίωμα κάθε ενδιαφερομένου να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων έπειτα από γραπτή αίτησή του.<sup>194</sup> Ως φορέας του εν λόγω δικαιώματος ορίζεται *καθε ενδιαφερόμενος*, με την έννοια του αιτούντος, χωρίς να απαιτείται η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος, αλλά συνδρομή ευλόγου ενδιαφέροντος από τον διοικούμενο, έννοια ευρύτερη από αυτήν του εννόμου συμφέροντος. Κατά πάγια νομολογία του ΣτΕ *«ως εύλογο ενδιαφέρον δεν νοείται το ενδιαφέρον κάθε πολίτου για την εύρυθμη άσκηση των γενικών καθηκόντων της υπηρεσίας και την τήρηση των νόμων, αλλά εκείνο το οποίο προκύπτει, κατά τρόπο αντικειμενικό, από την ύπαρξη μιας συγκεκριμένης, προσωπικής εννόμου σχέσεως συνδεομένης με το περιεχόμενο των διοικητικών στοιχείων στα οποία ζητείται η πρόσβαση»*.<sup>195</sup> Η απόφαση του Νομοθέτη να ορίσει τον ενδιαφερόμενο υπό την έννοια του αιτούντος ως φορέα του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα θα πρέπει να θεωρηθεί ως μία ικανοποιητική λύση, καθώς ανταποκρίνεται πλήρως και στις σύγχρονες αντιλήψεις για ενίσχυση της διαφάνειας και της δημοσιότητας της διοικητικής δράσης, όπως αποτυπώνονται και στα άρθρα 41 και 42 της Χάρτας Θεμελιωδών Δικαιωμάτων<sup>196</sup>. Η αρχή της πρόσβασης στα έγγραφα συνδέεται και με την αρχή της διαφάνειας, η οποία τείνει να καταστεί αυτόνομη αρχή του κοινοτικού

---

<sup>193</sup> Βλ. Β. Καραγεώργου, Το δικαίωμα για χρηστή διοίκηση- νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, ΕΔΔΔΔ 1/51, 2007, ο.π., σελ 67

<sup>194</sup> Υπάρχουν πολλές ειδικές διατάξεις για την πρόσβαση στα έγγραφα συγκεκριμένων δημοσίων υπηρεσιών, όπως το άρθρο 4 του Ν. 3422/2005, για την πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες, και το άρθρο 135 παρ. 3 του ΥΚ, σχετικά με το δικαίωμα γνώσης των εγγράφων της πειθαρχικής διαδικασίας εκ μέρους του πειθαρχικώς διωκόμενου. Ουσιαστική επίδραση στο ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο άσκησε το κοινοτικό/ενωσιακό δίκαιο, κυρίως αναφορικά με την πρόσβαση στις περιβαλλοντικές πληροφορίες.

<sup>195</sup> βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 1214/2000, 205/2000, 841/1997

<sup>196</sup> Για την ενίσχυση της διαφάνειας και τη δημιουργία μίας διευρυμένης δημόσιας σφαίρας στο ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο, που λειτουργεί ως κινητήριο μοχλός για την αναδιαμόρφωση των εθνικών εννόμων τάξεων προς την κατεύθυνση αυτή, βλ. E. Schmidt-Assmann, Die Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts, Die Verwaltung(34) 2001, σελ. 207

δικαίου . Είναι ωστόσο γεγονός ότι και η αρχή της πρόσβασης στα έγγραφα εντάσσεται στο γενικότερο πνεύμα της αρχής της χρηστής διοίκησης. Ο διοικούμενος αποκτώντας πρόσβαση στο φάκελό του μπορεί να ελέγξει κατ' αυτό τον τρόπο την Διοίκηση, η οποία από τη μεριά της για να ανταποκρίνεται στο αίτημα της χρηστής και εύρυθμης διοικήσεως θα πρέπει να του παρέχει τέτοιου είδους πρόσβαση. Αυτό συνάδει και με την αρχή της διαφάνειας και μόνο αυτή τη μορφή μπορεί να έχει ο διοικητικός μηχανισμός σε ένα Κράτος Δικαίου.

Συνοψίζοντας, η σχέση της χρηστής διοίκησης με τις άλλες αρχές του διοικητικού δικαίου είναι αμφίδρομη καθώς η αρχή της χρηστής διοίκησης νοηματοδοτείται μέσα από την τήρηση των επιμέρους αρχών που διέπουν τη διοικητική διαδικασία και δράση.

Η διερεύνηση όλων αυτών των ειδικότερων αρχών του διοικητικού δικαίου καταδεικνύει ότι ανάλογα με το φορέα και το περιεχόμενο που κάθε μία από τις παραπάνω αρχές καλούνται να προστατεύσουν, εν τέλει εκδηλώνονται οι παραπάνω αυτές αρχές ως εκφάνσεις της χρηστής διοίκησης. Τούτο μάλιστα δεν απορρέει μονάχα από το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής της χρηστής διοίκησης, καθώς όπως αναφέρθηκε, η διάπλασή της έγινε από τη νομολογία, αλλά από ένα γενικότερο πνεύμα μέσα στο οποίο νοείται η άσκηση της διοίκησης: Αυτό της χρηστής και αγαθής Διοικήσεως, που σε ένα ευνομούμενο κράτος οφείλει πρώτο αυτό να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της σωστής λειτουργίας, τήρησης των διαδικασιών και σεβασμού των πολιτών ώστε στη συνέχεια να λειτουργήσουν κατ' όμοιο τρόπο και οι υπόλοιποι θεσμοί.

## **Ε. Φορείς και Μηχανισμοί Λογοδοσίας στην Ελλάδα - Ο Συνήγορος του Πολίτη**

Ο **Συνήγορος του Πολίτη** είναι ανεξάρτητη διοικητική αρχή, κατοχυρωμένη στο Σύνταγμα. Ξεκίνησε τη λειτουργία του την 1<sup>η</sup> Οκτωβρίου 1998 και παρέχει



τις υπηρεσίες του σε όλους τους πολίτες δωρεάν. Η οργάνωση, η στελέχωση και η λειτουργία του Συνηγόρου καθορίζονται στους Ν. 3051/2002 (όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4055/2012), 3094/2003 (όπως ισχύει) και στον Κανονισμό Λειτουργίας του <sup>197</sup>, στο πλαίσιο που θέτουν οι διατάξεις του Συντάγματος μετά την αναθεώρησή του το 2001. Σκοπός του είναι η διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και της Διοίκησης, δηλαδή των δημοσίων υπηρεσιών, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ), των επιχειρήσεων και των οργανισμών που ελέγχονται από το κράτος ή από Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ).<sup>198</sup> Η διαμεσολάβηση αποσκοπεί στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών, την υπεράσπιση του πολίτη έναντι διακρίσεων εις βάρος του, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Η διερεύνηση ξεκινάει κατόπιν έγκαιρης αναφοράς του φυσικού ή νομικού προσώπου ή της ένωσης προσώπων, αφού πρώτα έχει γίνει προσπάθεια να επιλυθεί το ζήτημα με τον ίδιο τον φορέα και εφόσον η προσπάθεια απέβη άκαρπη ή προβληματική.

Ο Συνήγορος έχει το δικαίωμα να ζητάει από τις δημόσιες υπηρεσίες κάθε πληροφορία, έγγραφο ή άλλο στοιχείο για την υπόθεση, να εξετάζει πρόσωπα, να διενεργεί αυτοψία και να παραγγέλλει πραγματογνωμοσύνη.<sup>199</sup> Θέτει προθεσμία προς τις υπηρεσίες μέσα στην οποία οφείλουν να τον ενημερώσουν για τις ενέργειες τους σχετικά με την εφαρμογή των προτάσεων ή για τους λόγους που δεν επιτρέπουν την αποδοχή τους. Αξίζει να σημειωθεί ότι άρνηση δημοσίου λειτουργού, υπαλλήλου κ.λ.π να συνεργαστεί με τον Συνήγορο κατά τη διεξαγωγή της έρευνας συνιστά, ανάλογα με την περίπτωση πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος ή λόγο αντικατάστασης. Αν αυτό επαναληφθεί μέσα σε μια τριετία μπορεί αν του επιβληθεί η ποινή της οριστικής παύσης.

---

<sup>197</sup> ΠΔ 273/1999 όπως τροποποιήθηκε και ισχύει

<sup>198</sup> Νομικό Πλαίσιο και Λειτουργία του Θεσμού Ετήσια Έκθεση 2013 σελ. 141 - <http://www.synigoros.gr/resources/docs/14-thesmos.pdf>

<sup>199</sup> Νομικό Πλαίσιο και Λειτουργία του Θεσμού Ετήσια Έκθεση 2013, σελ. 143 - <http://www.synigoros.gr/resources/docs/14-thesmos.pdf>

Ο Συνήγορος εξετάζει φαινόμενα κακοδιοίκησης και παραβίασης δικαιωμάτων, όπως χαμηλή ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών, μη επαρκή πληροφόρηση, κακή επικοινωνία και πλημμελή εξυπηρέτηση, προβλήματα οργάνωσης και εφαρμογής των διοικητικών διαδικασιών. Μεγάλος αριθμός υποθέσεων αφορά μη απάντηση ή καθυστέρηση απάντησης σε αιτήσεις πολιτών, καθώς και ελλιπή ή πλημμελή αιτιολόγηση των πράξεων της διοίκησης.<sup>200</sup>

#### **ΣΤ. Ο οδηγός ορθής διοικητικής συμπεριφοράς. – Σχέσεις δημοσίων υπαλλήλων και πολιτών.**<sup>201</sup>

Η εύρυθμη λειτουργία της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης συνδέεται άρρηκτα με τη στάση και τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων τόσο κατά την άμεση επικοινωνία τους με τους πολίτες όσο και κατά το χειρισμό των υποθέσεών τους. Ασφαλώς, οι σχέσεις διοίκησης-πολιτών ρυθμίζονται από συγκεκριμένους νομικούς κανόνες που πραγματώνουν τις αρχές του κράτους δικαίου και της δημοκρατίας. Ωστόσο, η ποιότητα των σχέσεων διοίκησης-πολιτών δεν περιορίζεται στην εφαρμογή των ρυθμίσεων αυτών, καθώς αυτή εξαρτάται και από τον τρόπο της εφαρμογής τους από τους υπαλλήλους στο πλαίσιο της άσκησης των καθηκόντων τους και της καθημερινής συναλλαγής τους με τους πολίτες.

Για το λόγο αυτό, σε αρκετές χώρες αλλά και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, καταρτίζονται κώδικες ή οδηγοί που αναδεικνύουν τις αρχές και

---

<sup>200</sup> [www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)

<sup>201</sup> [http://www.apd-depin.gov.gr/files/Docs/PDF/odigos2/odhgos\\_ypallhloi.pdf](http://www.apd-depin.gov.gr/files/Docs/PDF/odigos2/odhgos_ypallhloi.pdf)

προσδιορίζουν τους κανόνες που πρέπει να διέπουν τη στάση και τη συμπεριφορά των υπαλλήλων τόσο κατά την άμεση συναλλαγή τους με τους πολίτες όσο και κατά το χειρισμό των υποθέσεών τους.

Σε συνεργασία με το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, ο Συνήγορος του πολίτη προσπάθησε να διατυπώσει κάποιους βασικούς κανόνες που πρέπει να ακολουθεί ο δημόσιος υπάλληλος όταν έρχεται σε άμεση προσωπική επαφή με τον πολίτη. Κυρίως πρόκειται για αποδεκτούς κανόνες κοινωνικής ευπρέπειας και επαγγελματικής δεοντολογίας, αλλά και κάποιες γενικές αρχές που διέπουν τη δημόσια διοικητική δράση, όπως η αρχή της αναλογικότητας ή η αρχή της ισότητας. Συμπεριλαμβάνει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των πολιτών όταν συναλλάσσονται με τις δημόσιες υπηρεσίες, αλλά και αξιοποιεί συγκεκριμένα παραδείγματα περιπτώσεων για την εμπέδωση των Θεμελιωδών Αρχών του Δημοσίου Δικαίου, συμβάλλοντας με αυτό τον τρόπο στην οικοδόμηση αμοιβαίου σεβασμού και εμπιστοσύνης μεταξύ των υπαλλήλων και των πολιτών.

i. Περιπτώσεις κακοδιοίκησης μη εφαρμογής την αρχή της χρηστής διοίκησης– Ελληνικό παράδειγμα

Παρόλο που συμπεριληφθήκαν οι γενικές αρχές της διοικητικής δράσης, όπως η διαφάνεια και η χρηστή διοίκηση, σε νομικά δεσμευτικούς κανόνες δικαίου που καθορίζουν τα δικαιώματα των πολιτών και τις υποχρεώσεις της διοίκησης στις μεταξύ τους σχέσεις, η μη τήρηση των κανόνων διοικητικής διαδικασίας εμφανίζεται σταθερά στις αναφορές των πολιτών, διατρέχοντας το φάσμα των θεματικών που εξετάζει ο Συνήγορος και τις αντίστοιχες υπηρεσίες του δημόσιου τομέα.

Στο 22,2% των αναφορών που εξέτασε κατά το έτος 1999 ο Κύκλος Σχέσεων κράτους – Πολίτη του συνηγόρου του πολίτη, η εμπλεκόμενη υπηρεσία δεν επέδειξε διάθεση για την εξυπηρέτηση του πολίτη, παρείχε λανθασμένες πληροφορίες, συμπεριφέρθηκε αυταρχικά και με αλαζονεία απέναντί του και

γενικότερα δεν λειτούργησε με την απαραίτητη κοινωνική ευαισθησία.<sup>202</sup> Το 2013 στην Ετήσια Έκθεση του Συνήγορου του Πολίτη αναφέρεται ότι σε ποσοστό 53,98% από τις εντός αρμοδιότητας του αναφορές που του υποβλήθηκαν διαπιστώθηκαν περιπτώσεις κακοδίοικησης.<sup>203</sup>

Σε πρακτικό επίπεδο και στις συναλλαγές με τους πολίτες η αρχή της χρηστής διοίκησης μεταφράζεται στην υποχρέωση της διοίκησης να εξυπηρετεί , να δρα υπεύθυνα να παρέχει σαφείς και ακριβείς πληροφορίες για τους όρους, τις προϋποθέσεις και τις προθεσμίες , η παράβαση των οποίων ενδέχεται να οδηγήσει σε απώλεια δικαιώματος και παράλληλα να αποφεύγει την εμμονή στο γράμμα του νόμου, ιδιαίτερα όταν για τις καθυστερήσεις στην εξυπηρέτηση του πολίτη φέρει κατά τεκμήριο σημαντικό μέρος της ευθύνης η ίδια.

Παράδειγμα είναι οι περιπτώσεις αναφορών κατά δήμων , οι οποίοι , ενώ όφειλαν να καταβάλουν σε πολίτες αποζημίωση από αδικοπραξία (π.χ μη συντήρηση οδοστρώματος), δεν το έπραξαν όχι επειδή αμφισβητούσαν την υποχρέωση τους αλλά επειδή, σύμφωνα με τη δήλωσή τους , οι πολίτες έπρεπε να προσφύγουν πρώτα στα δικαστήρια.<sup>204</sup>

Εξίσου συχνή κατά τον χειρισμό των υποθέσεων είναι και η επίκληση της αρχής της προστατευόμενης ή δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη που αποτελεί ειδικότερη έκφανση της αρχής της χρηστής διοίκησης , όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, όταν ενεργεί κατά τρόπο αντίθετο προς τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του ιδιώτη απέναντί της . Η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη δημιουργείται κάθε φορά που διαπλάθεται πραγματική κατάσταση , στη διατήρηση της οποίας εύλογα υπολογίζει και προσβλέπει ο πολίτης .

---

<sup>202</sup> Κύκλος Σχέσεων Κράτους Πολίτη – Συνήγορος του Πολίτη Ετήσια Έκθεση 1999 σελ.234, [http://www.synigoros.gr/resources/docs/544\\_230-283.pdf](http://www.synigoros.gr/resources/docs/544_230-283.pdf)

<sup>203</sup> Ετήσια Έκθεση 2013 – Συνήγορος του Πολίτη σελ.11 - <http://www.synigoros.gr/resources/docs/02-drastiriotes.pdf>

<sup>204</sup> Ετήσια Έκθεση του Συνήγορου του Πολίτη, 1999, σελ. 244 [http://www.synigoros.gr/resources/docs/544\\_230-283.pdf](http://www.synigoros.gr/resources/docs/544_230-283.pdf)

Η πιο σημαντική από πλευράς συχνότητας κακοδιοίκηση αποτελεί η ανεπαρκής ή σχεδόν ανύπαρκτη πληροφόρηση των πολιτών από τις δημόσιες υπηρεσίες.<sup>205</sup>

Παράδειγμα περίπτωσης κακοδιοίκησης είναι και η περίπτωση που δημιουργήθηκε όταν με τον νόμο του 1998 καθορίστηκαν οι προϋποθέσεις και η διαδικασία πρόσληψης ατόμων με ειδικές ανάγκες σε θέσεις απασχόλησης του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Κατά την εφαρμογή του νόμου διαπιστώθηκαν προβλήματα αναφορικά με την προσβασιμότητα των ΑΜΕΑ στη διαδικασία επιλογής (έλλειψη συστηματικής και έγκυρης πληροφόρησης από τις κατά τόπους αρμόδιες υπηρεσίες του ΟΑΕΔ), ανεπαρκής τεκμηρίωση των απορριπτικών αποφάσεων των πρωτοβάθμιων περιφερειακών επιτροπών, καθυστέρηση στην υποδοχή και επεξεργασία των αιτήσεων λόγω ασάφειας των σχετικών διατάξεων, και καθυστέρηση από πλευράς εργοδοτών πρόσληψης των επιλεγέντων.<sup>206</sup> Τα προβλήματα αυτά, σε συνδυασμό με τη μη επιβολή των κυρώσεων του νόμου και τη σύρρευση των ενστάσεων των εργοδοτών και των μη επιλεγέντων δικαιούχων (ΑΜΕΑ) ενώπιον του ιδίου οργάνου, οδήγησε σε υπέρμετρη καθυστέρηση της έκδοσης οριστικών αποφάσεων επιλογής και στη δημιουργία κλίματος ανασφάλειας. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την παράβαση της αρχής της χρηστής διοίκησης, σύμφωνα με την οποία η διοικητική δράση θα πρέπει να διέπεται από ευελιξία και αποτελεσματικότητα, χαρακτηριστικά που θα πρέπει να διασφαλίζονται κατά την άσκησης της.

Αξίζει να αναφερθεί ότι η μέθοδος δράσης του θεσμού, η οποία είναι η μη δεσμευτική διαμεσολάβηση εισφέρει στις διαφορές των πολιτών με τη διοίκηση, αφού ήπια θεσμικά εργαλεία όπως η διαμεσολάβηση μπορούν να επιφέρουν ρωγμές στη γραφειοκρατία και δομικές αλλαγές τις οποίες εσωτε-

---

<sup>205</sup> Ετήσια Έκθεση του Συνήγορου του Πολίτη, 1999, σελ. 245  
[http://www.synigoros.gr/resources/docs/544\\_230-283.pdf](http://www.synigoros.gr/resources/docs/544_230-283.pdf)

<sup>206</sup> Σχέσεις δημοσίων υπαλλήλων και πολιτών, Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, Αθήνα 2012, [http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20120419\\_oods54\\_odigos\\_orthis\\_dioikitikis\\_siberiforas.pdf](http://www.ydmed.gov.gr/wp-content/uploads/20120419_oods54_odigos_orthis_dioikitikis_siberiforas.pdf)

ρικεύει η δημόσια διοίκηση.<sup>207</sup> Άλλωστε στην έκβαση των δόκιμων αναφορών που υποβλήθηκαν στον Συνήγορο του Πολίτη το 2013 , σε ποσοστό 81,44% επιλύθηκε το πρόβλημα κακοδίοικησης με παρέμβαση του, ενώ κατά 8,20% δεν έγιναν αποδεκτές από τη διοίκηση οι προτάσεις του<sup>208</sup>, ποσοστό αυξανόμενο συνεχώς από τα πρώτα χρόνια του έργου του.<sup>209</sup>

## ii. Περιπτωσιολογία Υποθέσεων του Συνηγόρου του Πολίτη<sup>210</sup>

### A) Υπόθεση 6044/1.7.99

Στην συγκεκριμένη περίπτωση πρόκειται για αναφορά αλλοδαπής , η οποία απευθύνθηκε στη ΔΟΥ Πολυγύρου Χαλκιδικής για να πληροφορηθεί σχετικά με τη φορολόγηση ακινήτου και τις δυνατότητες που παρέχει ο νόμος στους αλλοδαπούς για να τύχουν φοροαπαλλαγής από τον φόρο πρώτης κατοικίας. Επειδή δε μιλούσε ελληνικά , στάθηκε αδύνατον να λάβει τις ζητούμενες πληροφορίες , με αποτέλεσμα να κληθεί να καταβάλει χρηματικό ποσό ως πρόστιμο χωρίς να έχει ενημερωθεί από πού προέρχεται αυτή η υποχρέωση . Χρειάστηκε η μεσολάβηση του συνηγόρου του πολίτη για να ενημερωθεί για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις της.

---

<sup>207</sup> Ετήσια έκθεση 2013 του Συνηγόρου του Πολίτη σελ. 1-2, <http://www.synigoros.gr/resources/docs/02-drastiriotes.pdf>

<sup>208</sup> Ετήσια έκθεση 2013 του Συνηγόρου του Πολίτη σελ. 11, 4<sup>ο</sup> Γράφημα, <http://www.synigoros.gr/resources/docs/02-drastiriotes.pdf>

<sup>209</sup> Στην Ετήσια έκθεση του το 1999 και το 1998 αναφέρεται ποσοστό διακπεραίωσης των υποθέσεων περίπου στο 57% - [http://www.synigoros.gr/resources/docs/545\\_28-47.pdf](http://www.synigoros.gr/resources/docs/545_28-47.pdf)

<sup>210</sup> Ετήσια Έκθεση 1999 του Συνηγόρου του Πολίτη, σελ. 243 [http://www.synigoros.gr/resources/docs/544\\_230-283.pdf](http://www.synigoros.gr/resources/docs/544_230-283.pdf)

#### B) Υπόθεση 164311/2013

Υπερβολική καθυστέρηση στην άρση της κατάσχεσης με άμεση συνέπεια τη στέρηση ρευστότητας για τους εμπλεκόμενους πολίτες. Συγκεκριμένα επειδή η επιταγή που απέστειλε η τράπεζα στην οικεία ΔΟΥ ανέγραφε ποσό μεγαλύτερο από την οφειλή του, καθώς εκείνος είχε εν τω μεταξύ προβεί σε καταβολή μέρους της οφειλής απευθείας στη ΔΟΥ. Η κατάσχεση ήρθη μετά την έκδοση διορθωμένης επιταγής με το νέο, μειωμένο ποσό της οφειλής.

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η αρχή της χρηστής διοίκησης όπως αναλύθηκε παραπάνω, αποτελεί μία από τις βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου, όχι μόνο σε εθνικό αλλά και σε ενωσιακό επίπεδο. Η κατοχύρωση ενός δικαιώματος χρηστής διοίκησης και η απαίτηση για τήρησή της σε κάθε φάσμα δραστηριότητας και σε κάθε πεδίο του δικαίου αποτελεί απόρροια μίας μακροχρόνιας πορείας, κατά την οποία αναδύθηκε η σημασία της και υιοθετήθηκε ως βασική συνιστώσα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Στην ενωσιακή έννομη τάξη, σε αντιδιαστολή με τις εθνικές έννομες τάξεις, η υπό εξέταση αρχή έχει εξελιχτεί εν μέρει διαφορετικά καθώς, εκεί αυτή αναγνωρίζεται ως αυτοτελές ατομικό δικαίωμα. Η ιστορική κατοχύρωση αυτού του δικαιώματος, η σημασία αυτής της κατοχύρωσης και η διαφοροποίηση σε σχέση με την γενικότερη αρχή της χρηστής διοίκησης όπως αυτή έχει προσδιοριστεί από την ελληνική νομολογία και θεωρία αποτελούν στοιχεία κλειδιά ώστε να εντοπιστούν οι ομοιότητες και οι διαφοροποιήσεις αναφορικά με τις δύο έννοιες του δικαιώματος και της αρχής της χρηστής διοίκησης. Συνακόλουθα, μολονότι το περιεχόμενο της χρηστής διοίκησης δε διαφοροποιήθηκε με τη θέσπιση δικαιώματος, η έννοια έλαβε αντικειμενικό χαρακτήρα στον ευρωπαϊκό χώρο. Η μετάβαση από αρχή σε δικαίωμα συνεπάγεται πως δεν υφίστανται νομοθετικά κενά ή εναλλακτικές που θα κληθεί να καλύψει ή να επιλέξει αντίστοιχα το αρμόδιο διοικητικό όργανο, χρησιμοποιώντας ως ερμηνευτικό εργαλείο την αρχή της χρηστής διοίκησης. Με άλλα λόγια, εκλείπει το υποκειμενικό στοιχείο που ενέχει η αρχή της χρηστής διοίκησης, καθόσον η διοίκηση δεν εφαρμόζει την αρχή για να πετύχει την ορθή ερμηνεία ενός κανόνα δικαίου, παρά την εφαρμόζει προκειμένου να σεβαστεί το δικαίωμα των διοικούμενων.<sup>211</sup> Το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση χαρακτηρίζεται και ως «εξατομικευμένο δημόσιο δικαίωμα» (subjective public right), δηλαδή ένα δικαίωμα δημόσιου χαρακτήρα που

---

<sup>211</sup> Ιωάννα Πέρβου, Η χρηστή διοίκηση ως αρχή και ως δικαίωμα στην εθνική και ευρωπαϊκή έννομη τάξη, Το Σύνταγμα, 3-4/2015, (υπό έκδοση)



υφίσταται προς όφελος του γενικού δημόσιου συμφέροντος και για το οποίο υπάρχει δυνατότητα να εναχθεί το κράτος από τον διοικούμενο.<sup>212</sup>

Όπως αναφέρθηκε ως θεσμός εγγύησης, ο Διαμεσολαβητής θέτει υπό την σκέπη προστασίας του και το δικαίωμα χρηστής διοίκησης, επιτυγχάνοντας να ισορροπήσει μεταξύ της ευρωπαϊκής διάστασης και των κοινών εθνικών αρχών των κρατών μελών.<sup>213</sup> Συμβάλλει, λοιπόν, καταλυτικά στην ερμηνεία και προάσπιση του άρθρου 41 Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>214</sup>

Συμπερασματικά, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής έχει αναπτύξει ένα δραστήριο ρόλο και προβαίνει σε συστηματική καταγραφή των περιπτώσεων κακοδιοίκησης από τα όργανα της Ένωσης. Αναμενόμενα, δεν περιορίζεται στο κανονιστικό πεδίο του άρθρου 43 του Χάρτη.<sup>215</sup> Η άμεση συσχέτισή του με το άρθρο 41, καθιστά την κακοδιοίκηση συνώνυμο της παραβίασης της χρηστής διοίκησης για το Διαμεσολαβητή.<sup>216</sup> Οι ερμηνείες που προκρίνει είναι προοδευτικές και θέτουν στο επίκεντρο τον διοικούμενο, κάτι που ενθαρρύνεται από τη μη δεσμευτικότητα των αποφάσεών του.

Από την άλλη σε εθνικό επίπεδο, η αρχή της χρηστής διοίκησης ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου έχει περιορισμένες εφαρμογές, εφόσον εξαρτάται από την άσκηση της αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων κατά διακριτική ευχέρεια. Στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας όμως, συνάπτεται με το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, και ως εκ τούτου με τα διαδικαστικά εχέγγυα που οφείλει να παρέχει η διοίκηση στους διοικούμενους πριν από την έκδοση δυσμενών μέτρων σε βάρος τους.

---

<sup>212</sup> Klara Kanska, "Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights" (2004) 10, 3 ELJ 300.

<sup>213</sup> Νικηφόρος Διαμαντούρος, «Χρηστή διοίκηση, κράτος δικαίου και ηθική: κρίσιμες παράμετροι της ποιότητας της δημοκρατίας» (Αθήνα, 2013) 6-7.

<sup>214</sup> Simone Cadeddu, "The Proceedings of the European Ombudsman" (2004) 68, 1 L&ContempProblems 162.

<sup>215</sup> Ιωάννα Πέρβου, Η χρηστή διοίκηση ως αρχή και ως δικαίωμα στην εθνική και ευρωπαϊκή έννομη τάξη, Το Σύνταγμα, 3-4/2015, (υπό έκδοση)

<sup>216</sup> Dinah Shelton, "Remedies and the Charter of Fundamental Rights of the European Union" στο Steve Peers & Angela Ward (eds), *The charter of fundamental rights, politics, law and policy* (Oxford & Portland: Hart, 2004) 354.

Ελλείπει ενός ολοκληρωμένου κώδικα διοικητικής διαδικασίας, το άρθρο 41 του Χάρτη καλύπτει μεγάλο τμήμα των σχέσεων μεταξύ των ευρωπαϊκών οργάνων και των φυσικών ή νομικών προσώπων. Η ανάλυση του δικαιώματος στο άρθρο 41§2 συντείνει προς τη θέση ότι το δικαίωμα χρηστής διοίκησης αποτελεί το απόσταγμα των γενικών αρχών των κρατών μελών της Ένωσης, που ήδη πριν από τη συνομολόγηση και θέση σε ισχύ του Χάρτη είχαν επηρεάσει σημαντικά την ευρωπαϊκή έννομη τάξη. Συνεπώς, το δικαίωμα συνιστά θεσμική και όχι ουσιαστική καινοτομία του Χάρτη.<sup>217</sup>

Έτσι, το δικαίωμα χρηστής διοίκησης αποτελεί ισχυρό παράδειγμα της επίδρασης των εθνικών έννομων τάξεων στη διάπλαση της ευρωπαϊκής.<sup>218</sup>

Εν κατακλείδι, η *χρηστή* διοίκηση έχει βαρύνουσα σημασία για την εύρυθμη λειτουργία και την ποιότητα των σύγχρονων δημοκρατικών καθεστώτων. Η ποιότητα του κράτους δικαίου, καθώς και η ποιότητα της δημοκρατίας, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης. Η δημόσια διοίκηση σε μια σύγχρονη δημοκρατία χρειάζεται να έχει και μια ηθική διάσταση. Η συμπεριφορά των δημοσίων λειτουργών κατά τις καθημερινές συνδιαλλαγές τους με το κοινό επηρεάζει βαθύτατα τη διοικητική κουλτούρα μέσω της οποίας το κράτος συναλλάσσεται αλλά και συναρθρώνεται με την κοινωνία. Η ύπαρξη μιας αποτελεσματικής δημόσιας διοίκησης, τη λειτουργία της οποίας διέπει μια νοοτροπία εξυπηρέτησης των πολιτών, αποτελεί ένα πρόσθετο αλλά ιδιαίτερα σημαντικό κριτήριο για την ποιότητα της δημοκρατίας.

---

<sup>217</sup> Ιωάννα Πέρβου, Η χρηστή διοίκηση ως αρχή και ως δικαίωμα στην εθνική και ευρωπαϊκή έννομη τάξη, Το Σύνταγμα, 3-4/2015, (υπό έκδοση)

<sup>218</sup> Paul Craig, “Right to Good Administration” στο Steve Peers et al. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights, A Commentary* (Oxford: Hart Publishing, 2014) 1071.

# ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

## ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Βρετού Κ. Βασιλική, *Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής & Συνήγορος του Πολίτη, Ο Ρόλος τους στην Προστασία του Περιβάλλοντος*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2008
- Γέροντας Α., Δημοσιονομικό Δίκαιο, Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2005.
- Γώγος Κων. Ε., Κανόνες Δεοντολογίας της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2000.
- Δαγτόγλου Πρ. Δ., Η Αρχή της Αμεροληψίας της Δημοσίας Διοικήσεως, Α΄ Η Εξαίρεσις Διοικητικών Λειτουργιών, Αθήναι 1962.
- Δαγτόγλου Πρ. Δ., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, πέμπτη έκδοση, ενημερωμένη από Π.-Μ. Ευστρατίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2004.
- Δετσαρίδης Χρήστος. , Οι Αρχές της Δικαιολογημένης Εμπιστοσύνης και της Καλής Πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2003.
- Δετσαρίδης Χρήστος, Το Δικαίωμα Γνώσης των Διοικητικών Εγγράφων Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2006.
- Διαμαντούρος Νικηφόρος, Ετήσια Διάλεξη ΟΠΕΚ με θέμα «Χρηστή Διοίκηση, Κράτος Δικαίου και Ηθική : Κρίσιμες Παράμετροι της Ποιότητας της Δημοκρατίας.», , 13/02/2013.

- Διαμαντούρος Νικηφόρος., Χρηστή Διοίκηση, Κράτος Δικαίου και Ηθική, Νομικό Βήμα 2013.
- Εμμανουηλίδης Εμ., Ο Έλεγχος της Χρηστότητας εν τη Δημοσία Διοίκηση, Εφημερίς των Ελλήνων Νομικών, έτος 39ον, Τεύχος 56, Εκδοτικός οίκος «Ι.Ν. Ζαχαρόπουλου», Εν Αθήναις – 1973 .
- Ευστρατίου Παύλος Μιχαήλ, Το Θεμελιώδες Ευρωπαϊκό Δικαίωμα Χρηστής Διοικήσεως, Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2004.
- Καραγεώργου Βασιλική, Η Διοικητική Διαδικασία υπό την Επίδραση της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, Πρόλογος Δ.Θ. Τσάτσος, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005.
- Καραγεώργου Βασιλική, Το Δικαίωμα για Χρηστή Διοίκηση, Νέες Τάσεις και Δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, Έτος πεντηκοστό πρώτο 2007.
- Καραγεώργου Βασιλική, Η Αρχή της Διαφάνειας στην Ενωσιακή Έννομη Τάξη, Σάκκουλας Αθήνα 2013, σελ.47.
- Κατρούγκαλος Γιώργος, Η Προστασία της Εμπιστοσύνης του Πολίτη προς το Κράτος, ΔιΔικ 5 (1993).
- Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου Δημ., Οι Αρχές της Χρηστής και Ευθύθμου Διοικήσεως και η Αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των Αχρεωστήτως Καταβληθέντων από το Λαβόντα στη Νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Τιμ. τόμ. για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου (1833-1983), 1984.
- Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου Δημ., Η Αρχή της Αναλογικότητας στο Εσωτερικό Δημόσιο Δίκαιο, Θεσσαλονίκη 1989, Εκδόσεις Σάκκουλα.

- Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου Δήμ., Κουτούπα – Ρεγκάκου Ευ., Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Ειδικά Θέματα Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005.
- Κόρσος Δημήτριος, *Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος* (4<sup>η</sup> έκδ. ενημερωμένη-συμπληρωμένη από Μ.-Ε. Κόρσου-Παναγοπούλου, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2013
- Κουγέας Β., Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο, “Οι Αρχές του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και η Εφαρμογή τους” , Τα Στάδια της Κατάρτισης, της Έγκρισης, της Εκτέλεσης και του Ελέγχου, Νομική Βιβλιοθήκη 2008.
- Κουτούπα – Ρεγκάκου Ευ., Η Αρχή της Δικαιολογημένης Εμπιστοσύνης του Διοικουμένου, Αρμενόπουλος 1995, Τεύχος II.
- Λέντζης Δημοσθένης Δ., Η Πρόσβαση στα Έγγραφα των Κοινοτικών Οργάνων (Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008) 153.
- Μάνεσης Ι. Αριστόβουλος, Συνταγματικά Δικαιώματα, Α΄ Ατομικές Ελευθερίες, 8<sup>η</sup> έκδ., Θεσσαλονίκη: Εκδοτικός Οίκος Σάκκουλα, 1982
- Μανιτάκη Α., Ανάκληση διοικητικής άδειας και αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, Αρμ. 38 (1984)
- Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ., Η Προστασία του Διοικουμένου Βασική Αρχή της Διοικητικής Δράσεως, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2000.
- Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Ανδρ, Γενικές Αρχές στη Νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2007.
- Μουκίου Χρυσούλα., Η “Σιωπή” της Διοίκησης, Προς Ένα de Lege Ferenda δΔιοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003.

- Πρεβεδούρου Ευγενία, Το Δικαίωμα Προηγούμενης Ακρόασης στη Νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης (Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΔΕΕ της 10ης Σεπτεμβρίου 2013, C-383/13 PPU, Μ. Γ. και Ν. Ρ θεωρία και πράξη διοικητικού δικαίου, ΘΠΔΔ 10/2013 - Έτος 6.º
- Παπαγρηγορίου Ι., Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος πρώτο, Γ΄ έκδοση πλήρως αναθεωρημένη και συμπληρωμένη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006.
- Πέρβου Ιωάννα, Η Χρηστή Διοίκηση ως Αρχή και ως Δικαίωμα στην Εθνική και Ευρωπαϊκή Έννομη Τάξη, Το Σύνταγμα, 3-4/2015, (υπό έκδοση).
- Σακελλαρίου Ν. Κ., Η Αρχή της Προστατευομένης Εμπιστοσύνης εις την Θεωρίαν και την Νομολογίαν, Το Σύνταγμα, Τόμος 5ος, 1979, Εκδότης Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήναι (τ. 144).
- Σαρμάς Ι. Δ., Το Δημοκρατικό Κοινωνικό Κράτος Δικαίου, Η Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2003.
- Σπηλιωτόπουλος Επ. Π., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, , Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, ενδέκατη έκδοση, Ανατύπωση 2005.
- Στασινόπουλος Δ. Μιχ., *Μαθήματα Διοικητικού Δικαίου* (Αθήναι, 1957)
- Στασινόπουλου Μ. Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (1929-1959), Αθήνα 1960, Εισαγωγή, σελ. 28.
- Τάχος Αναστ. Ι., Θεμελιώδεις Υποχρεώσεις των Δημοσίων Υπαλλήλων, Υπακοή, Νομιμοφροσύνη, Πολιτική Ουδετερότητα, Πρόλογος Μιχ. Δ. Στασινόπουλου, Εκδοτικός οίκος Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1981.

- Αλέξανδρος Τσαδήρας, «Ο ευρωπαίος διαμεσολαβητής: ιστορική εξέλιξη του θεσμού, όροι παραδεκτής καταγγελίας και προϋποθέσεις δικαιολογημένων ερευνών» (2003) 2 *ΕΕΕυρΔ* 331.
- Χατζηκωνσταντίνου – Εμμανουηλίδου Μαγδ., Η Εφαρμογή της Αρχής της «Χρηστής Διοικήσεως» στο Φορολογικό Δίκαιο (Βασικές σκέψεις), Αρμενόπουλος, Τόμος ΛΕ΄ 1981, Τεύχος 7, Θεσσαλονίκη.
- Χρήστου Ε. Βασιλική , «Η αρχή της καλής διοίκησης στο ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο» (2008) 2 *ΕφημΔΔ*

## ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Cadeddu Simone, “The Proceedings of the European Ombudsman” (2004) 68, 1 *L&ContempProblems* 162.
- Craig Paul, “Right to Good Administration” στο Steve Peers et al. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights, A Commentary* (Oxford: Hart Publishing, 2014) 1071
- Fortsakis Th., Principles Governing Good Administration, *European Public Law*, Volume 11, Issue 2, June 2005, p. 207 επ.
- Kanska Klara, “Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights” (2004) 10, 3 *ELJ* 300.
- Schmidt E. - Assmann, *Die Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts, Die Verwaltung*(34) 2001.
- Shelton Dinah, “Remedies and the Charter of Fundamental Rights of the European Union” στο Steve Peers & Angela Ward (eds), *The charter of*

*fundamental rights, politics, law and policy* (Oxford & Portland: Hart, 2004) 354.

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

## **ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΔΙΕΥΘΥΝΣΕΙΣ**

- [www.dsanet.gr](http://www.dsanet.gr)
- <http://eur-lex.europa.eu>
- <http://www.metarithmisi.gr>
- <http://www.ombudsman.europa.eu/speeches/>
- <http://www.skai.gr>
- [www.eui.eu](http://www.eui.eu)
- <http://www.kekpa.org>
- <http://ec.europa.eu>
- <http://curia.europa.eu>
- <http://www.prevedourou.gr> - Ε.Β.Πρεβεδούρου, Οι άγραφες πηγές του διοικητικού δικαίου , μαθήματα 2013-2014, υποστήριξη διδασκαλίας (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 10-03-2014)
- <http://www.apd-depin.gov.gr>
- <http://eur-lex.europa.eu>
- <http://www.ydmed.gov.gr>
- <http://www.apd-depin.gov.gr>
- <http://www.synigoros.gr>
- <http://www.dee.gr>