

ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΤΗΣ ΑΚΑΔΗΜΙΑΣ ΑΘΗΝΩΝ

ΕΚΤΑΚΤΗ ΣΥΝΕΔΡΙΑ ΤΗΣ 23^{ΗΣ} ΑΠΡΙΛΙΟΥ 2002

ΠΡΟΕΔΡΙΑ ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΟΥ ΠΕΡΓΑΜΟΥ ΙΩΑΝΝΟΥ (ΖΗΖΙΟΥΔΑ)

ΕΠΙΣΗΜΗ ΥΠΟΔΟΧΗ

ΤΟΥ ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟΥ ΕΠΑΜΕΙΝΩΝΔΑ ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ

ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΣ ΑΠΟ ΤΟΝ ΠΡΟΕΔΡΟ

ΣΕΒΑΣΜΙΩΤΑΤΟ ΜΗΤΡΟΠΟΛΙΤΗ ΠΕΡΓΑΜΟΥ κ. ΙΩΑΝΝΗ (ΖΗΖΙΟΥΔΑ)

Ἡ Ἀκαδημία Ἀθηνῶν ὑποδέχεται σήμερα μὲ πολλή χαρὰ καὶ τιμὴ ἐπισήμως ὡς τακτικὸ μέλος τῆς τὸν καθηγητὴ κ. Ἐπαμεινώνδα Σπηλιωτόπουλο, κατόπιν ἐκλογῆς τοῦ ἀπὸ τὴν Ὀλομέλεια τῆς Ἀκαδημίας καὶ κυρώσεως τῆς ἐκλογῆς αὐτῆς ἀπὸ τὴν Πολιτεία. Ἄλλος ἀκαδημαϊκός, ἀρμοδιότερος ἐμοῦ, θὰ παρουσιάσει τὰ τῆς προσωπικότητος καὶ τοῦ ἐπιστημονικοῦ ἔργου τοῦ νέου ἀκαδημαϊκοῦ. Στὸν Πρόεδρο τῆς Ἀκαδημίας ἀνήκει τὸ προνόμιο καὶ ἡ ἰδιαίτερη εὐχαρίστηση νὰ ὑποδεχθεῖ καὶ ἐπισήμως τὸ νέο τακτικὸ μέλος τῆς στοὺς κόλπους τῆς Ὀλομελείας τῆς, καὶ νὰ ἐκφράσει τὴν χαρὰ καὶ ἱκανοποίηση ὅλων τῶν μελῶν τοῦ ἀνωτάτου πνευματικοῦ ἰδρύματος τῆς χώρας μας, διότι συγκαταλέγεται ἤδη μεταξὺ αὐτῶν ἕνας τόσο διαπρεπῆς ἐπιστήμων καὶ προσωπικότης ἀναγνωρισμένης εὐρύτερης ἐθνικῆς καὶ κοινωνικῆς προσφορᾶς.

Στὸ πρόσωπο τοῦ νέου ἀκαδημαϊκοῦ ἡ Ἀκαδημία Ἀθηνῶν ἀνεγνώρισε ἕνα διαπρεπῆ θεράποντα τῆς ἐπιστήμης μὲ μακρὰ θητεία στὸν κλάδο τοῦ διοικητικοῦ δικαίου, τὸ ὁποῖο ἐδίδαξε μὲ γενικῶς ἀνεγνωρισμένη ἐπιτυχία στὸ Πανεπιστήμιο Ἀθηνῶν, ἀλλὰ καὶ σὲ διάστημα Πανεπιστήμιο τοῦ Ἐξωτερικοῦ, καὶ στὸ ὁποῖο ἀφιέρωσε πρωτότυπες μελέτες, ὠρισμένες ἀπὸ τίς ὁποῖες, ἐγνώρισαν πολλὰς ἐκδόσεις καὶ ἔχουν μεταφρασθεῖ σὲ ξένες γλῶσσες. Ἡ διεθνὴς προβολὴ τοῦ ὁδήγησε στὴν ἀνακήρυξή του ὡς ἐπιτίμου διδάκτορος πολλῶν ξένων Πανεπιστημίων, καὶ στὴ διδασκαλία του σὲ περιώ-

νυμα πνευματικά και εκπαιδευτικά ιδρύματα του Ἐξωτερικοῦ. Ἡ ἐπιστημονική και κοινωνική του προσφορά στή χώρα μας, ἐξ ἄλλου, περιλαμβάνει ἐκτός ἀπό τήν μακρά ἐπιτυχή δικηγορία στά ἀνώτατα δικαστήρια τῆς χώρας και τήν παροχή τῶν ἐπιστημονικῶν ὑπηρεσιῶν του στή Βουλὴ τῶν Ἑλλήνων και σέ μεγάλο ἀριθμὸ ἐπιστημονικῶν και κοινωνικῶν ὀργανώσεων, τήν ἐνεργὸ συμμετοχὴ του στήν ἀντίσταση τοῦ ἔθνους κατὰ τῆς ξένης κατοχῆς, γιὰ τήν ὁποία τιμήθηκε ἀπὸ τήν Πολιτεία.

Ἄγαπητὲ και ἐκλεκτὲ Κύριε Ἀκαδημαϊκέ,

Ἡ μακρά, πλουσία και διεθνῶς ἀνεγνωρισμένη προσφορά σας στήν Νομική Ἐπιστήμη, και ἡ ἐξαιρετη συμβολὴ σας στὸν ἐθνικὸ και κοινωνικὸ βίὸ τῆς χώρας μας ὀδήγησαν τήν Ἀκαδημία Ἀθηνῶν στὸ νὰ ἐπιστέψει τήν πορεία τῆς τόσο γόνιμης ζωῆς σας μὲ τὴ τιμὴ τῆς ἐκλογῆς σας ὡς τακτικοῦ μέλους της. Σὰς ὑποδέχομαι μὲ πολλὴ χαρὰ τὴ στιγμὴ αὐτὴ στὸ πνευματικὸ μας ἴδρυμα, τὸ ὁποῖο εἶμαι βέβαιος ὅτι θὰ τιμήσετε μὲ τήν ὄλη παρουσία σας και τήν ἐπιστημονική συμβολὴ σας, και εὐχομαι ἐπὶ μακρὰ σειρά ἐτῶν μὲ ὑγεία ἀμετάπτωτη και δύναμη ἀπὸ θεοῦ νὰ συνεχίσετε τήν πολύτιμη προσφορά σας στήν ἐπιστήμη και τὴ ζωὴ τοῦ ἔθνους και τῆς κοινωνίας μας.

Και τώρα ἔχω τὴ χαρὰ νὰ σὰς περιβάλω, κατὰ τὰ καθιερωμένα, μὲ τὸ διάσημο τῆς Ἀκαδημίας, παρακαλῶ δὲ τὸν ἀκαδημαϊκὸ κ. Ἐμ. Ρούκουνα νὰ ἔλθει στὸ βῆμα και νὰ λάβει τὸ λόγο.

ΠΡΟΣΦΩΝΗΣΗ ΑΠΟ ΤΟΝ ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ κ. ΕΜΜΑΝΟΥΗΛ ΡΟΥΚΟΥΝΑ

Ἄγαπητὲ συνάδελφε και φίλε,

Κατ' ἐντολήν τῆς Συγκλήτου και μὲ ιδιαίτερη χαρὰ παρουσιάζω τήν σταδιοδρομία, τὸ ἐπιστημονικὸ ἔργο και τίς ἄλλες προσφορὲς σας στήν κοινωνία.

Ι. Γεννηθήκατε στή Θεσσαλονίκη και φοιτήσατε στή Σύρο, τὸ Κιλκίς και τήν Ἀθήνα ὅπου ἐλάβατε τὸ πτυχίὸ τῆς Νομικῆς τὸ 1951 και τὸ πτυχίὸ Πολιτικῶν και Οἰκονομικῶν Ἐπιστημῶν τὸ 1952. Τὸ 1955 ἀνακηρυχθήκατε διδάκτωρ τῆς Νομικῆς Σχολῆς τοῦ Πανεπιστημίου τῶν Παρισίων μὲ διατριβὴ μὲ τὸν τίτλο «La distinction des institutions publiques et des institutions privées en droit français». Ἡ διατριβὴ αὐτὴ βραβεύθηκε ἀπὸ τήν Νομικὴ Σχολὴ Παρισίων και τὸ 1959 δημοσιεύθηκε στήν ἔγκυρη σειρά Bibliothèque de droit public. Ἐτυχε δὲ εὐρείας ἀναφορᾶς στήν ἐλληνική και τήν ξένη βιβλιογραφία. Τὸ 1963 ἐλάβατε τὸ διδακτορικὸ δίπλωμα τῆς Νομικῆς Σχολῆς τοῦ Πανεπιστημίου Ἀθηνῶν μὲ θέμα «Δημοσία Ἐπιχειρήσεις» και τὸ 1970 ἡ Σχολὴ σὰς ἐξέλεξε ὑφηγητὴ μὲ διατριβὴ ὑπὸ τὸν τίτλο «Ζητήματα κανονιστικῆς ἀρμοδιότητος». Εἴσθε δικηγόρος μὲ μακρὰ θητεία στὸ Συμβούλιο τῆς Ἐπικρατείας και τὸν Ἄρειο Πάγο. Ἀσκήσατε δὲ και ἀσκεῖτε τὸ λειτούργημα τοῦ διαιτητοῦ ἢ τοῦ ἐπιδιαιτητοῦ σὲ πολλὲς νομικὲς διαφορὲς. Διετελέσατε μέλος τῆς Ἐπιστροπῆς γιὰ τὴ σύνταξη τοῦ Δημοτικοῦ και Κοινοτικοῦ Κώδικα Διοικητικῆς Διαδικασίας. Εἴσθε ἀπὸ τὸ 1986 μέλος τῆς Ἐπιστημονικῆς Ἰπηρεσίας

τῆς Βουλῆς τῶν Ἑλλήνων. Ἀπὸ τὸ 1982 ἕως τὸ 1993 ὑπῆρξατε Διευθυντὴς τοῦ Τομέα Δημοσίου Δικαίου στὸ Τμῆμα Νομικῆς τοῦ Πανεπιστημίου Ἀθηνῶν. Εἴσθε δὲ Πρόεδρος, Ἀντιπρόεδρος, Γενικός Γραμματεὺς ἢ μέλος μεγάλου ἀριθμοῦ ἐπιστημονικῶν καὶ κοινωνικῶν σωματείων.

Σὲ νεαρή ἡλικία, κατὰ τὴ διάρκεια τῆς Κατοχῆς, ἐνταχθήκατε στὴν ἀντιστασιακὴ ὀργάνωση Πανελλήνια Ἐνωση Ἀγωνιζομένων Νέων (ΠΕΑΝ) καὶ δραστηριοποιηθήκατε καθόλη τὴ διάρκεια τῆς κατοχῆς ὡς ἀρχηγὸς τῆς ομάδος Κ καὶ παράλληλα ὡς ὑποδιοικητὴς λόχου τῆς στρατιωτικῆς ἀντιστασιακῆς ὀργανώσεως (ΡΑΝ) καὶ μέλος βρετανικῆς ομάδας πληροφοριῶν καὶ δολιοφθορᾶς κατὰ τῶν ξένων κατακτητῶν. Γιὰ τὴν ἀντιστασιακὴν αὐτὴν δράση τιμηθήκατε μὲ τὸ Μετάλλιο τῆς Ἐθνικῆς Ἀντίστασης καὶ τὸ Μετάλλιο Ἐξαιρέτων Πράξεων.

Κατὰ τὴν ὑπερκοσμητικὴν ὑπηρεσίαν σας στὸ Πανεπιστήμιο Ἀθηνῶν ἀναπτύξατε σειρά πρωτοβουλιῶν γιὰ τὴν προαγωγή τοῦ δημοσίου ἐν γένει δικαίου καὶ ἰδίως γιὰ τὴν ἐπιμόρφωση μεγάλου ἀριθμοῦ νέων ἐπιστημόνων μας στὴν Ἑλλάδα καὶ σὲ Πανεπιστήμια τῆς ἀλλοδαπῆς. Δεῖξατε τόσο ἐνδιαφέρον γιὰ τὶς σπουδὲς τῶν Ἑλλήνων φοιτητῶν, ἰδίως στὴ Γαλλία, ὥστε ἐπὶ πολλὰ χρόνια καὶ σὲ τακτὰ διαστήματα, ὀργανώννατε ἐπισκέψεις γιὰ νὰ παρακολουθεῖτε ἐπὶ τόπου τὴν πορεία τῶν σπουδῶν τους.

Ὑπῆρξατε μαθητῆς καὶ περαιτέρω στενὸς συνεργάτης τοῦ καθηγητοῦ Charles Eisenmann, τοῦ στοχαστῆ πού ἐξοικείωσε τὴ γαλλικὴ ἐπιστήμη μὲ τὸ ἔργο τοῦ Hans Kelsen. Συνεχῆς ὑπῆρξε καὶ ἡ ἐπιστημονικὴ σας συμπόρευση μὲ τὸν ἐπίσης διακεκριμένο δημοσιολόγο καθηγητὴ Jean Rivero.

Εἴσθε ἐπίτιμος διδάκτωρ τῶν Πανεπιστημίων Aix-Marseille III, Paris II, Louvain, Lille II, Temple καὶ Honorary Fellow τοῦ University College τοῦ Λονδίνου. Ἔχετε ἐπανεπιβεβαιωμένως διδάξει στὴ Νομικὴ Σχολὴ τῶν Πανεπιστημίων Aix-en-Provence, Paris II καὶ Temple, ἔχετε δώσει διαλέξεις στὰ Πανεπιστήμια Paris I, Louvain, Γενεύης, University College London, Λιέγης, Φλωρεντίας καὶ στὴν Πολωνικὴ Ἀκαδημία τῶν Ἐπιστημῶν.

Οἱ συνεργάτες, μαθητὲς καὶ φίλοι σας ἀπὸ τὴν Ἑλλάδα καὶ τὸ ἐξωτερικὸ ἔχουν ἐκδόσει δύο εἰδικούς τόμους γιὰ νὰ τιμήσουν τὴν ἐπιστημονικὴν σας προσφορά, ἓνα ξενόγλωσσο μὲ τὸν τίτλο *Etat-loi, Administration*, 1998, καὶ ἓνα στὴν ἐλληνικὴ μὲ τὸν τίτλο *Κράτος-Νόμος-Διοίκηση*, 2000.

II. Ἡ διδασκαλία σας καὶ ἡ ἐπιστημονικὴ σας παραγωγή καλύπτουν τὶς πιὸ σημαντικὲς πτυχὲς τοῦ ἐν γένει δημοσίου δικαίου, πρὸ πάντων ὅμως τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Ἐπισημαίνω μόνο τοὺς βασικοὺς κύκλους ἐνδιαφερόντων σας.

– Στὴ μελέτη περὶ τῆς Διακρίσεως μεταξὺ τῶν νομικῶν προσώπων δημοσίου δικαίου καὶ νομικῶν προσώπων ἰδιωτικοῦ δικαίου, πού ἐκδόθηκε στὸ Παρίσι, ἀσχολεῖσθε μὲ τοὺς νεοπαγεῖς μετὰ τὸν Β΄ Παγκόσμιον Πόλεμον δημοσίους ὀργανισμοὺς πού ἀνέπτυξαν οικονομικὲς δραστηριότητες παραγωγῆς καὶ διαθέσεως οικονομικῶν

ἀγαθῶν. Παρόμοιο ἦταν τὴν ἐποχὴ ἐκείνη καὶ τὸ φαινόμενο τῆς ἰδρύσεως νομικῶν προσώπων ποὺ εἶχαν ὡς σκοπὸ τὴν διοίκηση ὀρισμένων ἐπαγγελματιῶν ἢ τὴν ρύθμισή καὶ τὸν ἔλεγχο τῆς τραπεζικῆς δραστηριότητος ἰδιωτῶν.

Στὸ γαλλικὸ διοικητικὸ δίκαιο, τὴ νομολογία καὶ τὴ θεωρία, εἶχε καθιερωθεῖ ὁ γενικὸς ὅρος εἴδους “*personne morale de droit public*” γιὰ νὰ χαρακτηρισθοῦν τὰ δημόσια ἰδρύματα (*établissements publics*) καὶ οἱ ὀργανισμοὶ τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως (*collectivités territoriales*), ἐπειδὴ τὰ ὄργανά τους ἀσκούσαν δημόσια ἐξουσία καὶ συνεπῶς ἡ ὀργάνωσις καὶ λειτουργία τους διείποντο ἀπὸ τοὺς εἰδικούς κανόνες τοῦ διοικητικοῦ δικαίου. Μετὰ τὴ δημιουργία τῶν δημόσιων ὀργανισμῶν, οἱ ὁποῖοι ὑπῆγοντο ἐν μέρει στὸ διοικητικὸ δίκαιο καὶ ἐν μέρει στὸ ἰδιωτικὸ δίκαιο, ἦταν ἐννοιολογικὰ ἀδύνατη ἡ ἔνταξή τους στὸ εἶδος αὐτό. Μὲ τὴν διδακτορικὴ σας διατριβή, μετὰ ἀπὸ ἀνάλυση τῆς νομοθεσίας, τῆς θεωρίας καὶ τῆς νομολογίας, εἰσηγηθήκατε τὸν ὄρο δημόσιο νομικὸ πρόσωπο (*personne morale publique*), γιὰ τὸν χαρακτηρισμὸ τοῦ εἴδους ποὺ περιλαμβάνει περισσότερες κατηγορίες νομικῶν προσώπων βάσει δύο κριτηρίων τοῦ νομικοῦ (δηλαδὴ τὴν ἄσκηση δημόσιας ἐξουσίας) καὶ τοῦ περιουσιακοῦ. Ἡ ἄποψη αὕτη ἔγινε γρήγορα ἀποδεκτὴ ἀπὸ τὴν θεωρία καὶ τὴν νομολογία, ἡ ὁποία πλέον χρησιμοποιοῖ ὄρους ποὺ ἐσεῖς εἰσηγηθήκατε “*personne morale publique*” ἢ ἀπλῶς “*personne publique*”. Ἡ συμβολὴ σας βεβαίως ὑπῆρξε καταλυτικὴ πέρα τῆς ὀρολογίας. Στὸ ἔργο σας διευκρινίζετε τὸ περιεχόμενο τῶν δραστηριοτήτων αὐτῶν τῶν νομικῶν προσώπων, ἐντάσσετε καθεμίαν ἀπὸ τὶς δραστηριότητες σὲ κύκλον κανόνων δικαίου ἄλλοτε δημοσίου, ἄλλοτε ἰδιωτικοῦ καὶ ἐξηγεῖτε τοὺς λόγους αὐτῆς τῆς ἐντάξεως καθὼς καὶ τὶς προοπτικὲς ἀποτελεσματικότερης λειτουργίας τοῦ θεσμοῦ.

— Στὸ βιβλίον σας *Ἡ Δημοσία Ἐπιχείρησις*, ποὺ ἀποτελεῖ συνέχεια τῆς πρὸ πάντων προβληματικῆς, ἐξετάζετε ἐπίσης ἐπὶ εὐρείας συγκριτικῆς βάσεως τὸ ἰδιόρρυθμον αὐτὸ νομικὸ πρόσωπο, τὸ ὁποῖο τοποθετήθηκε στὸ πλαίσιο τῆς ἐπιχειρηματικῆς δραστηριότητος τοῦ κράτους. Μετὰ τὴν ἀνάλυση τοῦ καθεστῶτος τῆς δημοσίας ἐπιχειρήσεως ὅπως ἰσχύει σὲ διάφορα εὐρωπαϊκὰ κράτη καθὼς καὶ στὶς Ἠνωμένες Πολιτεῖες, ἐντοπίζετε τὴν ἔρευνα στὴν ἐλληνικὴ ἔθνη τάξιν καὶ προσδιορίζετε τὴ νομικὴ μορφὴ τοῦ φαινομένου κατὰ τὸ ἐλληνικὸ δίκαιο. Συγκρίνετε τὴν δημόσια ἐπιχείρησιν πρὸς τὶς μορφὰς ἄλλων φορέων δημοσίας ἐπιχειρηματικῆς δραστηριότητος καθὼς καὶ πρὸς τὴν δημόσια ἐμπορικὴ ἐταιρεία. Ἐπισημαίνετε ἔτσι ὁμοιότητες καὶ διαφορές, οἱ ὁποῖες ἐπιτρέπουν τὴν περαιτέρω διεισδυτικὴν ἀνάλυσιν τοῦ θεσμοῦ τῆς δημοσίας ἐπιχειρήσεως στὴν Ἑλλάδα. Ἡ διοικητικὴ αὐτοτέλεια, ἡ κατ’ ἀρχὴν ἐφαρμογὴ τῶν κανόνων τοῦ ἰδιωτικοῦ δικαίου καὶ τῆς ἰδιωτικῆς οἰκονομίας καθὼς καὶ ἡ ὑπαγωγή τῆς δημοσίας ἐπιχειρήσεως στὸν δημόσιον ἔλεγχο ἐξετάζονται διεισδυτικῶς στὸ ἔργο σας.

— Στὰ *Ζητήματα κανονιστικῆς δραστηριότητος τῆς διοικήσεως*, ἀναλύετε μὲ τὴν ἴδια ὅπως καὶ στὶς ἄλλες μονογραφίας συστηματικὴ σαφήνεια, τὴν ἐννοια τῆς κανονιστικῆς ἀρμοδιότητος τῆς διοικήσεως κατὰ τὸ Σύνταγμα καὶ τοὺς νόμους, καθὼς καὶ ἐκείνης τοῦ ἀπροσώπου κανόνα δικαίου.

Ἐξηγεῖτε τοὺς λόγους ποὺ ὀδήγησαν στὴν διεύρυνση τῆς κανονιστικῆς ἀρμοδιότητος σὲ πολλὰς χώρες καὶ ἰδίως στὴν Ἑλλάδα. Ἀναφέρεσθε στὴ συνταγματικῶς κατοχυρωμένη ἀρχὴ τῆς νομιμότητος, ἀντικρούετε τὴ διάκριση μεταξύ κανονιστικῶν νομικῶν ρυθμίσεων καὶ κανονιστικῶν διοικητικῶν ρυθμίσεων, διάκριση ποὺ, κατὰ τὴ γνώμη σας, ἀπολήγει, σὲ ὀρισμένες περιπτώσεις, στὴν ἀναγνώριση ἐλεύθερης πρωτοβουλίας τῆς διοικήσεως γιὰ τὴν ἔκδοση κανονιστικῶν διατάξεων χωρὶς νομοθετικὴ βάση καὶ ἐξουσιοδότηση.

Ὅριοθετεῖτε ἔτσι καὶ ἐξετάζετε τίς προϋποθέσεις συνταγματικότητος τῆς νομοθετικῆς ἐξουσιοδοτήσεως. Ἐντοπίζετε τοὺς φορεῖς τῆς συνταγματικῆς ἀρμοδιότητος καὶ ἀναφέρεσθε στοὺς κανόνες ποὺ διέπουν τὴν ἀσκήσῃ της. Ἐρευνᾶτε, ἐξάλλου, τὴ θέση τῆς κανονιστικῆς ἀρμοδιότητος στὸ πλαίσιο τοῦ κοινοβουλευτικοῦ πολιτεύματος καθὼς καὶ τίς μεθόδους ποὺ ἐπιτρέπουν νὰ ἐξασφαλίζεται ὁ ἔλεγχος τῆς Βουλῆς ἀλλὰ καὶ τῆς κοινῆς γνώμης ἐπὶ τῆς νομοπαραγωγικῆς δραστηριότητος τῶν κυβερνητικῶν ὀργάνων. Ἡ ἐκτεταμένη χρῆση νομοθετικῶν ἐξουσιοδοτήσεων ἀποδυναμώνει τὸ νομοθετικὸ ρόλο τῆς Βουλῆς. Τὸ σύστημα τῆς Βρετανίας, κατὰ τὸ ὁποῖο οἱ κανονιστικὲς πράξεις ὑποβάλλονται στὸ Κοινοβούλιο πρὸς διατύπωση γνώμης, ἐνδείκνυται νὰ ἐξετασθεῖ καὶ γιὰ τὴ χώρα μας. Τέλος, ἀναφέρεσθε στίς διαδικασίες ποὺ λαμβάνουν ὑπόψη τὴ γνώμη τῶν ἐκάστοτε ἐνδιαφερομένων διοικουμένων. Ὁ βασικὸς κανόνας τὸν ὁποῖο ὑπογραμμίζετε εἶναι πὼς ἡ νομοθετικὴ ἐξουσιοδότηση πρέπει πάντοτε νὰ εἶναι «εἰδική» καὶ «ὀρισμένη».

Ἡ ἀνάλυση τῆς νομολογίας τῶν ἐλληνικῶν δικαστηρίων ἐπιτρέπει τὴν διαπίστωση ὅτι σὺν τῶ χρόνῳ ἐπιτεύχθηκε τυποποίηση τῶν προϋποθέσεων τῆς σύμφωνης μὲ τὸ Σύνταγμα παροχῆς κανονιστικῆς ἀρμοδιότητος στὰ διοικητικὰ ὅργανα, ὅτι δηλαδὴ ἡ νομικὴ ἐξουσιοδότηση πρέπει νὰ εἶναι «εἰδική» καὶ «ὀρισμένη». Ἡ τυποποίηση αὐτὴ ἀκολουθεῖται ἔκτοτε ἀπὸ τὴ θεωρία καὶ τὴ νομολογία, υἱοθετήθηκε δὲ ἀπὸ τὴ σχετικὴ συνταγματικὴ διάταξη (ἄρθρο 43 παρ. 2 τοῦ ἰσχύοντος Συντάγματος).

— Μιὰ ἄλλη σημαντικὴ συμβολὴ σας ἀποτελεῖ τὸ βιβλίον μὲ τίτλον *Βασικὸς Θεσμὸς Δημοσιούπαλληλικοῦ Δικαίου*. Περιέχει ἐμπεριστατωμένη παρουσίαση τοῦ δημοσιούπαλληλικοῦ δικαίου μὲ βάση τὸν κώδικα τοῦ 1951 καὶ τίς ἀναρίθμητες τροποποιήσεις ποὺ ἔχει ὑποστῆ ὡς σήμερον ὁ κώδικας σὲ συνάρτηση καὶ πρὸς τίς ἀντίστοιχες πρὸς κάθε κεφάλαιον νομολογιακὰς λύσεις.

— Τέλος, τὸ ἔργον σας *Ἐγχειρίδιον Διοικητικοῦ Δικαίου* ἀποτελεῖ τὸ κύριον βοήθημα ὄλων ὄσων ἐπιθυμοῦν νὰ ἔχουν ὀλοκληρωμένη εἰκόνα τοῦ διοικητικοῦ δικαίου ὅπως ἰσχύει στὴ χώρα μας. Τὸ ἐγχειρίδιον ἔχει ἤδη τύχει δέκα ἐκδόσεων, μεταφράσθηκε στὴ γαλλικὴ μὲ πρόλογον τοῦ Jean Rivero μὲ ἐπιτυχία, ἀφοῦ ἀναγγέλλεται δεῦτερη ἔκδοσός του καθὼς καὶ μετάφρασίς του στὴν ἀγγλική.

Σ' αὐτὸ πραγματεῦσθε ἐκτενῶς τὸ νομικὸ καθεστὼς τῆς δημοσίας διοικήσεως ἀπὸ τὴν ἀποψη τοῦ Διοικητικοῦ Δικαίου (πηγές, βασικὲς ἀρχές τῆς διοικητικῆς δράσεως, ἔννοια τῆς διοικητικῆς πράξεως, ἔννοια καὶ ὅργανα παραγωγῆς τῆς διοικη-

τικῆς πράξεως, ἀρμοδιότητες τῶν διοικητικῶν ὀργάνων, ἰσχὺς τῆς διοικητικῆς πράξεως), τὸ περιεχόμενο τῆς διοικητικῆς συμβάσεως καθὼς καὶ τῆς ἐξωσυμβατικῆς εὐθύνης τῆς δημοσίας διοικήσεως, τὴν ὀργάνωση τῆς δημοσίας διοικήσεως (κεντρικὰ καὶ περιφερειακὰ ὄργανα τοῦ κράτους, θεσμοὶ τῆς τοπικῆς Αὐτοδιοικήσεως). Ἡ ἐξέταση τῶν ζητημάτων ποὺ ἀφοροῦν στὴ διοικητικὴ δικαιοσύνη ἀντανακλᾷ τὴν ἀδιαμφισβήτητη ἐμπειρία σας στὸν τομέα αὐτό.

III. Ἀπὸ τίς πολλὰς ἄλλες πραγματεῖες σας, ἐπισημαίνω ἐκεῖνες ποὺ ἀναφέρονται στὴ σημασία τῆς διακρίσεως μεταξὺ τυπικοῦ καὶ οὐσιαστικοῦ νόμου κατὰ τὸ θετικὸ ἑλληνικὸ δίκαιο, τὴ διεύρυνση τῆς δικαιοδοσίας τῶν τακτικῶν διοικητικῶν δικαστηρίων μὲ τὸ ἄρθρο 7 τοῦ ν. 702/1977, τὴ νομικὴ φύση τοῦ δημοψηφίσματος κατ' ἄρθρον 44§2 τοῦ Συντάγματος, τὸν ἔλεγχο τῆς διακριτικῆς εὐχέρειας κατὰ τὸ ἑλληνικὸ διοικητικὸ δίκαιο, τὸ δικαίωμα τῆς ἰδιοκτησίας στὰ εὐρωπαϊκὰ Συντάγματα, τὴν ἐλευθερία τῆς πληροφορήσεως, τὴν ἐπίδραση τῶν συνταγματικῶν μεταβολῶν στὸ διοικητικὸ δίκαιο, τὸ Σύνταγμα καὶ τὰ πολιτικὰ κόμματα, τὴν ἀναθεώρηση τοῦ Συντάγματος καὶ τὸ συνταγματικὸ δίκαιο, τὸ συνταγματικὸ καθεστῶς τῶν δικαστικῶν λειτουργῶν, τὴ σχέση σχολείου, θρησκείας καὶ Συντάγματος, τὸ περιεχόμενο τῶν κοινωνικῶν διακρίσεων στὸ πλαίσιο τῆς κοινωνικῆς ἀποστολῆς τοῦ κράτους, τὰ δικαιώματα καὶ τίς ἐλευθερίες τῶν ἀλλοδαπῶν ποὺ δὲν ἔχουν ἄδεια παραμονῆς, τὸ ὀπτικοακουστικὸ δίκαιο, τὴ διοικητικὴ διαφάνεια, τὴν ἰδιωτικοποίηση, τὴ συμμετοχὴ τῆς διοικήσεως στὸν πολιτικὸ διάλογο, τίς ἀρμοδιότητες τῆς τοπικῆς αὐτοδιοικήσεως, τὸν νομοθετικὸ καὶ κανονιστικὸ πληθωρισμό, τίς ὁμάδες πίεσεως καὶ τὴ διοίκηση.

IV. Οἱ ἀναφορὲς στὶς πιὸ πάνω μελέτες σας δείχνουν πόσο οἱ δημοκρατικὲς διαδικασίες, ποὺ κατοχυρώνονται ἀπὸ τὸ Σύνταγμα καὶ ἀποκοτῶν λειτουργικὸ χαρακτῆρα χάρις στὴ χρηστὴ δημόσια διοίκηση, ἀποτελοῦν ὑγιεῖς κοινωνικὲς ἐκδηλώσεις. Ὑποχρέωση ὅλων τῶν παραγόντων τῆς κοινωνικῆς ζωῆς, περιλαμβανομένου θεβαίως τοῦ νομικοῦ κόσμου, εἶναι ἡ διασφάλιση καὶ ἐνίσχυση τῆς δημοκρατίας. Ἡ δὲ δράση μιᾶς ἰσχυρῆς δημοσίας διοικήσεως, βασισμένης στὸ δημόσιο δίκαιο καὶ σεβόμενης τὴν νομιμότητα, συμβάλλει ἐπίσης στὴν ἀποφυγὴ ὑποδουλώσεως τοῦ δημοσίου συμφέροντος σὲ ἰδιωτικὰ συμφέροντα.

V. Ἀγαπητὲ φίλε καὶ συνάδελφε,

Ἡ πορεία σας στὴν κοινωνία καὶ τὴν ἐπιστήμη δείχνει ὅτι ἐπιτελέσατε ἔργο πολλαπλὸ ποὺ περιλαμβάνει: τὸν καλὸ ἀγώνα γιὰ τὴν ἐλευθερία τῆς πατρίδος, τὴν πρόοδο τοῦ ἐπιστημονικοῦ λόγου μὲ συνέπεια, ἐντιμότητα καὶ φαντασία καὶ τὴν προσφορὰ στὴ νεολαία μας ἐφοδίων ἰσχυρῶν, ποὺ νὰ τῆς ἐπιτρέπουν νὰ αἰσθάνεται ἀσφαλῆ καὶ ἱκανὴ νὰ ἀντιμετωπίσει τίς προκλήσεις τῶν καιρῶν.

Σᾶς εὐχομαι συνέχιση τῶν δραστηριοτήτων σας μὲ ἀμείωτη ζωτικότητα καὶ ἀπὸ τὴ θέση τοῦ τακτικοῦ μέλους τῆς Ἀκαδημίας Ἀθηνῶν.

Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΥ

ΟΜΙΛΙΑ ΤΟΥ ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟΥ

κ. ΕΠΑΜΕΙΝΩΝΔΑ ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ

Κυρία Ἀντιπρόεδρε τῆς Βουλῆς,
Κύριε πρῶην Πρωθυπουργέ,
Σεβασμιώτατε Πρόεδρε τῆς Ἀκαδημίας Ἀθηνῶν,
Κύριοι Πρόεδροι τῶν Ἀνωτάτων Δικαστηρίων,
Κυρίες καὶ Κύριοι Ἀκαδημαϊκοί,
Κυρίες καὶ Κύριοι Δικαστές,
Ἀγαπητοὶ συνάδελφοι,
Κυρίες καὶ Κύριοι,

Ἐκφράζω τὴν εὐγνωμοσύνη μου πρὸς τὴν Ὀλομέλεια τῆς Ἀκαδημίας Ἀθηνῶν γιὰ τὴν μεγάλη τιμὴ πού μου ἔκανε νὰ με περιλάβει στὰ μέλη της.

Σεβασμιώτατε Πρόεδρε, σᾶς εὐχαριστῶ γιὰ τὴ φιλόφρονη ὑποδοχὴ πού μου ἐπιφυλάξατε, τὰ ἐπαινετικά σας λόγια καὶ τὸν θερμὸ χαιρετισμό σας.

Εὐχαριστῶ τὸν Ἀκαδημαϊκὸ καὶ φίλο Κύριο Ρούκουνα γιὰ τὰ ὅσα εἶπε γιὰ μένα, πού ἔχουν ἰδιαίτερη σημασία, προερχόμενα ἀπὸ πανεπιστημιακὸ λειτουργό μὲ βαθιὰ καὶ αὐστηρὴ συνείδηση τοῦ καθήκοντος.

Μὲ συγκίνηση καὶ εὐλάβεια, τὴ μεγάλη αὐτὴ στιγμή, ἀναφέρομαι στοὺς γονεῖς μου καὶ στὸν ἀδελφό μου, πού μου μετέδωσαν τίς ἠθικὲς ἀξίες στὶς ὁποῖες ἦταν προσηλωμένοι, τὴν πίστη πρὸς τὴν πατρίδα καὶ τὸν δρόμο τοῦ καθήκοντος, καὶ μὲ ἀγάπη στὴ σύζυγό μου γιὰ τὴν ἀμέριστη συμπαράσταση καὶ μεγάλη συμβολὴ της στὴν ὅλη σταδιοδρομία μου. Ἀναφέρομαι μὲ βαθὺ σεβασμὸ στὸν Ἀκαδημαϊκὸ Κύριο Μιχαὴλ Στασινόπουλο, πρῶην Πρόεδρο τῆς Δημοκρατίας πού ἔχει συμβάλει ἐξαιρετικά στὴν ἀνάπτυξη τῆς ἐπιστήμης τοῦ δημόσιου δικαίου. Ἀναφέρομαι ἐπίσης στοὺς ἀρχηγούς μου κατὰ τοὺς ἀγῶνες τῆς ἐθνικῆς ἀντίστασης καὶ στοὺς καθηγητές μου. Ἰδιαίτερα στὸν καθηγητὴ Charles Eisenmann ὁ ὁποῖος καθοδήγησε τὴν ἐρευνητικὴ προσπάθειά μου καὶ ἐνέπνευσε τίς βασικὲς μου σκέψεις.

Μὲ ἀγάπη καὶ εὐχαριστίες ἀναφέρομαι στοὺς συνεργάτες μου στὸ Πανεπι-

στήμιο. Τους διαβεβαιώνω ότι ή τιμή που μου γίνεται σήμερα αντανακλά στην ομάδα μας, στον Τομέα του Δημόσιου Δικαίου και γενικότερα στο Τμήμα Νομικής.

Το θέμα της ομιλίας μου είναι **ή προστασία του διοικουμένου** και θα το αναπτύξω στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης.

1. Συνήθως διδάσκεται ότι τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης διέπουν όρισμένες βασικές αρχές.

Στη σύγχρονη θεωρία του Διοικητικού Δικαίου ως βασικές αρχές θεωρούνται ή αρχή της νομιμότητας, το δημόσιο συμφέρον και ή προστασία του διοικουμένου. Η αναγωγή της προστασίας του διοικουμένου σε βασική αρχή οφείλεται στη μεγαλύτερη σημασία που δόθηκε εξελικτικά στα άτομικά και κοινωνικά δικαιώματα και την έκταση και την αποτελεσματικότητα της δικαστικής προστασίας. Αποφασιστικό ρόλο στην εξέλιξη αυτή είχε και έχει ή νομολογία του Συμβουλίου της Έπικρατείας αλλά και ή νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Η βασική αυτή αρχή πηγάζει και από το άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος, που ορίζει ότι πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας είναι ο σεβασμός και ή προστασία της αξίας του ανθρώπου.

Έν πρώτοις μιά διευκρίνηση για τον όρο «διοικούμενος» και τον όρο «Δημόσια Διοίκηση».

Στη Δημόσια Διοίκηση, με τη στενή έννοια του όρου, περιλαμβάνονται το Δημόσιο, τα Νομικά Πρόσωπα Δημόσιου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και οι Όργανισμοι Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ). Στη Δημόσια Διοίκηση, με την ευρεία έννοια του όρου, περιλαμβάνονται και τα νομικά πρόσωπα που έχουν ιδρυθεί από το Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και τους ΟΤΑ για την άσκηση απλώς παραγωγικής ή επιχειρηματικής δραστηριότητας, τα όποια διέπονται κατ' αρχήν από το ιδιωτικό δίκαιο και εφαρμόζουν τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας. Τόσο το Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και τους ΟΤΑ, όσο και τα νομικά πρόσωπα που περιλαμβάνονται στη Δημόσια Διοίκηση, με την ευρεία έννοια του όρου, μπορούμε να αποκαλέσουμε «δημόσια νομικά πρόσωπα».

2. «Διοικούμενος» είναι κάθε φυσικό ή ιδιωτικό νομικό πρόσωπο που βρίσκεται σε μία γενική ή ειδική, νομική εξουσιαστική ή συμβατική κατάσταση, ή όποια διέπεται από τους κανόνες του δημόσιου και ειδικότερα του Διοικητικού Δικαίου.

Όταν ο διοικούμενος είναι αποδέκτης υπηρεσιών ή αγαθών που παράγονται από το Δημόσιο ή τα ΝΠΔΔ ή τους ΟΤΑ, στο πλαίσιο της παραγωγικής δραστηριότητας που αναπτύσσουν, μπορεί να χαρακτηριστεί ειδικότερα ως «χρήστης». Όταν είναι αποδέκτης των υπηρεσιών ή αγαθών που παράγονται από τα δημόσια νομικά

πρόσωπα κατά τὴν ἄσκηση τῆς ἐπιχειρηματικῆς τους δραστηριότητας, μπορεῖ νὰ χαρακτηρισθεῖ ὡς «πελάτης». Μερικοὶ συγγραφεῖς θεωροῦν μὲ κοινωνικοπολιτικὰ κριτήρια, ὅτι ὁ ὅρος διοικούμενος ἔχει ὑποτιμητικὴ ἔννοια καὶ τονίζει τὴν ὑποταγὴ στὴν ἐκτελεστικὴ ἐξουσία. Γιὰ τὸ λόγο αὐτὸ προτιμοῦν τὸν ὄρο «πολίτης». Αὐτὸ ὅμως δὲν εἶναι ὀρθό, πρῶτον διότι ὁ ὅρος πολίτης ὑποδηλώνει τὸν Ἕλληνα μόνον καὶ δεύτερον διότι καὶ ὁ πολίτης βρίσκεται στὶς ἴδιες μὲ τὸν διοικούμενο ἐξουσιαστικὲς νομικὲς καταστάσεις πού διέπονται ἀπὸ τὸ δημόσιο δίκαιο.

3. Στὸ δημοκρατικὸ πολίτευμα, πού θεμελιώνει τὴ γενικὴ ἔννοια Κράτους Δικαίου (γνωστὴ ἤδη στὸ ἀρχαῖο ἐλληνικὸ δίκαιο¹), βασικὸς συνταγματικὸς κανόνας εἶναι ἡ ἀρχὴ τῆς νομιμότητας, σύμφωνα μὲ τὸν ὅποιο ἡ Δημόσια Διοίκηση μπορεῖ ἢ ὀφείλει νὰ προβαίνει μόνον στὶς νομικὲς ἢ ὑλικὲς πράξεις πού ἐπιτρέπουν, προβλέπουν ἢ ἐπιβάλλουν οἱ κανόνες δικαίου. Οἱ κανόνες αὐτοὶ πηγάζουν ἀπὸ τὸ Σύνταγμα καὶ τίς ἄλλες ὑπερνομοθετικῆς ἰσχύος πηγές, ἀπὸ τίς πράξεις τοῦ νομοθετικοῦ ὄργανου καὶ ὅσες πολιτειακὲς πράξεις παράγουν κανόνες πού ἔχουν τὴν ἴδια οὐσιαστικὴ ἰσχύ μὲ τοὺς κανόνες τῶν νομοθετικῶν πράξεων, ἀπὸ τίς γενικὲς ἀρχές τοῦ Διοικητικοῦ Δικαίου καὶ τοὺς κανόνες πού διαμορφώνει ἡ νομολογία τῶν Ἀνωτάτων Δικαστηρίων.

Ἡ ἀρχὴ τῆς νομιμότητας συνδέει τὴ δράση τῆς Δημόσιας Διοίκησης μὲ τὴ λαϊκὴ κυριαρχία πού ἀσκεῖται ἀπὸ τοὺς ἀντιπροσώπους τοῦ ἐκλογικοῦ σώματος, εἴτε σὲ συντακτικὲς ἢ ἀναθεωρητικὲς συνελεύσεις, εἴτε στὴ Βουλὴ, καὶ καθορίζουν τοὺς κανόνες πού τὴ διέπουν. Ἄλλωστε καὶ οἱ γενικὲς ἀρχές τοῦ Διοικητικοῦ Δικαίου καὶ οἱ νομολογιακοὶ κανόνες ἔχουν ἀπώτερη πηγὴ τὴ νομοθεσία.

4. Ἡ δράση τῆς Δημόσιας Διοίκησης ἔχει ἀποκλειστικὸ σκοπὸ τὴν ἄμεση ἢ ἔμμεση ἱκανοποίηση τοῦ δημόσιου συμφέροντος, ὅπως αὐτὸ κάθε φορὰ καθορίζεται, μέσα στὸ πλαίσιο τοῦ Συντάγματος ἀπὸ τοὺς κανόνες τοῦ Διοικητικοῦ Δικαίου, πού ρυθμίζουν τὴν ὀργάνωση καὶ τὴ δράση της.

5. Ὁ διοικούμενος εἶναι δυνατόν νὰ ὑποστεῖ μία ἠθικὴ ἢ ὑλικὴ βλάβη ἀπὸ τὴ δράση τῆς Δημόσιας Διοίκησης, ἢ ὅποια προκαλεῖται ἀπὸ παράνομες νομικὲς πράξεις ἢ ὑλικὲς ἐνέργειες ἢ ἀπὸ τὴν παράλειψη τῆς διενέργειας νομίμων πράξεων ἢ ὑλικῶν ἐνεργειῶν.

Οἱ πράξεις μπορεῖ νὰ εἶναι ἀτομικὲς, δηλαδή νὰ ἀφοροῦν ὀρισμένο πρόσωπο, ἢ κανονιστικὲς, δηλαδή νὰ ἀφοροῦν ὀρισμένη κατηγορία προσώπων. Ἡ βλάβη μπορεῖ νὰ προκαλεῖται στοὺς ἀποδέκτες τῶν πράξεων ἢ σὲ τρίτους.

Ἡ παρανομία τῆς πράξης πού προκαλεῖ τὴ βλάβη, μπορεῖ νὰ ὀφείλεται σὲ μὴ

1. Βλέπε Κ.Ι. Δεσποτόπουλου, *Μελετήματα πολιτικῆς φιλοσοφίας*, ἐκδ. Δ' Ἀθήνα 1983, σελ. 50.

ήθελγημένη κακή έρμηνεία τῶν κανόνων πού προβλέπουν τή διενέργειά της ἢ σέ διάθεση αὐθαιρεσίας, ἢ ὅποια ἀποβλέπει στήν ἱκανοποίηση ἄλλων σκοπῶν π.χ. ἰδιωτικῶν συμφερόντων ἢ ἀκόμη καί κομματικῶν ἐπιδιώξεων.

Ἡ ἔκταση καί ἔνταση τῶν φαινομένων αὐτῶν ἐξαρτᾶται ἀπό τήν ἔκταση τῆς δραστηριότητας τῆς Διοίκησης, τήν καλή ὀργάνωση καί στελέχωσή της, ἀπό τήν πολιτική βούληση τῶν κυβερνητικῶν ὀργάνων καί τή βούληση τῶν ὀργάνων πού διοικοῦν τὰ ΝΠΔΔ καί τοὺς ΟΤΑ. Γενικῶς ὅμως παράγοντες πού καθορίζουν τήν ἔκταση καί ἔνταση τῶν φαινομένων, τὰ ὅποια χαρακτηρίζονται συνήθως μέ τόν ὄρο «κακοδιοίκηση», εἶναι ἡ στάθμη τοῦ δημόσιου αἰσθήματος, ἡ πολιτική καί κοινωνική ὠριμότητα ἀλλά καί ἡ παιδεία τῶν πολιτῶν. Πάντως, καί μέ τοὺς καλύτερους ἀκόμη ὄρους ὀργάνωσης καί λειτουργίας τῆς Δημόσιας Διοίκησης, εἶναι ἀδύνατον νά ἀποφευχθεῖ ἔστω καί σέ ὀριακὸ βαθμὸ ἡ κακοδιοίκηση. Δυστυχῶς ἡ κακοδιοίκηση στήν Ἑλλάδα δὲν εἶναι ὀριακὸ φαινόμενο. Χαρακτηριστικὸ εἶναι ὅτι τὸ 2001 τὸ Συμβούλιο τῆς Ἐπικρατείας ἀκύρωσε τὸ 25% τῶν διοικητικῶν πράξεων κατὰ τῶν ὁποίων εἶχαν ἀσκηθεῖ αἰτήσεις ἀκυρώσεως.

6. Τὸ Συνταγματικὸ καί τὸ Διοικητικὸ Δίκαιο, πού ἄλλωστε συνδέονται ἄρρηκτα, προβλέπουν τήν προστασία τοῦ διοικουμένου ἀπὸ τήν κακοδιοίκηση κυρίως μέ δύο τρόπους. Ἀφενὸς περιλαμβάνουν σχετικούς κανόνες καί ἀφετέρου καθιερώνουν τήν παροχὴ δικαστικῆς προστασίας, σέ περίπτωση πού ἡ βλάβη τὴν ὅποια ὑπέστη ὁ διοικούμενος εἶναι δυνατόν νά ἀποκατασταθεῖ μόνο μέ δικαστικὴ ἀπόφαση. Προβλέπονται ἐπίσης διαδικασίες αὐτοελέγχου τῆς Διοίκησης καί ὁ ἐνδιάμεσος ἔλεγχος ἀπὸ τὸν Συνήγορο τοῦ Πολίτη. Παράλληλα ὑπάρχει καί ὁ κοινοβουλευτικὸς ἔλεγχος.

7. Σχετικὰ μέ τοὺς κανόνες πού καθορίζουν τίς ἀρμοδιότητες τῶν ὀργάνων τοῦ Δημοσίου, τῶν ΝΠΔΔ καί τῶν ΟΤΑ, ἡ προστασία τοῦ διοικουμένου ἔχει α) ἀρνητικὸ χαρακτήρα, ὁ ὁποῖος συνίσταται στήν ἀπαγόρευση νά βλάπτουν μέ πράξεις τους ἢ παραλείψουν τοὺς τὰ ἔννομα συμφέροντα ἢ δικαιώματα τοῦ διοικουμένου καί β) θετικὸ χαρακτήρα, ὁ ὁποῖος συνίσταται στὸ καθῆκον τῶν ὀργάνων αὐτῶν νά ἀναπτύσσουν δραστηριότητα, δηλαδή νά προβαίνουν στίς προβλεπόμενες ἢ ἐπιβαλλόμενες ἀπὸ τὴ νομοθεσία νομικὲς ἢ ὑλικὲς πράξεις, γιὰ τήν ἱκανοποίηση ὀρισμένου ἔννομου συμφέροντος ἢ δημόσιου δικαιώματος τοῦ διοικουμένου.

Ἐννομο συμφέρον ὑπάρχει ὅταν ἡ νομοθεσία προβλέπει ὅτι μέ τήν ἔκδοση μιᾶς διοικητικῆς πράξης δημιουργοῦνται νομικὲς ἢ πραγματικὲς καταστάσεις ἢ μέ τήν ἐνέργεια ὑλικῶν πράξεων δημιουργοῦνται ὑλικὲς καταστάσεις, ἀπὸ τίς ὁποῖες ὁ διοικούμενος ἀντλεῖ ὠφέλεια. Δημόσιο δικαίωμα ὑπάρχει ὅταν ἀπὸ τὴ διοικητικὴ νομοθεσία πηγάζει ἀπαίτηση τοῦ διοικουμένου κατὰ δημόσιου νομικοῦ προσώπου γιὰ συγκεκριμένη παροχὴ, συνήθως χρηματικὴ.

8. Οί κυριότεροι δικαστικοῦ, διονομικοῦ καί οὐσιαστικοῦ δικαίου κανόνες, οἱ ὅποιοι ἔχουν σκοπὸ τὴν προστασία τοῦ διοικουμένου εἶναι:

α) Ἡ ἀρχὴ τῆς «ἰσότητος ἐνώπιον τῶν δημοσίων ὑπηρεσιῶν» μὲ ὀργανικὴ ἔννοια, δηλαδὴ τῶν ὀργανωτικῶν μονάδων τῶν δημοσίων νομικῶν προσώπων, εἴτε ὅταν αὐτὰ ἀσκοῦν δημόσια ἐξουσία μὲ τὴν ἐκδόση διοικητικῶν πράξεων, εἴτε ὅταν ἀναπτύσσουν παραγωγικὴ δραστηριότητα μὲ τὴν παραγωγή ὑπηρεσιῶν ἢ ἀγαθῶν πρὸς ἱκανοποίηση ὀρισμένων βασικῶν ἀναγκῶν, δηλαδὴ ὅταν ἀσκοῦν δημόσια ὑπηρεσία μὲ λειτουργικὴ ἔννοια. Ἡ ἀρχὴ αὐτὴ εἶναι ἐξειδίκευση τοῦ συνταγματικοῦ κανόνα τῆς ἰσότητος, πού ἐπιβάλλει τὴν ἴδια μεταχείριση τῶν διοικουμένων οἱ ὅποιοι συγκεντρώνουν τὶς ἴδιες προϋποθέσεις καὶ τὴ διαφορετικὴ μεταχείριση ἐκείνων πού συγκεντρώνουν διαφορετικὰς προϋποθέσεις. Ὁ κανόνας τῆς ἰσότητος ἀποτελεῖ καὶ κριτήριον γιὰ τὸν καθορισμὸ τῶν ἄκρων ὀρίων τῆς διακριτικῆς εὐχέρειας τῶν διοικητικῶν ὀργάνων.

Ἡ ἀρχὴ αὐτὴ ἔχει ἐφαρμογὴ καὶ στὴν περίπτωσι τῶν δημοσίων νομικῶν προσώπων, πού ἀσκοῦν ἐπιχειρηματικὴ δραστηριότητα μὲ ἀντικείμενον δημόσια ὑπηρεσία μὲ λειτουργικὴ ἔννοια καὶ διέπονται ἀπὸ τὸ ἰδιωτικὸ δίκαιο, καθὼς καὶ στὰ ἰδιωτικὰ νομικὰ πρόσωπα πού ἀσκοῦν τέτοια δραστηριότητα κατὰ παραχώρησι ἀπὸ τὸ δημόσιον ἢ τοὺς ΟΤΑ.

β) Ἡ ἀρχὴ τῆς «χρηστῆς διοίκησης». Τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας, ἀπὸ τὶς ἀρχὰς τῆς δεκαετίας τοῦ '30, ἔκρινε ὅτι οἱ πράξεις τῆς Διοίκησης ἐλέγχονται καὶ γιὰ χρῆσι διακριτικῆς εὐχέρειας «ἀσύμφωνης» πρὸς τὴν κρίσι ἀγαθοῦ ἀνδρός κατὰ τὴν ἔννοια καὶ τὸν σκοπὸ τοῦ νόμου καὶ πρὸς ἐξυπηρέτησι τῆς «καλῆς» διοίκησης, στὴν ὁποία καὶ μόνον ἀπέβλεψε ὁ νομοθέτης μὲ τὴ χορήγησι τῆς ἀρμοδιότητος αὐτῆς (ΣΕ 620/1933). Στὴ συνέχεια τὸ Συμβούλιον τῆς Ἐπικρατείας ἔκρινε ὅτι ἡ Διοίκηση πρέπει νὰ προκρίνει τὴ λιγότερον ἐπαχθὴ γιὰ τὸν διοικούμενον λύσι, ὅταν μὲ αὐτὴ μπορεῖ νὰ ἱκανοποιηθεῖ τὸ δημόσιον συμφέρον (ΣΕ 832/936)². Ἔτσι διαμορφώθηκε ὡς γενικὴ ἀρχὴ τοῦ Διοικητικοῦ Δικαίου ὁ κανόνας τῆς «χρηστῆς διοίκησης» πού ἐπιβάλλει στὰ διοικητικὰ ὄργανα νὰ ἀσκοῦν τὶς ἀρμοδιότητές τους, καὶ εἰδικότερα τὴ διακριτικὴ εὐχέρεια, σύμφωνα μὲ τὴν κοινὴ λογικὴ, τὸ αἶσθημα δικαίου καὶ τὸ πνεῦμα ἐπιείκειας πού διέπουν τὴν ἔννομη τάξι, ὥστε νὰ ἀποφεύγονται οἱ ἀνεπιεικεῖς καὶ ἀπλῶς δογματικὲς ἐρμηνευτικὲς ἐκδοχές, καὶ νὰ ἐπιδιώκεται ἡ προσαρμογὴ τῶν κανόνων στὶς ἐπικρατοῦσες κοινωνικὲς καὶ οἰκονομικὲς συνθήκες καὶ ἀπαιτήσεις,

2. Βλέπε Μιχ. Δ. Στασινόπουλου, *Δίκαιο τῶν Διοικητικῶν Πράξεων*, Ἀθῆναι 1954, σελ. 346 καὶ 347.

καθώς και στην ιδιαιτερότητα των κρινόμενων περιπτώσεων. Στόν κανόνα αυτό περιλαμβάνεται ο ειδικότερος κανόνας που στη σύγχρονη νομολογία και θεωρία αποκαλείται «ἀρχή της αναλογικότητας», αλλά και ο κανόνας της «προστατευόμενης εμπιστοσύνης», ο οποίος πηγάζει από τον γενικότερο κανόνα της ασφάλειας δικαίου. Οί κανόνες αυτοί έχουν συναχθεί βάσει της τελεολογικής ἐρμηνείας, δεδομένου ότι αναφέρονται στον σκοπό και στον τρόπο ἐφαρμογῆς της νομοθεσίας.

Στην περίπτωση των διοικητικῶν συμβάσεων ἀντί του κανόνα της χρηστῆς διοίκησης, γιά τόν προσδιορισμό των δικαιωμάτων και των ὑποχρεώσεων των συμβαλλομένων, ἐφαρμόζεται ο ἀντίστοιχος κανόνας του ἰδιωτικοῦ δικαίου, σύμφωνα με τόν ὅποιο οί συμβάσεις ἐρμηνεύονται ὅπως ἀπαιτεῖ ἡ καλή πίστη, ἀφοῦ ληφθοῦν ὑπόψη και τὰ συναλλακτικά ἤθη, καθώς και ὁ κανόνας που ἀπαγορεύει τήν καταχρηστική ἀσκηση του δικαιώματος. Οί κανόνες αυτοί ἔχουν ἐνσωματωθεῖ και στό Διοικητικό Δίκαιο.

Παρατηρῶ ὅτι οί κανόνες της ἀναλογικότητας και της προστατευόμενης ἐμπιστοσύνης στό ἐπίπεδο του Συνταγματικοῦ Δικαίου, ἀναγνωρίζεται ὅτι ἔχουν συνταγματική ἰσχὺ και εἶναι κριτήρια της συνταγματικότητας των νόμων. Ἡ δὲ ἀναθεωρημένη διάταξη του ἄρθρου 25 του Συντάγματος, καθιερώνει τήν ἀρχή της ἀναλογικότητας, ὡς μέτρο του ἐπιτρεπτοῦ του περιορισμοῦ των δικαιωμάτων του ἀνθρώπου και της ἀρχῆς του κοινωνικοῦ κράτους δικαίου, με νόμο³.

γ) Ἡ ἀρχή «τῆς καλῆς ἢ εὐρυθμῆς λειτουργίας της Διοίκησης», ἡ ὅποια ἐπιβάλλει τήν ἀσκηση της δραστηριότητας των διοικητικῶν ὀργάνων ἐγκαίρως, ὄχι ἀπλῶς σύμφωνα με τούς κανόνες δικαίου, ἀλλά και σύμφωνα με τούς κανόνες της ἐπιστήμης και της τέχνης, τὰ δεδομένα της κοινῆς πείρας και τήν ἀρχή της καλῆς πίστεως.

Ὁ κανόνας αὐτός ἐφαρμόζεται ιδιαίτερα γιά τή θεμελίωση της εὐθύνης της Διοίκησης και τήν ἀπαίτηση ἀποζημίωσης γιά ὑλικές ἢ ἠθικές ζημίες που ὑπέστη ὁ διοικούμενος ἀπό παράνομες πράξεις ἢ παραλείψεις των διοικητικῶν ὀργάνων, κατά τήν ἀσκηση δημόσιας ἐξουσίας.

δ) Ὁ κανόνας της «ἀκρόασης του διοικουμένου» πρὶν ἀπό τή λήψη ἑνὸς μέτρου εἰς βάρος των δικαιωμάτων ἢ συμφερόντων του. Ἔτσι ἐπιβάλλεται ἡ κλήση του διοι-

3. Γιά τήν ἀμφισβήτηση της ὀρθότητας της ρύθμισης αὐτῆς ἀπό τόν Καθηγητή Γ. Μητσόπουλο, βλέπε Πρακτικά της Ἀκαδημίας Ἀθηνῶν, ἔτος 2001, τόμος 76ος, τεῦχος Α', σελ. 112 ἐπ., ὅπου ἀνακοινώσῃ του με τίτλο «Τριτερέγεια» και «ἀναλογικότητα» ὡς διατάξεις του ἀναθεωρηθέντος Συντάγματος».

κουμένου να ασκήσει το δικαίωμα της προηγούμενης άκρόασης, στην οποία περιγράφεται το έπαχθές μέτρο που πρόκειται να ληφθεί εις βάρος του. Συναφές είναι και το δικαίωμα του διοικουμένου να λάβει γνώση των στοιχείων που αιτιολογούν τη λήψη του μέτρου και να τὰ αντικρούσει. Η νομολογία του Συμβουλίου της Έπικρατείας ακόμη και μετά την αναγωγή του κανόνα της προηγούμενης άκρόασης σέ συνταγματικό, είχε περιορίσει σημαντικά το πεδίο εφαρμογής του, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις που υπήρχε επιτακτικό δημόσιο συμφέρον ή η νομοθεσία προέβλεπε την άσκηση διοικητικών προσφυγών. Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας κατήργησε τον περιορισμό στη δεύτερη περίπτωση (άρθρο 6 § 4) και προβλέπει έπιεική ρύθμιση για την περίπτωση όπου υπάρχει επιτακτικό δημόσιο συμφέρον⁴.

ε) Οί κανόνες, οί σχετικοί με τη συγκρότηση, τη σύνθεση και τη λειτουργία των συλλογικών διοικητικών οργάνων. Οί κανόνες αυτοί έχουν σκοπό όχι μόνο την προστασία του δημόσιου συμφέροντος, αλλά και του διοικουμένου που έχει συμφέρον οί υποθέσεις οί όποιες τον άφορούν, να εξετάζονται από τὰ πρόσωπα, τὰ όποια καθορίζει η νομοθεσία και κατά τη νόμιμη διαδικασία. Ιδιαίτερη σημασία έχει ο κανόνας της «άμεροληψίας», σύμφωνα με τον όποιο τὰ διοικητικά όργανα, είτε συλλογικά είτε μονομελή, πρέπει να παρέχουν έγγυήσεις για άμερόληπτη κρίση, ώστε να δημιουργείται στον διοικούμενο η πεποίθηση του άδιαβλήτου των πράξεων των διοικητικών οργάνων.

στ) Ο κανόνας σύμφωνα με τον όποιο οί δυσμενείς άτομικές διοικητικές πράξεις πρέπει να περιέχουν αιτιολογία, η όποία είτε αναφέρεται στο σώμα της πράξης, όταν αυτό προβλέπεται από νομοθεσία, είτε προκύπτουν από τον φάκελο της υπόθεσης.

Η αιτιολογία πρέπει να περιλαμβάνει τις νομικές και / ή πραγματικές προϋποθέσεις για την έκδοση της πράξης, την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών, και στην περίπτωση της άσκησης διακριτικής ευχέρειας, τις σκέψεις του άρμόδιου οργάνου για την έπιλογή της λύσης που υίοθετεί. Ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας γενίκευσε τον κανόνα της αιτιολόγησης και για τις έπωφελείς άτομικές διοικητικές πράξεις. Ο κανόνας της αιτιολόγησης είναι σημαντικό μέσο προστασίας

4. "Αν η άμεση λήψη του δυσμενοῦς μέτρου είναι αναγκαία για την άποτροπή κινδύνου ή λόγω επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος, είναι, κατ' εξαίρεση, δυνατή ή, χωρίς προηγούμενη κλήση του ενδιαφερομένου, ρύθμιση. "Αν η κατάσταση που ρυθμίστηκε είναι δυνατόν να μεταβληθεί, η διοικητική άρχη, μέσα σέ χρονικό διάστημα δεκαπέντε (15) ήμερών, καλεί τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις άπόψεις του, όποτε και προβάινει σέ τυχόν νέα ρύθμιση. "Αν η πιο πάνω προθεσμία παρέλθει άπρακτη, το μέτρο παύει αυτοδικαίως, και χωρίς άλλη ένέργεια, να ισχύει (άρθρο 6 § 5).

του διοικουμένου πρώτον διότι η αίτιολογία του παρέχει πληροφόρηση που επιτρέπει να κρίνει τη νομιμότητα της πράξης και δεύτερον διότι όταν έλλείπει ή είναι παράνομη (δηλαδή είναι άοριστη ή ανεπαρκής ή δέν στηρίζεται στα στοιχεία του φακέλου), θεμελιώνει τον δικαστικό έλεγχο για παράβαση ουσιώδους τύπου στην πρώτη περίπτωση και για παράβαση νόμου στη δεύτερη. Έτσι με τον έλεγχο της αίτιολογίας το δικαστήριο, ακόμη και στις άκυρωτικές διαφορές, έμμεσα εξετάζει και κρίνει την ουσία της υπόθεσης, ακόμη και όταν δέν συντρέχει κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας.

ζ) Ο κανόνας ότι ο εκτελεστός χαρακτήρας των δυσμενών διοικητικών πράξεων άτونهϊ, δηλαδή οι πράξεις αυτές δέν μπορούν να άντιταχθούν στον διοικούμενο και να καταργήσουν ή να περιορίσουν ένομα συμφέροντα ή δικαιώματά του ή να του επιβάλουν ύποχρεώσεις πριν από την κοινοποίησή τους. Θα ήταν δέ έπεικές να γίνει δεκτό ότι η κοινοποίηση των πράξεων αυτών πρέπει να γίνει σε εύλογο κατά περίπτωση χρόνο.

η) Η άρχή της «άσφάλειας του δικαίου» που άποσκοπεϊ στη σταθερότητα των έπωφελών νομικών και πραγματικών καταστάσεων, οι όποιες δημιουργούνται με τις διοικητικές πράξεις. Η άρχή αυτή συγκεκριμενοποιείται με ειδικότερους κανόνες: τον κανόνα της προστατευόμενης έμπιστοσύνης, ο όποιος όπως προάνεφερα είναι και εξειδίκευση του κανόνα της χρηστής Διοίκησης, τον κανόνα της κατ' άρχήν μη άναδρομικής ισχύος των διοικητικών πράξεων και τους κανόνες της άνάκλησης των νομίμων και παράνομων άτομικών διοικητικών πράξεων που είναι έπωφελείς για τον διοικούμενο.

9. Το Σύνταγμα προβλέπει το άτομικό δικαίωμα του διοικουμένου να ύποβάλει στις διοικητικές άρχές έγγραφες άναφορές, που περιέχουν αιτιάσεις κατά ενεργειών ή παραλείψεων των διοικητικών οργάνων και άποσκοπούν στην επανόρθωση ή την άποτροπή ήθικης ή ύλικης βλάβης του. Η δέ νομοθεσία προβλέπει διοικητικές προσφυγές κατά των διοικητικών πράξεων, με αίτημα την άνάκληση ή τροποποίηση ή άκύρωσή τους, καθώς και τη διαδικασία κρίσης των προσφυγών αυτών. Σκοπός των παραπάνω ρυθμίσεων είναι να δοθεϊ στη Διοίκηση ή δυνατότητα επανεξέτασης των ύποθέσεων και άποκατάστασης της βλάβης που έχουν προκαλέσει παράνομες διοικητικές πράξεις, ώστε να άποφεύγεται ή επιζήτηση της δικαστικής προστασίας, που συνεπάγεται καθυστέρηση και δαπάνες. Κατά κοινή όμως έμπειρία, ο διοικητικός αυτός αυτοέλεγχος έχει σε πολύ λίγες περιπτώσεις δικαιώσει τον διοικούμενο, ένω άντιθέτως συνεπάγεται καθυστέρηση στην άποκατάσταση της βλάβης που είχε ύποστει.

10. Από το 1989 έχουν ιδρυθεϊ συλλογικά όργανα που χαρακτηρίζονται ως

«ανεξάρτητες διοικητικές αρχές», τὰ μέλη τῶν ὁποίων ἀπολαμβάνουν προσωπική καὶ λειτουργική ἀνεξαρτησία· προσωπική ἀνεξαρτησία, με τὴν ἔννοια ὅτι δὲν εἶναι δυνατή, παρὰ μόνο γιὰ σοβαροὺς λόγους σχετικούς με τὴν ἄσκηση τῶν καθηκόντων τους, ἢ ἀπομάκρυνσή τους κατὰ τὴ διάρκεια τῆς θητείας τους, καὶ λειτουργική με τὴν ἔννοια ὅτι οἱ πράξεις τους δὲν ὑπόκεινται σὲ ἱεραρχικὸ καὶ γενικότερα διοικητικὸ ἔλεγχο. Οἱ ἀρχές αὐτὲς ἔχουν κατὰ περίπτωση συμβουλευτικὲς ἢ ἀποφασιστικὲς ἀρμοδιότητες. Πρὶν ἀπὸ τὴν τελευταία ἀναθεώρηση τοῦ Συντάγματος, ὑπῆρχε σοβαρὴ ἀμφιβολία ὅσον ἀφορᾷ τὴ συμβατότητα τῶν ἀρχῶν αὐτῶν με τὸ κοινοβουλευτικὸ σύστημα, δεδομένου ὅτι ἡ λειτουργική ἀνεξαρτησία τους περιορίζει σημαντικά, ἐὰν δὲν ματαιώνει, τὸν κοινοβουλευτικὸ ἔλεγχο καὶ τὴν πολιτικὴ εὐθύνη τῆς Κυβέρνησης καὶ τῶν ὑπουργῶν, πού εἶναι οἱ βάσεις τοῦ κοινοβουλευτικοῦ συστήματος.

Ἦδη τὸ Σύνταγμα προβλέπει ὀρισμένες ἀνεξάρτητες ἀρχές, χωρὶς τὸν ἐπιθετικὸ προσδιορισμὸ «διοικητικές», οἱ ὁποῖες πάντως περιλαμβάνονται στὴ Δημόσια Διοίκηση καὶ ἀνήκουν στὸ νομικὸ πρόσωπο τοῦ Κράτους. Παραμένει ὅμως τὸ ζήτημα τῆς ἐναρμόνισης τῆς λειτουργίας τῶν ἀρχῶν αὐτῶν πρὸς τοὺς κανόνες τοῦ κοινοβουλευτικοῦ πολιτεύματος. Οἱ ἀνεξάρτητες ἀρχές μπορεῖ νὰ ἔχουν ἀρμοδιότητες σχετικές με τὴν προστασία τοῦ διοικουμένου, ὅπως π.χ. στὴν περίπτωση τῆς Ἀρχῆς Προστασίας Δεδομένων Προσωπικοῦ Χαρακτήρα. Ἰδιαίτερη σημασία ἔχει ἡ ἀνεξάρτητη διοικητικὴ ἀρχὴ πού ὀνομάζεται Συνήγορος τοῦ Πολίτη καὶ εἶναι ἀρμόδια νὰ ἐρευνᾷ περιπτώσεις κακοδιοίκησης καὶ νὰ προβαίνει σὲ συστάσεις πρὸς τὴ Διοίκηση γιὰ τὴ λήψη μέτρων ἀποκατάστασης τῆς βλάβης τῶν διοικουμένων, ἀπὸ παράνομες πράξεις ἢ παραλείψεις.

11. Τὸ Σύνταγμα καὶ ἡ νομοθεσία ἔχουν ὀργανώσει ἓνα πλήρες σύστημα δικαστικῆς προστασίας τοῦ διοικουμένου, ὀριστικῆς καὶ προσωρινῆς ἀπὸ παράνομες πράξεις ἢ παραλείψεις τῶν ὀργάνων τοῦ Δημοσίου, τῶν ΝΠΔΔ καὶ τῶν ΟΤΑ. Ὅταν ἡ βλάβη προξενεῖται ἀπὸ πράξεις ἢ παραλείψεις στὸ πλαίσιο σχέσεων πού ρυθμίζονται ἀπὸ τὸ δημόσιο δίκαιο, ἀρμόδια εἶναι τὰ δικαστήρια τὰ ὁποῖα συγκροτοῦν τὸν κλάδο τῆς διοικητικῆς δικαιοσύνης, δηλαδή τὰ διοικητικὰ δικαστήρια (πρωτοδικεῖα καὶ ἐφετεῖα) καὶ τὸ Συμβούλιο τῆς Ἐπικρατείας. Ἀρμόδιο εἶναι ἐπίσης, γιὰ ὀρισμένες ὑποθέσεις, τὸ Ἐλεγκτικὸ Συνέδριο.

Ἡ νομολογία τῶν ἀνωτάτων δικαστηρίων καὶ εἰδικότερα τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, διαφυλάσσει τὴ δικαιοδοσία αὐτῆ τῶν δικαστηρίων, κρίνοντας ἀντισυνταγματικούς τοὺς νόμους, οἱ ὁποῖοι με ἄμεσο ἢ ἔμμεσο τρόπο τὴν περιορίζουν. Ἀξιοσημείωτη εἶναι ἡ νομολογία πού διαμορφώθηκε ὕστερα ἀπὸ νομολογία τοῦ Εὐρωπαϊκοῦ Δικαστηρίου τῶν Δικαιωμάτων τοῦ Ἀνθρώπου, σχετικὰ με τὴν προστασία τῶν ἐθνικῶν δικαιωμάτων καὶ τὴν κατάργηση σχετικῶν δικῶν.

Διαμορφώνονται όμως νέα φαινόμενα περιορισμού της δικαστικής προστασίας. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των διοικητικών συμβάσεων μεγάλων δημοσίων έργων και προμηθειών. Το νομοθετικό όργανο, υπερβάλλοντας την ανάγκη προσαρμογής στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο με την πρόβλεψη ιδιαίτερης προσωρινής δικαστικής προστασίας, θέσπισε διατάξεις, οι οποίες με άπλη πιθανολόγηση ουσιαστικά αποκλείουν την πλήρη διάγνωση και κρίση των σχετικών διαφορών αποθαρρύνοντας τον ενδιαφερόμενο να επιδιώξει οριστική δικαστική προστασία, δεδομένου ότι οι συμβάσεις που συνάπτονται παράνομα εκτελούνται, ή δε πλήρης αποκατάσταση της βλάβης που υπέστη ο διοικούμενος, ο οποίος έλαβε μέρος στον διαγωνισμό, από την παράνομη σύναψη της σύμβασης, όχι μόνο απαιτεί μακρές διαδοχικές διαδικασίες αλλά είναι και αμφίβολη.

12. Τα διοικητικά δικαστήρια και το Συμβούλιο της Έπικρατείας ελέγχοντας την αιτιολογία των διοικητικών πράξεων, τη χρήση της διακριτικής ευχέρειας και την πλάνη περί τα πράγματα, όταν οι πράξεις αυτές προσβάλλονται ευθέως ή παρεμπιπτόντως, έχουν τη δυνατότητα να ελέγχουν τη νομιμότητα αλλά και την ουσία, εφαρμόζοντας δε τους κανόνες που αποσκοπούν στην προστασία των διοικουμένων, ακυρώνουν ή τροποποιούν τις διοικητικές πράξεις ή επιδικάζουν τα ποσά που ικανοποιούν τις αξιώσεις τους. Το ίδιο συμβαίνει όταν ελέγχεται ή συμβατική συμπεριφορά του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ στο πλαίσιο των διοικητικών συμβάσεων, καθώς και η έξωσυμβατική ευθύνη τους.

Ουσιώδης παράγοντας της δικαστικής προστασίας των διοικουμένων είναι η γενική άποψη που έχει επικρατήσει, ότι οι κανόνες της διοικητικής δικονομίας έχουν τον σκοπό αυτόν. Έξάλλου και οι κανόνες του ανακριτικού συστήματος και της αρχής της ισότητας των διαδίκων, εφαρμόζονται για την επίτευξη του ίδιου σκοπού.

13. Όστος η δικαστική προστασία είναι αναποτελεσματική, εάν η Διοίκηση δεν εκτελεί τις δικαστικές αποφάσεις, πράγμα που δεν είναι σπάνιο, τόσο σε περιπτώσεις αποφάσεων ακυρώσεως διοικητικών πράξεων ή παραλείψεων έκδοσής τους ή τροποποίησής τους, όσο και καταψηφιστικών αποφάσεων. Ήδη η νομολογία του Έλεγκτικού Συνεδρίου και του Άρειου Πάγου έχει δεχθεί τη δυνατότητα αναγκαστικής εκτέλεσης για χρηματικές απαιτήσεις κατά του Δημοσίου και των δημοσίων νομικών προσώπων που έχουν τα ίδια δικονομικά προνόμια. Από δε τις πιο καινοτόμες διατάξεις του αναθεωρηθέντος Συντάγματος, είναι εκείνες που προβλέπουν την υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφώνεται στις δικαστικές αποφάσεις γενικώς, καθώς και ότι στα δικαστήρια, διοικητικά και πολιτικά, μπορεί να ανατεθεί με νόμο ή λήψη μέτρων για τη συμμόρφωση αυτή (άρθρα 94 § 4 και 95 § 5). Οι συνταγματικοί αυτοί κανόνες αμβλύνουν την απόλυτη εφαρμογή της αρχής της διάκρισης

τῶν ἐξουσιῶν, πού ἦταν τὸ θεωρητικὸ ἐμπόδιο γιὰ τὴ λήψη τέτοιων μέτρων καὶ καθι-
στοῦν δυνατὴ τὴ νομοθετικὴ ρύθμιση γιὰ τὴ συμμόρφωση τῆς Διοίκησης κατὰ τρόπο
ἀποτελεσματικὸ καὶ σύντομο.

14. Ἡ νομολογία τοῦ Συμβουλίου τῆς Ἐπικρατείας, κατὰ τὰ 70 καὶ πλέον ἔτη
τῆς λειτουργίας του, διατύπωσε δημιουργικὰ καὶ μάλιστα πρωτοποριακὰ σὲ σχέση
μὲ συγγενεῖς ἔννομες τάξεις, ὅπως εἶναι ἡ γαλλικὴ καὶ ἡ γερμανικὴ, μὲ τὴ μορφή
γενικῶν ἀρχῶν τοῦ Διοικητικοῦ Δικαίου, τοὺς κανόνες πού ἀποβλέπουν στὴν προ-
στασία τοῦ διοικουμένου. Μερικοὶ ἀπὸ αὐτοὺς υἱοθετήθηκαν ἀπὸ τὸ νομοθετικὸ
ὄργανο καὶ τὸν συντακτικὸ νομοθέτη, ὁ ὁποῖος θέσπισε καὶ ἄλλους.

Ἔτσι σήμερα ἡ ἐλληνικὴ ἔννομη τάξη περιλαμβάνει ἓνα σύστημα συνταγμα-
τικῶν, ὑπερνομοθετικῶν, νομοθετικῶν, κανονιστικῶν καὶ νομολογιακῶν κανόνων, οἱ
ὁποῖοι παρέχουν προστασία στὸν διοικουμένο ἀπὸ παράνομες νομικὲς ἢ ὑλικὲς πρά-
ξεις ἢ παραλείψεις τῆς Διοίκησης, πού προκαλοῦν βλάβες στὰ ὑλικά ἢ ἠθικά ἔννομα
συμφέροντα καὶ δικαιώματά του, καθὼς καὶ δικαστικὴ προστασία γιὰ τὴν ἀποκατά-
σταση μὲ δικαστικὲς ἀποφάσεις τῶν βλαβῶν αὐτῶν.

15. Ὡστόσο ἡ διαρκὴς ἐξέλιξη τῶν οἰκονομικῶν καὶ κοινωνικῶν συνθηκῶν δημι-
ουργεῖ νέους τομεῖς, ὅπου ἡ προστασία τοῦ διοικουμένου εἶναι ἀναγκαία.

Ἡ ἐκτεταμένη πλέον χρῆση παραχώρησης (μὲ σύμβαση ἢ εἰδικὴ ἄδεια) τῆς
ἄσκησης δημόσιας ὑπηρεσίας μὲ λειτουργικὴ ἔννοια, καθὼς καὶ ἡ εἰδικότερη μορφή
σύμβασης παραχώρησης δημόσιου ἔργου, σὲ ἐπιχειρήσεις πού ἰδρύθηκαν ἀπὸ ἰδιῶτες,
ἢ προέκυψαν ἀπὸ ἰδιωτικοποίηση τοῦ συνόλου τῆς περιουσίας δημοσίων νομικῶν προ-
σώπων ἢ ἐπιχειρήσεις μικτῆς οἰκονομίας πού συστάθηκαν γιὰ τὸν σκοπὸ αὐτὸ ἢ προ-
έκυψαν ἀπὸ μερικὴ ἰδιωτικοποίηση, ἐπιβάλλει τὴν ὀργάνωση καὶ λειτουργία εἰδικῶν
δημοσίων ὑπηρεσιῶν μὲ τὴν ὀργανικὴ ἔννοια. Οἱ ὑπηρεσίες αὐτὲς θὰ ἐλέγχουν τὴν
τήρηση τῶν ὄρων τῆς παραχώρησης καὶ τῶν γενικῶν κανόνων, πού ἀκόμη καὶ ἂν
δὲν διατυπώνονται στὴν σχετικὴ σύμβαση ἢ ἄδεια, ἔχουν ἐφαρμογή. Οἱ κανόνες αὐτοὶ
ἐπιβάλλουν, ἐκτὸς ἀπὸ τὴν ἴση μεταχείριση τῶν χρηστῶν ἢ πελατῶν, τὴν ὀργάνω-
ση καὶ λειτουργία τῶν ἐπιχειρήσεων αὐτῶν σύμφωνα μὲ τίς γενικῶς ἀποδεκτὲς
ἀρχὲς τῆς καθολικότητος, τῆς συνέχειας, τῆς προσαρμοστικότητος καὶ τῆς οἰκονο-
μικότητος, δεδομένου ὅτι οἱ ἐν λόγω ἐπιχειρήσεις ἀσκοῦν τὴν δραστηριότητά τους
στὸ πλαίσιο νομικοῦ ἢ καὶ πραγματικοῦ μονοπωλίου ἢ ὀλιγοπωλίου.

16. Ὅπως ὅμως κάθε σύστημα, ἔτσι καὶ τὸ σύστημα τῆς δικαστικῆς προστα-
σίας ἔχει ἐλλείψεις ἢ ἐμφανίζει παθολογικὰ φαινόμενα. Μιὰ ἔλλειψη εἶναι π.χ. ὅτι δὲν
προβλέπεται διαδικασία ἀναστολῆς ἐκτελέσεως καταψηφιστικῆς, εἰς βάρος τοῦ διοι-
κουμένου, ἀπόφασης διοικητικοῦ πρωτοδικείου ἢ ἐφετείου, κατὰ τῆς ὁποίας ἀσχεῖται
αἴτηση ἀναιρέσεως στὸ Συμβούλιο τῆς Ἐπικρατείας.

Ἰδιαίτερης σημασίας παθολογικό φαινόμενο τῆς ἀπονομῆς δικαστικῆς προστασίας εἶναι ἡ καθυστέρηση τῆς ἐκδίκασης τῶν ὑποθέσεων καὶ τῆς δημοσίευσης τῶν ἀποφάσεων, ἡ ὁποία μπορεῖ νὰ εἶναι πολὺ μεγάλη καὶ καμιά φορά καθιστᾷ τὴν δικαστικὴ προστασία τελείως ἀναποτελεσματικὴ. Βασικὸς λόγος τοῦ φαινομένου αὐτοῦ εἶναι ὁ μεγάλος ἀριθμὸς τῶν διαφορῶν, πού καὶ αὐτὸς ὀφείλεται μὲ τὴ σειρά του στὴν ἔκταση τῆς κακοδιοίκησης καὶ τῆς ἀναποτελεσματικότητος τοῦ αὐτοελέγχου τῆς Διοίκησης.

Ἡ ἀνάλογη αὔξηση τοῦ ἀριθμοῦ τῶν δικαστῶν καὶ δικαστικῶν ὑπαλλήλων καὶ ἡ καλὴ χρῆση σύγχρονης τεχνολογίας θὰ μπορούσαν νὰ θεραπεύσουν τὸ φαινόμενο αὐτό· ἐπίσης ὁ ἐμπλουτισμὸς τῶν βιβλιοθηκῶν τῶν διοικητικῶν δικαστηρίων. Πρέπει νὰ γίνῃ κατανοητὸ ὅτι ἡ ἀπονομὴ ἀποτελεσματικῆς δικαστικῆς προστασίας ἀπαιτεῖ τὶς ἀνάλογες δημόσιες δαπάνες.

Ἐνα ἀκόμη παθολογικό φαινόμενο εἶναι ὅτι στὶς περιπτώσεις πού τὰ δικαστήρια ἀκυρώνουν τὴν προσβαλλόμενη διοικητικὴ πράξη γιὰ τυπικούς λόγους καὶ εἰδικότερα γιὰ παράβαση οὐσιώδους τύπου ἢ παράνομη αἰτιολογία, δὲν ἐξετάζουν τοὺς λόγους πού ἀφοροῦν τὴν παράβαση νόμου, μὲ συνέπεια ἡ Διοίκηση νὰ ἐπανεκδίδῃ πράξη μὲ τὰ ἴδια ἐλαττώματα οὐσιαστικῆς νομιμότητος καὶ νὰ χρειάζεται ὁ διοικούμενος νὰ ἐπιζητήσῃ καὶ πάλι τὴν παροχὴ δικαστικῆς προστασίας. Ἐξίσου σημαντικὸ εἶναι τὸ φαινόμενο τῆς ἐπιδίκασης ἀποζημίωσης γιὰ ὀρισμένο χρονικὸ διάστημα, ἐνῶ ἡ γενεσιουργὸς αἰτία τῆς ἀπαίτησης παραμένει καὶ ὁ διοικούμενος πρέπει νὰ ἀσκήσῃ πάλι ἀγωγὴς γιὰ τὰ ἐπόμενα χρονικὰ διαστήματα. Ἐπίσης ἡ ἰσχὺς τοῦ δεδουλευμένου (ὄχι τοῦ ἀκυρωτικοῦ ἀποτελέσματος), μόνον γιὰ τὸν διοικούμενο πού ἦταν διάδικος καὶ ὄχι γιὰ ὅλους ὅσους ἔχουν ὑποστῆ βλάβη τῶν δικαιωμάτων ἢ ἐνόμων συμφερόντων τους μὲ παράνομες πράξεις πού ἔχουν ἐκδοθεῖ βάσει τῶν ἰδίων διατάξεων ἢ ἀπὸ παράλειψη ἐκδοσης τέτοιων πράξεων. Τὰ παθολογικὰ αὐτὰ φαινόμενα εἶναι δυνατὸν νὰ θεραπευτοῦν μὲ νομοθετικὴς ρυθμίσεις.

17. Παρὰ τὶς στρεβλώσεις, τὶς ἐλλείψεις καὶ τὰ παθολογικὰ φαινόμενα τοῦ συστήματος, οἱ κανόνες τοῦ δημόσιου δικαίου τόσο τοῦ Συνταγματικοῦ ὅσο καὶ τοῦ Διοικητικοῦ, οὐσιαστικοῦ, διαδικαστικοῦ καὶ δικονομικοῦ δικαίου, δημιουργοῦν ἓνα ἐπαρκὲς πλαίσιο προστασίας τοῦ διοικουμένου, πού εἶναι ἀναγκαῖο καὶ οὐσιώδες στοιχεῖο τοῦ δημοκρατικοῦ πολιτεύματός μας.