

**ΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΟ ΜΑΘΗΜΑ «ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΔΙΚΑΙΟΥ»**

**ΘΕΜΑ: « Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ
ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΩΣ ΓΕΝΙΚΗ
ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ »**

ΕΑΡΙΝΟ ΕΞΑΜΗΝΟ 2009

ΔΙΔΑΣΚΟΝΤΕΣ: ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ Α.

ΠΑΠΑΪΩΑΝΝΟΥ Ζ.

ΟΝΟΜ/ΜΟ: ΣΤΥΛΙΑΝΙΔΗ ΧΡΙΣΤΙΝΑ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

- 1.1) ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ (σελ. 3)**
- 1.2) ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΑΠΟ ΤΗΝ ΠΡΩΤΗ ΕΜΦΑΝΙΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΜΕΧΡΙ ΤΗΝ ΠΡΩΤΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ (σελ. 5)**

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ ΣΕ ΔΙΑΚΡΙΤΟΥΣ ΚΛΑΔΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ (σελ. 6)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

ΠΑΡΕΚΚΛΙΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ (σελ. 13)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

- 4.1) ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ (σελ. 15)**
- 4.2) ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ (σελ. 16)**

4.3) ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

(σελ. 18)

5) ΕΠΙΛΟΓΟΣ – ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ (σελ. 19)

6) ΠΕΡΙΛΗΨΗ (σελ. 20)

7) ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ- ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ (σελ. 21)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο

1.1) ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

Μεταξύ των διαφόρων μορφών πολιτειακής οργάνωσης στις οποίες έχουν δοκιμαστεί οι ανθρώπινες κοινωνίες ανά τους αιώνες, διακρίνεται ως η πλέον κοινωνικά και πολιτικά βιώσιμη η οργάνωση και διάρθρωση της εξουσίας στα πλαίσια του λεγόμενου Κράτους Δικαίου.

Ως Κράτος Δικαίου λογίζεται αρχικά το κράτος εκείνο, το οποίο διέπεται από κανόνες δικαίου. Τούτο βέβαια σημαίνει πως οι κανόνες που θέτει η πολιτεία δεν δεσμεύουν μόνο τους πολίτες - ιδιώτες, αλλά ισχύουν και επεκτείνονται σε κάθε φορέα και εκφραστή της δημόσιας εξουσίας. Ωστόσο, τα γνωρίσματα του κράτους δικαίου δεν περιορίζονται σε αυτόν τον ορισμό. Η υπόσταση ενός πραγματικού κράτους δικαίου θεμελιώνεται μέσα από την αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών¹, από την κατοχύρωση και την εν τοις πράγμασι εξασφάλιση των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών², από την πρόβλεψη και διασφάλιση της δικαστικής ανεξαρτησίας³, από την αναγνώριση στα δικαστήρια της αρμοδιότητας να ελέγχουν την αντισυνταγματικότητα των νόμων⁴ και,

¹ βλ. Το ισχύον Σύνταγμα της Ελλάδος αρθρ. 26

² βλ. Το ισχύον Σύνταγμα της Ελλάδος αρθρ. 4 επ. και αρθρ.25

³ βλ. Το ισχύον Σύνταγμα της Ελλάδος αρθρ. 26, 87, 89

⁴ βλ. Το ισχύον Σύνταγμα της Ελλάδος αρθρ. 93 παρ.4

φυσικά, από την κατοχύρωση της αρχής της νομιμότητας και του, συναφούς προς αυτήν, κυρωτικού θεσμού της αιτήσεως ακυρώσεως παρανόμων διοικητικών πράξεων ενώπιον του ΣΤΕ¹.

Η ύπαρξη και τήρηση των ανωτέρω αρχών συνιστά και τη μείζονα κατοχύρωση των πολιτών κατά της κρατικής αυθαιρεσίας, συνεπώς η έννοια του κράτους δικαίου ήταν αναμενόμενο και προαπαιτούμενο να διαπνέει ολόκληρο το φάσμα της οργάνωσης και δράσης της δημόσιας εξουσίας.

Η αρχή της νομιμότητας, λοιπόν, συνιστά μία από τις αρχές που οικοδομούν το «Κράτος Δικαίου»². Βρίσκει την κυριότερη έκφρασή της στο άρθρ. 95 Σ, το οποίο απονέμει στο ΣΤΕ την αρμοδιότητα να ακυρώνει τις εκτελεστές πράξεις της διοίκησης που εκδόθηκαν κατά παράβαση νόμου και θεσπίζει την υποχρέωση των διοικητικών αρχών να συμμορφώνονται με τη νομοθεσία και τη νομολογία, καθώς και στο άρθρ. 26 Σ, που καθιερώνει την διάκριση των λειτουργιών. Η εξουσία κερματίζεται και κατανέμεται σε ξεχωριστά κέντρα δράσης, ενώ προβλέπεται σαφής διάκριση μεταξύ της εξουσίας που θεσπίζει τους κανόνες και των εξουσιών που καλούνται να τους εφαρμόσουν. Η εν λόγω αρχή υπονοεί ότι όλες οι εξουσίες διέπονται από το δίκαιο, ότι πρέπει να υπακούουν στις επιταγές του νομοθέτη. Το κράτος δεν περιβάλλεται από την προστατευτική σφαίρα του απυρόβλητου, υπόκειται και αυτό στους νόμους που παράγει. Η διοίκηση και η δικαιοσύνη υποχρεούνται να εναρμονίζονται με το γράμμα των νόμων και να ενεργούν εντός των ορίων τους.

¹ Βλ. το ισχύον Σύνταγμα της Ελλάδος άρθρ. 95

² Βλ. Μαυριάς Κ., Συνταγματικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα 2004, σελ. 338

Η αρχή της νομιμότητας, επομένως, υπερκερνά αφενός τη σκοπιμότητα που αποτελεί κατευθυντήρια γραμμή της διοικήσεως, καθώς η τελευταία οφείλει να καθορίζει τους στόχους και τα μέσα επίτευξής τους καθ' όλα σύμφωνους με το Σύνταγμα και τους νόμους, και παράλληλα προκρίνει την υπεροχή της νομοθετικής λειτουργίας έναντι της διοικητικής, με την έννοια ότι η δημόσια διοίκηση υποτάσσεται στους κανόνες δικαίου που την διέπουν.¹

1.2) ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΑΠΟ ΤΗΝ ΠΡΩΤΗ ΕΜΦΑΝΙΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΜΕΧΡΙ ΤΗΝ ΠΡΩΤΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ

Οι απαρχές της αρχής της νομιμότητας της διοίκησης συναντώνται το 13^ο αιώνα με την μορφή της αρχής της νομιμότητας του φόρου. Η αρχή αυτή κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά στη Magna Carta Libertatum που παραχώρησε ο βασιλιάς της Αγγλίας Ιωάννης ο Ακτήμονας (1215). Ο Χάρτης αυτός απαγόρευε (άρθρο 12) την επιβολή των φόρων χωρίς την συγκατάθεση του «Κοινού Συμβουλίου», που με την πάροδο του χρόνου εξελίχτηκε στο σώμα των αντιπροσώπων του λαού, το Κοινοβούλιο.

¹ Κατά την άποψη του κ. Παπαρηγορίου Β. στις «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», εκδ. Σάκκουλα 2005, σελ.137, η υποταγή της διοίκησης στο νόμο σχετικοποιεί την αρχή της ισοδυναμίας και ισοτιμίας των τριών λειτουργιών, οπότε καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το Σ αποφεύγει τη δογματική εφαρμογή της διακρίσεως των τριών λειτουργιών και ότι καθιερώνει μάλλον την αρχή της διασταυρώσεώς τους.

Στα μετέπειτα χρόνια και μέχρι το ξέσπασμα της Γαλλικής Επανάστασης η αρχή της νομιμότητας της Διοίκησης ήταν παντελώς απύσχα στην Ευρώπη, καθώς κυριαρχούσε η απολυταρχική οργάνωση του κράτους. Το απολυταρχικό ή αστυνομικό κράτος (Polizeistaat) δεν χαρακτηρίζεται από έλλειψη εσωτερικού δικαίου. Αυτό που το διαχωρίζει από τα οργανωμένα βάσει νομιμότητας κράτη είναι το γεγονός ότι οι κανόνες δικαίου που διέπουν το κράτος δεν το υποχρεώνουν σε συμμόρφωση και εφαρμογή (Raison d'Etat). Οι διοικητικοί άρχοντες είναι απαλλαγμένοι νομικών περιορισμών (Principes legibus solutus).

Μετά τη Γαλλική Επανάσταση (1789) έχουμε την κατάλυση του απολυταρχικού - αστυνομικού κράτους και τη θέσπιση των θεσμών του Κράτους Δικαίου (Rechtsstaat), μέσω της ανάδειξης της φιλελεύθερης αστικής τάξης και ιδεολογίας. Εφεξής τα κρατικά όργανα προβλέπεται ρητά ότι υπόκεινται στο νόμο (Αρχή της νομιμότητας της διοικήσεως).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο

Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΣΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ ΣΕ ΔΙΑΚΡΙΤΟΥΣ ΚΛΑΔΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ

Η αρχή της νομιμότητας εδράζεται τόσο στα άρθρα του Συντάγματος, όσο και σε ευρωπαϊκά και διεθνή κείμενα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το 6^ο Κεφάλαιο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Νίκαια 2000), που θεσπίζει δικαιώματα που άπτονται του τομέα της δικαιοσύνης ερειδόμενα στην αρχή της νομιμότητας.

Η σπουδαιότητα της αρχής αυτής προκύπτει και από την πληθώρα των συνταγματικών διατάξεων στις οποίες κατοχυρώνεται. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 5 παρ. 3 του Συντάγματος που αναφέρεται στους περιορισμούς της προσωπικής ελευθερίας μόνο όταν και όπως ο νόμος ορίζει, στο άρθρο 7 Σ., το οποίο θεσπίζει την αρχή της νομιμότητας στο Ποινικό Δίκαιο, στο άρθρο 26 παρ. 2 Σ., που καθιερώνει την διάκριση των εξουσιών, στο άρθρο 50 Σ., που ορίζει ότι ακόμα και ο ίδιος ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας οφείλει να σέβεται και να υπακούει στο Σ και στους νόμους, στο άρθρο 78 Σ., το οποίο κατοχυρώνει την αρχή της νομιμότητας στο Φορολογικό Δίκαιο, στο άρθρο 82 παρ.1 Σ., καθώς και στα άρθρα 94, 95 Σ., σύμφωνα με τα οποία τα δικαστήρια μόνο έχουν τη δυνατότητα να ακυρώνουν τις διοικητικές πράξεις.

Άρθρο 5 παρ. 3 Συντάγματος: Θεσπίζει το απαραβίαστο της προσωπικής ελευθερίας. Περιορισμοί στη φυσική ελευθερία του προσώπου επιτρέπονται μόνο «όταν και όπως ορίζει ο νόμος». Η εν λόγω διάταξη εγγυάται το αναπαλλοτρίωτο του δικαιώματος στην ατομική ελευθερία, ενώ παράλληλα θέτει φραγμούς στην κυριαρχική εξουσία του κράτους. Η οποιαδήποτε περιστολή του ατομικού δικαιώματος στη φυσική ελευθερία είναι αδιανόητη, εκτός και αν επιβάλλεται από δικαστική απόφαση ή διοικητική πράξη που βασίζεται σε νόμο, και πάντα εντός των τιθέμενων ορίων από το Σύνταγμα. Αυτό προκύπτει έμμεσα, αλλά με σαφήνεια και από το άρθρο 25 Σ. Σύμφωνα με αυτό, ο νομοθέτης, ο δικαστής, το διοικητικό όργανο, ο ιδιώτης, όλοι οφείλουν να εφαρμόσουν τα συνταγματικά δικαιώματα σε οποιαδήποτε

σχέση έχουν ενώπιόν τους και καταρχήν, χωρίς κανέναν περιορισμό¹. (Αρχή της βασικής ισχύος των συνταγματικών δικαιωμάτων). Διαφωτιστική πάνω στο συγκεκριμένο ζήτημα είναι και η απόφαση της Ολομέλειας του ΣΤΕ 2858/2003 σχετικά με την προσωποκράτηση οφειλετών του ΙΚΑ, που απεφάνθη, μεταξύ άλλων, τα εξής: «Η ανωτέρω κρίση της πλειοψηφίας του Δικαστηρίου ανταποκρίνεται, νομίζουμε, επαρκέστερα στην αρχή του κράτους δικαίου, η οποία επιβάλλει, μεταξύ άλλων, να μην ερμηνεύονται διασταλτικά οι νομοθετικές διατάξεις που περιορίζουν την ατομική ελευθερία. Δεν είναι, έτσι, σύμφωνη με την ανωτέρω συνταγματική αρχή η επέκταση των περιορισμών των ατομικών δικαιωμάτων σε άλλες κατηγορίες, εφόσον τούτο δεν προκύπτει με σαφήνεια από τον νόμο.»

Εξάλλου, είναι αναντίρρητο το γεγονός ότι οι εν γένει ελευθερίες και δικαιώματα του ανθρώπου βρίσκουν εφαρμογή και αποκτούν όλη τη δέουσα σημασία τους μόνο στα πλαίσια του κράτους δικαίου και της νομιμότητας. Θα ήταν μάταιη η επίκλησή τους σε ένα κράτος παρανομίας και αυθαιρεσίας. Και αντίστοιχα, σύμφωνα με τη συνταγματική επιταγή, όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη άσκησή τους, πάντα με στήριγμα και όριο τον νόμο και το Σύνταγμα².

¹ Βλ. Δημητρόπουλος Α., Συνταγματικά δικαιώματα, Γενικό μέρος, Εκδ. Σάκκουλα 2005, σελ.71.

² Βλ. Δημητρόπουλος Α., Συνταγματικά δικαιώματα, Γενικό μέρος, Εκδ. Σάκκουλα 2005, σελ.18.

Άρθρο 7 Συντάγματος: Η διάταξη αυτή επαληθεύει ότι και το Ποινικό Δίκαιο διακατέχεται από τη θεμελιώδη

αρχή τη νομιμότητας. «Έγκλημα δεν υπάρχει ούτε ποινή επιβάλλεται χωρίς νόμο». Η κυριαρχική θέση του νόμου και στην επιβολή κυρώσεων συνάγεται και από το αντίστοιχο άρθρο 1 του Π.Κ. που θεσπίζει ότι ποινή δεν επιβάλλεται παρά μόνο για τις πράξεις εκείνες για τις οποίες ο νόμος την είχε ορίσει ρητά πριν από την τέλεσή τους. Μέσω των άρθρων αυτών σκιαγραφείται η λεγόμενη αρχή “ *nullum crimen, nulla poena sine lege (scripta, stricta, certa)*”. Την ανάγκη νομοθετικής πρόβλεψης και κύρωσης του εγκλήματος μόνο η νομοθετική εξουσία, ως εκπρόσωπος της λαϊκής κυριαρχίας, έχει την αρμοδιότητα να αποφασίσει¹. Αυτή είναι και η δημοκρατική έκφραση και θεμελίωση της αρχής της νομιμότητας.

Άρθρο 26 Συντάγματος: Η αρχή διάκρισης των λειτουργιών χαρακτηρίζει αρχικά τα αστικά, φιλελεύθερα κράτη του 19^{ου} αιώνα, αλλά αποτελεί θεμελιώδη συνταγματική αρχή και μετέπειτα στα δημοκρατικά πολιτεύματα, από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα μέχρι σήμερα. Αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις αρχές του κράτους δικαίου, και παρά την αμιγώς φιλελεύθερη προέλευση αποτέλεσε αξιωματική αρχή στη δομή και την οργάνωση των σύγχρονων δημοκρατιών κάθε ιδεολογικής προέλευσης.

¹ Βλ. Ανδρουλάκης Ν., Ποινικό Δίκαιο, Γενικό μέρος, εκδ. Σάκκουλα 2000, σελ. 95

Επιπρόσθετα, αποτελεί βασικό στοιχείο νομιμοποίησης της εξουσίας, εφόσον συνιστά αρχή του κράτους δικαίου και της νομικής ορθολογικής εξουσίας, καθώς και εγγύηση του Συντάγματος για την αποτροπή κατάχρησης εξουσίας και

αποκλεισμό κάθε αυθαίρετης εξουσίας. Η αρχή της νομιμότητας, λοιπόν, αντλεί σε μεγάλο μέρος την ισχύ της από την καθιέρωση της εν λόγω διάταξης.

Άρθρο 78 παρ. 1 Συντάγματος: «Κανένας φόρος δεν επιβάλλεται ούτε εισπράττεται χωρίς τυπικό νόμο που καθορίζει το υποκείμενο της φορολογίας και το εισόδημα, το είδος της περιουσίας, τις δαπάνες και τις συναλλαγές ή τις κατηγορίες τους, στις οποίες αναφέρεται ο φόρος». Στη συγκεκριμένη αυτή αρχή του Συντάγματος βρίσκει έρεισμα η αρχή νομιμότητας του φόρου, η οποία είναι θεμελιώδους σημασίας για το Φορολογικό Δίκαιο. Η θεμελιώδης αυτή αρχή απαιτεί δηλαδή για τη νόμιμη επιβολή και είσπραξη του φόρου, προϋφιστάμενο τυπικό νόμο, που αποτελεί την έκφραση της λαϊκής βούλησης, έτσι ώστε η επιβολή του οικονομικού αυτού βάρους να εξαρτάται από τη θέληση εκείνων που θα το επωμίζονται¹. Στις γραμμές αυτής της διάταξης λοιπόν, διακρίνουμε διάχυτη την ισχύ τόσο της αρχής της νομιμότητας, όσο και της λαϊκής κυριαρχίας, με την οποία και η νομιμότητα είναι άρρηκτα συνυφασμένη.

¹ Βλ. και Φινοκαλιώτη Κ., Φορολογικό Δίκαιο, Εκδ. Σάκκουλα 2005, σελ. 64

Άρθρο 95 Συντάγματος: Η αρχή της νομιμότητας λαμβάνει μέσω αυτού του άρθρου μια ιδιαίτερα τυπική έκφραση, ίσως και την κυριότερη έκφρασή της. Η διοίκηση καθιερώνεται ως μια πλήρως επιτετραμμένη εξουσία, δε δύναται να ενεργήσει παρά μόνο ό,τι ρητά επιτρέπεται από τις πηγές του διοικητικού δικαίου και της νομιμότητας. Η

διάταξη καθιερώνει στην παράγραφο 1 το θεσμό της αίτησης ακυρώσεως των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για παράβαση νόμου ενώπιον του ΣτΕ. Ο συνταγματικός νομοθέτης θεσπίζει κύρωση για κάθε παρέκκλιση από την αρχή της νομιμότητας της διοικήσεως. Η κύρωση αυτή δίνει ουσιαστικό περιεχόμενο στην εν λόγω αρχή, αφού, δίχως αυτή, η αρχή θα παρέμενε απλή θεωρητική διακήρυξη, κενή ουσιαστικού περιεχομένου. Αντίστοιχα, στην παράγραφο 5, επιτάσσει τη συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές (ακυρωτικές) αποφάσεις, με την επικρεμάμενη απειλή της κύρωσης για κάθε παράβαση αυτής της υποχρέωσης.

Η δημόσια διοίκηση λοιπόν, εξαρτάται από τον κανόνα δικαίου, στον οποίο υπάγεται, και δεσμεύεται να μην ενεργεί ούτε εναντίον του νόμου (*contra legem*), ούτε αντί του νόμου (*praeter legem*), αλλά μόνο σύμφωνα με αυτόν (*secundum legem*).

Δεσμία ενέργεια και διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης: Οι κανόνες δικαίου που καθορίζουν την αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων και οριοθετούν τα πλαίσια της νομιμότητας που οφείλουν αυτά να τηρούν,

άλλοτε υποχρεώνουν τα όργανα να λάβουν ορισμένη απόφαση με ορισμένο περιεχόμενο, βάσει ορισμένων προϋποθέσεων, οπότε και μιλάμε για τη δεσμία αρμοδιότητα της διοικήσεως, και άλλοτε αφήνουν τα όργανα να ενεργήσουν εκτιμώντας ελεύθερα και επιλέγοντας ανάμεσα σε περισσότερες λύσεις, με γνώμονα όμως πάντα την αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση του

δημοσίου συμφέροντος, εντός των ορίων της νομιμότητας².

Κατά τη δεσμία ενέργεια η ισχύς της αρχής της νομιμότητας της διοίκησης είναι έκδηλη σε μεγαλύτερο βαθμό, διότι η έκδοση της διοικητικής πράξης και το ουσιαστικό της περιεχόμενο εξαρτώνται αποκλειστικά από τη συνδρομή ή μη των προϋποθέσεων που απαριθμεί ο κανόνας δικαίου¹. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι και το ίδιο το Σύνταγμα σε πολλές περιπτώσεις υπαγορεύει ή και επιτάσσει τη δεσμία αρμοδιότητα, επιρρώνοντας τη δέσμευση της δημόσιας εξουσίας προς τη νομιμότητα και αφήνοντας σε δεύτερο επίπεδο τη σκοπιμότητα.

Αντίθετα, κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας στα πλαίσια της διακριτικής ευχέρειας, η ισχύς της αρχής της νομιμότητας εξασθενεί, ενώ ενδυναμώνεται και επανεμφανίζεται η αρχή της σκοπιμότητας που χαρακτηρίζει τη διοίκηση.

¹ Βλ. και ΣτΕ 4674/98

² βλ. και ΣτΕ 1071/1994

Σημειωτέον, βέβαια, ότι η τήρηση της αρχής της νομιμότητας δεν αποτελεί αυτοσκοπό της δημόσιας διοίκησης, μόνο τα οριοθετημένα πλαίσια μέσα στα οποία οφείλει να δρα προς επιδίωξη του σκοπού της, που δεν είναι άλλος παρά η αρτιότερη ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος. Η νομιμότητα, επομένως, είναι κατά κάποιον τρόπο το όχημα, μέσω του οποίου – και όχι χωρίς αυτό –

μπορεί να επιτευχθεί η σκοπιμότητα. Οι διοικητικές αρχές, εντούτοις, διεπόμενες από την αρχή της επιδιώξεως του δημοσίου συμφέροντος, οφείλουν να ενεργούν ακόμα και όταν ο νόμος σιωπά¹. Αρκεί βέβαια με τη δράση τους να μην προσβάλλονται συνταγματικώς κατοχυρωμένα δικαιώματα, και να μην και να μην έρχονται σε σύγκρουση με διατάξεις νόμων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο

ΠΑΡΕΚΚΛΙΣΕΙΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΣ

Το Σύνταγμα άλλοτε ρητά (άρθρο 90 παρ.6 και άρθρο 91 παρ.4) και άλλοτε υπαινικτικά εξαιρεί ορισμένες διοικητικές πράξεις από τον ακυρωτικό δικαστικό έλεγχο του άρθρου 95.

¹Βλ. Παπαρηγορίου Β., Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, εκδ. Σάκκουλα 2005, σελ.142

Υπαινικτικά μπορεί να θεωρηθεί πως παρέχει δυνατότητα μη υπαγωγής στο δικαστικό έλεγχο στις περιπτώσεις που, ούτως ή άλλως, απονέμει σε όργανο της εκτελεστικής εξουσίας αρμοδιότητες εναρμονισμένες με πολιτικά κριτήρια, βάσει των οποίων το όργανο υποχρεούται να εκδώσει την πράξη.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιου αποκλεισμού συνιστά το άρθρο 45 παρ. 5 του π.δ. 18/1989, περί Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με το οποίο «Δεν υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως κυβερνητικές πράξεις και διαταγές, που ανάγονται στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας». Η αρχή της νομιμότητας, λοιπόν, κάμπτεται στην περίπτωση των κυβερνητικών πράξεων (actes de gouvernement), δηλαδή των πράξεων, που, αν και έχουν όλα τα γνωρίσματα των διοικητικών πράξεων καθ' όσον είναι μονομερείς πράξεις των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας, εντούτοις εξαιρούνται από τον ακυρωτικό έλεγχο νομιμότητας, διότι τις διακρίνει η απόλυτη διακριτική ευχέρεια της διοικήσεως.

Τέτοιες περιπτώσεις, που εκφεύγουν του ακυρωτικού δικαστικού ελέγχου, δοκιμάζουν, σαφώς, τις συνταγματικές αρχές της νομιμότητας της διοικητικής δράσεως, τη συνταγματική κατοχύρωση της αίτησης ακυρώσεως (95 παρ.1 Σ), και σε απώτερη αναγωγή την αρχή του κράτους δικαίου. Συμβάλλουν, όμως, στη διασφάλιση άλλων συνταγματικών αγαθών, όπως λόγου χάριν η ασφάλεια και ακεραιότητα της χώρας, η ομαλή λειτουργία του πολιτικού συστήματος, η ανάπτυξη σχέσεων ειρήνης και συνεργασίας με τρίτες χώρες και άλλα υποκείμενα διεθνούς δικαίου, κ.λπ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο

4.1) ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

Όπως επισημάνθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, η Διοίκηση φέρει ως πρωταρχική της επιδίωξη την

τελεσφόρα ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος. Αυτό, φυσικά, έχει ως αναπόδραστη συνέπεια το φαινόμενο η διοίκηση να αποδίδει συχνά μεγαλύτερη βαρύτητα στην επίτευξη της σκοπιμότητας, παραγκωνίζοντας ή αδιαφορώντας για τη νομιμότητα, μέσα στα όρια της οποίας είναι νομικά και συνταγματικά υποχρεωμένη να κινηθεί. Κοντεύει, άλλωστε, να καθιερωθεί σαν *locus communis* η δυστροπία που επιδεικνύει η δημόσια διοίκηση όταν της υπαγορεύεται να συμμορφωθεί κατ' ουσίαν με τις αποφάσεις ακυρωτικών δικαστηρίων, κατά παράβαση της ρητής συνταγματικής επιταγής του 95 παρ. 5 Σ.

Για την αντιμετώπιση τέτοιου είδους φαινομένων και την αποκατάσταση του πνεύματος δικαίου και νομιμότητας, κρίθηκε επιτακτική η θέσπιση κανόνων που να προβλέπουν μία διαδικασία ελέγχου της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης. Ο ιδιώτης πρέπει να πάψει να είναι έρμαιο της βούλησης της εκάστοτε δημόσιας και εκτελεστικής εξουσίας. Πρέπει να εφοδιαστεί με μέσα που θα του επιτρέπουν να καταγγείλει και να άρει την οιαδήποτε προσβολή των δικαιωμάτων και των ελευθεριών του, ώστε να θωρακιστεί απέναντι σε κάθε μορφής διοικητική αυθαιρεσία. Αυτά τα εφόδια υποστασιοποιούνται μέσω της άσκησης των προσφυγών:

15

4.2) Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

Η διοικητική προσφυγή είναι το μέσο που δικαιούται – και ενίοτε υποχρεούται – να μετέλθει ο διοικούμενος για να αναγκάσει τη διοίκηση να αποκαταστήσει την εις βάρος του

τρωθείσα νομιμότητα, ή να επανεξετάσει τη σκοπιμότητα της πράξεώς της. Η διοίκηση, δηλαδή, ουσιαστικά υποχρεούται να προβεί σε αυτοέλεγχο και να άρει τις βλαπτικές για τα έννομα συμφέροντα του προσφεύγοντα συνέπειες, που προκαλούνται από εκδοθείσα διοικητική της πράξη. Δεν λείπουν, όμως, και οι περιπτώσεις, κατά τις οποίες επιτρέπεται αυτεπάγγελτος έλεγχος λόγων νομιμότητας και πέρα από αυτούς που πρότεινε ο προσφεύγων.

Συγκεκριμένα έχουμε: α) τις απλές διοικητικές προσφυγές, οι οποίες ασκούνται είτε ενώπιον του διοικητικού οργάνου που εξέδωσε την επίμαχη ατομική διοικητική πράξη (αυτοέλεγχος), είτε ενώπιον ιεραρχικώς προϊσταμένου του και με τις οποίες σκοπείται η «θεραπεία» των πλημμελειών της πράξης που ανάγονται τόσο στη νομιμότητά της (το κατά πόσον η πράξη συμπορεύεται με τους κανόνες δικαίου και το Σύνταγμα), όσο και στη σκοπιμότητά της (το κατά πόσον, σύμφωνα πάντα και με την αρχή της αναλογικότητας, οι ρυθμίσεις που προβλέπει είναι πρόσφορες και σύμφωνες με τον επιδιωκόμενο σκοπό της). Συνεπώς, ο έλεγχος που επιτυγχάνεται με τις απλές διοικητικές προσφυγές είναι πλήρης, καθώς περιλαμβάνει και τη νομιμότητα της πράξης και την ουσία της.

β) Τις ειδικές διοικητικές προσφυγές, για τις οποίες καθορίζονται ρητά από το νόμο τα αρμόδια όργανα ενώπιον των οποίων θα ασκηθούν, και με τις οποίες δεν αιτείται έλεγχος σκοπιμότητας, παρά μόνο έλεγχος νομιμότητας των διοικητικών πράξεων (ατομικών και κανονιστικών).

γ) Τις ενδικοφανείς, τέλος, προσφυγές, των οποίων επιλαμβάνεται είτε το όργανο που εξέδωσε την πράξη, είτε κάποιο άλλο ad hoc όργανο. Και με την άσκηση αυτών των προσφυγών συντελείται έλεγχος και κατ' επέκταση και προστασία της νομιμότητας και της σκοπιμότητας.

Ο πολίτης, με τη δυνατότητα ασκήσεως των διοικητικών προσφυγών, φαίνεται να αναβαθμίζει και τη δική του δύναμη απέναντι στο κράτος. Εντούτοις, παραμένει ευάλωτος στην περίπτωση που οι διοικητικές προσφυγές δεν ευδοκιμήσουν και η βλαπτική για τον ίδιο και αντιτιθέμενη στη νομιμότητα (ή σκοπιμότητα) διοικητική πράξη δεν ανακληθεί, ακυρωθεί, τροποποιηθεί κλπ. Γι' αυτόν τον λόγο του παρέχεται πρόσθετη προστασία με την αναγνώριση και των δικαστικών προσφυγών¹.

¹ Αξιοσημείωτος είναι και ο ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη (ανεξάρτητη αρχή που καθιερώνεται στο άρθρ.103 παρ.9 Σ) στην προάσπιση της αρχής της νομιμότητας, καθώς συνιστά ουσιαστικά όργανο εσωτερικού ελέγχου της διοίκησης και μεσολαβεί, ώστε να υποβοηθήσει στη διοικητική αποκατάσταση της νομιμότητας.

4.3 Η ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

Όταν, επομένως, η διοίκηση αρνείται να συμμορφωθεί με το αίτημα της διοικητικής προσφυγής, ο διοικούμενος δύναται να αξιοποιήσει τη δικαστική προστασία. Προσβάλλει λοιπόν τη βλαπτική για τα συμφέροντά του διοικητική πράξη ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, χρησιμοποιώντας τα ένδικα

βοηθήματα της αίτησης ακυρώσεως, της δικαστικής προσφυγής (ουσίας) και της αγωγής αποζημίωσης.

Η αίτηση ακυρώσεως ασκείται ενώπιον του ΣΤΕ και των ακυρωτικών τμημάτων των Διοικητικών Εφετείων και στοχεύει αποκλειστικά και μόνο στον έλεγχο της νομιμότητας της προσβαλλόμενης πράξεως. (μόνο η ολική ή μερική ακύρωσή της είναι παραδεκτή, όχι η οποιαδήποτε τροποποίηση, αναμόρφωσή της και θέση της εκ νέου σε ισχύ).

Η δικαστική προσφυγή μπορεί να εγγυηθεί τόσο έλεγχο νομιμότητας, όσο και έλεγχο ουσίας της υποθέσεως, καθώς παρέχεται η δυνατότητα τόσο ολικής ή μερικής εξαφάνισης της (ατομικής) διοικητικής πράξεως, όσο και μεταρρύθμισής της.

Όσο για την αγωγή αποζημιώσεως, μπορεί να έχει ως αίτημα μόνο την καταβολή αποζημιώσεως, ενώ αδυνατεί να οδηγήσει σε ακύρωση ή τροποποίηση διοικητικής πράξεως, αποκλείοντας, έτσι, τον έλεγχο νομιμότητας και ουσίας, περιοριζόμενη μόνο σε παρεμπύπτοντα έλεγχο νομιμότητας.

Σημειωτέον ότι και τα πολιτικά (Κ.Πολ.Δ αρθρ.2) και τα ποινικά δικαστήρια έχουν υπό προϋποθέσεις τη δυνατότητα να ενεργήσουν παρεμπύπτοντα έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων της διοίκησης.

18

5) ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Το συμπέρασμα που συνάγεται μετά από τη σύντομη επισκόπηση της αρχής της συνταγματικής νομιμότητος περιστρέφεται αναπόφευκτα γύρω από το θεμελιώδες της σημασίας της για την εδραίωση ενός κράτους δικαίου. Η τήρηση της αρχής αυτής παρέχει τα εχέγγυα για την οικοδόμηση μιας δικαιοκρατικά διαρθρωμένης κοινωνίας,

αφού εξασφαλίζει ότι και το ίδιο το κράτος, μέσω των οργάνων και των λειτουργιών του, υποχρεούται να λογοδοτεί για τις ενέργειές του και γενικά να δρα εντός των ορίων του Συντάγματος και των κανόνων δικαίου, και όχι καταχρηστικά. Η ύπαρξη της αρχής επιβεβαιώνει την αναγνώριση και την επιδίωξη διαφύλαξης των ατομικών δικαιωμάτων, ενώ η σημασία της καταδεικνύεται και από τις ίδιες τις διατυπώσεις του Συντάγματος («όπως ορίζει ο νόμος»), που εισάγουν την περίφημη «επιφύλαξη υπέρ του νόμου», αρχή - αρωγό της νομιμότητας.

Ο σεβασμός στην τήρηση της αρχής της νομιμότητας διασφαλίζεται μέσω των δικαιοδοτικών οργάνων, τα οποία και αποτελούν το σημαντικότερο σύμμαχο του πολίτη στον αγώνα του για εξασφάλιση των συμφερόντων του ενάντια στο μη νόμιμο των ενεργειών της διοίκησης.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

Η Αρχή της νομιμότητας συνιστά μία από τις θεμελιωδέστερες αρχές που κατοχυρώνει το ελληνικό Σύνταγμα και διαπνέει ολόκληρη την έννομη τάξη. Είναι αλληλένδετη με τις έννοιες της λαϊκής κυριαρχίας και του κράτους δικαίου και εισάγει ένα προστατευτικό δίπολο:

Αφενός εγγυάται ότι η δράση των εκτελεστικών και διοικητικών οργάνων του κράτους υπόκειται σε έλεγχο και συνεπώς οφείλει να κινείται εντός των ορίων της νομιμότητας που καθορίζεται από το Σύνταγμα και τους εθνικούς και ευρωπαϊκούς-διεθνείς κανόνες δικαίου, θεμελιώνοντας την αίσθηση του κράτους δικαίου. Αφετέρου, ανάγεται και σε σημαντικό προασπιστή των δικαιωμάτων των ιδιωτών απέναντι στο συμφέρον και την αυθαιρεσία της δημόσιας εξουσίας.

THE PRINCIPLE OF LEGALITY

The greek Constitution establishes the principle of legality, a principle of fundamental importance. The existence of this principle is mainly based on popular sovereignty and on social state of right. In administrative law, the principle of legality can be seen in the desire for state officials to be bound by and apply the law, otherwise sanctions will be imposed.

Furthermore, the principle of legality is able to guarantee the most efficient protection of citizens' rights towards the state.

20

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- 1) Ανδρουλάκης Νικ., Ποινικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, Αθήνα 2000.
- 2) Ανδρουλάκης Νικ., Θεμελιώδεις έννοιες της ποινικής δίκης, Αθήνα 1994.

- 3) Γέροντας Απ., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαϊτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα 2004.
- 4) Δημητρόπουλος Ανδ., Συνταγματικά Δικαιώματα, Γενικό μέρος, εκδ. Σάκκουλα 2005.
- 5) Κόρσος Δημ., Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό μέρος, εκδ. Σάκκουλα 2005.
- 6) Μαυριάς Κ., Συνταγματικό Δίκαιο, Γ' έκδοση, Αθήνα 2004.
- 7) Παπαγρηγορίου Β., Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, τεύχος Α', Αθήνα 2005.
- 8) Παπακωνσταντίνου Απ. , «Κυβερνητικές πράξεις και αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης: Η εξέλιξη της νομολογίας του ΣτΕ», Περιοδικό «Το Σύνταγμα» (Διμηνιαία Επιθεώρηση), τεύχος 3/2001.
- 9) Ράικος Αθ., Συνταγματικό Δίκαιο, Β' έκδοση, Αθήνα 2002.
- 10) Φινοκαλιώτης Κων., Φορολογικό Δίκαιο, Γ' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα 2005.

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

- 1) ΣτΕ 2858/2003, Προσωπική κράτηση οφειλετών ΙΚΑ
- 2) ΣτΕ 4674/1998, σχετικά με την Απαγόρευση εξόδου από τη χώρα οφειλετών του Δημοσίου (δέσμια αρμοδιότητα διοίκησης)
- 3) Π.Δ. 18/1989

- 4) ΣτΕ 1071/1994, αναφορικά με τη δυνατότητα μεταφοράς του συντελεστή δόμησης με προεδρικό διάταγμα και διακριτική ευχέρεια της διοικήσεως.
- 5) ΣτΕ 3490/2007, Τελωνειακές παραβάσεις, (αντισυνταγματικός ο νόμος που κυρώνει αναδρομικά υπουργικές αποφάσεις που εκδόθηκαν χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση)
- 6) ΣτΕ 3596/1991, Αυτοκίνητα νέας και παλαιάς τεχνολογίας, (αντισυνταγματική η αναδρομική κύρωση υπουργικής απόφασης, εκδοθείσης χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση).