

# Κεφάλαιο 1. Εισαγωγή στο αντικείμενο και στις θεμελιώδεις αρχές του Διοικητικού Δικαίου

## Σύνοψη

Στο κεφάλαιο αυτό αναλύεται το αντικείμενο του διοικητικού δικαίου ως επιστημονικού κλάδου, καθώς και η σχέση του με τους άλλους κλάδους του δικαίου και οι θεμελιώδεις αρχές που το διέπουν. Ειδικότερα, εξετάζεται η θέση του διοικητικού δικαίου στο δημόσιο δίκαιο και ιδίως η σχέση του με το συνταγματικό δίκαιο, καθώς και η διάκριση ανάμεσα στο γενικό και ειδικό μέρος του διοικητικού δικαίου. Επίσης, η σχέση του διοικητικού δικαίου με το ιδιωτικό δίκαιο και το δίκαιο του ανταγωνισμού, καθώς και η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο εθνικό διοικητικό δίκαιο. Περαιτέρω, αναλύονται οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν το διοικητικό δίκαιο και ειδικότερα: α) η αρχή της νομιμότητας της δράσης της δημόσιας διοίκησης, β) η αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, γ) η αρχή της ισότητας, δ) η αρχή της αναλογικότητας, ε) η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, στ) η αρχή της χρηστής διοίκησης. Τέλος, αναλύονται οι πηγές του διοικητικού δικαίου.

## Προαπαιτούμενη γνώση

Ευρωπαϊκή Ένωση.

### 1.1. Δημόσιο και ιδιωτικό δίκαιο

Η ανθρώπινη κοινωνική συμβίωση ρυθμίζεται από κανόνες που ρυθμίζουν την συμπεριφορά των δρώντων υποκειμένων, φυσικών και νομικών προσώπων. Στο πλαίσιο αυτό, δίκαιο ονομάζουμε το σύνολο εκείνο των κανόνων και αρχών που συγκροτούν σε μια ιεραρχική ενότητα την έννομη τάξη, με στόχο τη ρύθμιση με τρόπο καταναγκαστικό της ανθρώπινης κοινωνικής συμβίωσης. Στο πλαίσιο αυτό, με τον όρο έννομη τάξη αποκαλούμε ένα σύστημα δικαϊκών κανόνων και αρχών ιεραρχικά δομημένο το οποίο χαρακτηρίζεται από ενότητα και πληρότητα. Περαιτέρω, το δίκαιο και η έννομη τάξη αποβλέπουν: α) στη ρύθμιση της ανθρώπινης κοινωνικής συμβίωσης και β) στην καταναγκαστική εφαρμογή των κανόνων δικαίου στο πλαίσιο της κοινωνικής συμβίωσης. Ειδικότερα, η κατ' αναγκαστικότητα του δικαίου, οδηγεί στην υποχρεωτική εφαρμογή των κανόνων του, η οποία συνδέεται με την επιβολή κυρώσεων στις περιπτώσεις μη συμμόρφωσης προς τις προβλέψεις του.

Η ύπατη διάκριση (*summa divisio*) του εσωτερικού δικαίου ενός κράτους είναι αυτή μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου. Το ιδιωτικό δίκαιο διέπει τις σχέσεις ίσων, τυπικά τουλάχιστον προσώπων, ενώ το δημόσιο δίκαιο διέπει τις σχέσεις δημόσιας εξουσίας μεταξύ του Κράτους και των διοικουμένων του. Έτσι, το δημόσιο δίκαιο το διακρίνουμε από το ιδιωτικό, στο βαθμό που συνδέεται με κανόνες που ρυθμίζουν τη σχέση κράτους πολίτη, δηλαδή με κανόνες που αφορούν τη σχέση της δημόσιας διοίκησης με τους διοικούμενους, καθώς και την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Αντίθετα, οι κανόνες του ιδιωτικού δικαίου δεσμεύουν τους ιδιώτες μεταξύ τους, στις μεταξύ τους σχέσεις. Οι κανόνες του δημοσίου δικαίου σε αντίθεση με τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου έχουν δεσμευτικό, καταναγκαστικό χαρακτήρα και όχι ενδοτικό, δεν μπορούν δηλαδή να γίνουν αντικείμενο διαπραγμάτευσης στο πλαίσιο της συμβατικής ελευθερίας, όπως συμβαίνει στις ιδιωτικές σχέσεις και γι' αυτό πρόκειται για κανόνες επιτακτικούς, οι οποίοι ονομάζονται και κανόνες δημόσιας τάξης.

Το ιδιωτικό δίκαιο απαρτίζεται από διάφορους κλάδους του δικαίου, όπως το αστικό δίκαιο (ενοχικό και ειδικό ενοχικό δίκαιο, εμπράγματο δίκαιο, οικογενειακό και κληρονομικό δίκαιο), το εμπορικό δίκαιο (γενικό εμπορικό δίκαιο, δίκαιο εμπορικών εταιριών, δίκαιο ανταγωνισμού, δίκαιο πνευματικής ιδιοκτησίας, πτωχευτικό δίκαιο), το εργατικό δίκαιο και το ιδιωτικό διεθνές δίκαιο. Το δημόσιο δίκαιο απαρτίζεται από διάφορους κλάδους δικαίου, όπως το συνταγματικό δίκαιο, το διοικητικό δίκαιο, το φορολογικό δίκαιο, το δημοσιονομικό δίκαιο, το ποινικό δίκαιο, το δημοσιούπαλληλικό δίκαιο, το δίκαιο περιβάλλοντος, το δίκαιο παιδείας, το δίκαιο πολεοδομίας και χωροταξίας. Ωστόσο η παραπάνω διάκριση δεν είναι απόλυτα στεγανή. Οι διακρίσεις αυτές παρά τη γνωστική χρησιμότητά τους δεν αίρουν την ενότητα του δικαίου ως αντικειμένου. Περαιτέρω, η ίδια η σχέση μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου αναπροσδιορίζεται, αφού

στις μέρες μας εκδηλώνονται δύο φαινομενικά αντίρροπες τάσεις: η ολοένα αυξανόμενη ιδιωτικοποίηση του κράτους και του δημόσιου δικαίου και η εξελισσόμενη δημοσιοποίηση του ιδιωτικού δικαίου.

### **1.1.1. Το αντικείμενο του διοικητικού δικαίου: Γενικό και ειδικό διοικητικό δίκαιο**

Διοικητικό δίκαιο αποκαλούμε το σύστημα των κανόνων δικαίου που αντικείμενό του είναι η ρύθμιση των σχέσεων μεταξύ των διοικούμενων και της δημόσιας διοίκησης, των διοικητικών οργάνων και αρχών, καθώς και η ρύθμιση της οργάνωσης και της δράσης της δημόσιας διοίκησης. Στο πλαίσιο αυτό, οι κανόνες του διοικητικού δικαίου αποσκοπούν στην προστασία του γενικού και δημοσίου συμφέροντος, ρυθμίζουν της σχέσεις μεταξύ δημόσιας διοίκησης και διοικούμενων στη βάση της υπεροχής και της κυριαρχικής βούλησης του Δημοσίου, που δρα ως φορέας δημόσιας εξουσίας, ενώ ρυθμίζουν τόσο την οργάνωση όσο και τη δράση της δημόσιας διοίκησης η οποία λειτουργεί στο πλαίσιο που αυτοί θέτουν.

Το διοικητικό δίκαιο αναπτύχθηκε στην Ελλάδα, ιδίως μετά τη λειτουργία από το 1929 και έπειτα του Συμβουλίου της Επικρατείας το οποίο έχει παίξει με τη νομολογία του, όπως και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, καθοριστικό ρόλο στην ερμηνεία του διοικητικού δικαίου και στη διάπλαση των θεμελιωδών αρχών του. Τα κυριότερα γνωρίσματα του διοικητικού δικαίου οφείλονται στον πολυπληθή χαρακτήρα των πηγών του διοικητικού δικαίου και στην έλλειψη κωδικοποίησής του, η οποία καθιστά δύσβατη την προσέγγισή του, τον πολυεπίπεδο χαρακτήρα της διοικητικής νομοθεσίας, η οποία καλύπτει ένα μεγάλο εύρος από τομείς οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας και τέλος την σύμπτωση της ιδιότητας του νομοθέτη (κανονιστική δράση της διοίκησης) και του εφαρμοστή των κανόνων δικαίου.

Περαιτέρω, το διοικητικό δίκαιο είναι δυνατόν να διακριθεί στο γενικό και στο ειδικό διοικητικό δίκαιο. Στο γενικό διοικητικό δίκαιο περιλαμβάνονται οι θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης, οι πηγές του διοικητικού δικαίου, η λειτουργία, η αρμοδιότητα και η ευθύνη των διοικητικών οργάνων, τα συστήματα διοικητικής οργάνωσης και οι βασικές αρχές τους (αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση) και οι πράξεις της δημόσιας διοίκησης (ατομικές, κανονιστικές, ατομικές γενικής εφαρμογής και κυβερνητικές πράξεις). Το ειδικό διοικητικό δίκαιο μελετά την ειδική διοικητική νομοθεσία σε επιμέρους κλάδους του διοικητικού δικαίου, όπως το φορολογικό δίκαιο, το δημοσιονομικό δίκαιο, το δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο, το δίκαιο παιδείας, το δίκαιο περιβάλλοντος, το δίκαιο περιβάλλοντος και χωροταξίας. Οι διακρίσεις αυτές επιτρέπουν την περαιτέρω εμβάθυνση σε ειδικότερους τομείς του διοικητικού δικαίου.

### **1.1.2. Διοικητικό και συνταγματικό δίκαιο**

Όπως προαναφέρθηκε, το συνταγματικό δίκαιο, όπως και το διοικητικό δίκαιο, αποτελεί κλάδο του δημοσίου δικαίου. Στο συνταγματικό δίκαιο ανήκουν οι κανόνες εκείνοι που ρυθμίζουν σχέσεις στις οποίες μετέχει το κράτος και τα όργανά του ως φορείς δημόσιας εξουσίας. Η προφανής συγγενική σχέση μεταξύ συνταγματικού και διοικητικού Δικαίου δεν δικαιολογεί την απόλυτη ταύτισή τους, εξαιτίας του διαφορετικού αντικείμενου τους. Έτσι, μολονότι και οι δύο αυτοί κλάδοι έχουν ως αντικείμενό τους την οργάνωση, με την ευρεία έννοια, του κράτους, διακρίνονται στο ότι το μεν συνταγματικό δίκαιο είναι το δίκαιο της εξουσίας του Κράτους, ενώ από την άλλη το διοικητικό δίκαιο αποτελεί το δίκαιο των μηχανισμών του Κράτους. Έτσι, ενώ το συνταγματικό δίκαιο μελετά τους κανόνες που ρυθμίζουν πρωτίστως την αρμοδιότητα των άμεσων οργάνων του κράτους (Βουλής, Προέδρου της Δημοκρατίας και Κυβέρνησης), καθώς και τις σχέσεις κράτους και πολιτών, το διοικητικό δίκαιο μελετά τους κανόνες που έχουν ως αντικείμενό τους την αρμοδιότητα των εμμέσων οργάνων του Κράτους, τους κανόνες δηλαδή που διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης. Και οι δυο κλάδοι, πάντως, περιέχουν κανόνες που συνθέτουν το δίκαιο του Κράτους, που είναι ταγμένο στην εξυπηρέτηση της προστασίας των δικαιωμάτων του πολίτη και της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος.

Έτσι, οι προβλέψεις του Συντάγματος αναφορικά με τη λειτουργία των οργάνων της εκτελεστικής λειτουργίας, την Κυβέρνηση και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τη λειτουργία των πέντε συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών, το status του δημοσίου υπαλλήλου, τη λειτουργία της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και της προστασίας του δικαιώματος αναφοράς προς τις αρχές και του

δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης του διοικούμενου, είναι θεμελιώδους σημασίας για την ερμηνεία και εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας του διοικητικού δικαίου που τις εξειδικεύει.

### **1.1.3. Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο**

Από την είσοδο της χώρας μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και μέχρι σήμερα, παρατηρείται όλο και περισσότερο η αυξανόμενη επιρροή του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο εθνικό διοικητικό δίκαιο, ένα φαινόμενο που στη θεωρία αποκαλείται «εξευρωπαϊσμός του διοικητικού δικαίου». Παράλληλα, όλο και περισσότερο στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρατηρείται η ανάπτυξη κανόνων του διοικητικού δικαίου που σήμερα συναποτελούν αυτό που ονομάζεται «ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο». Ως «ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο» εννοείται το σύνολο των κανόνων δικαίου του πρωτογενούς και του παράγωγου δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ρυθμίζουν άμεσα τη διοικητική διαδικασία, τη διοικητική οργάνωση και τις διοικητικές πράξεις των οργάνων της Ευρωπαϊκής, σε υπερεθνικό ή εθνικό επίπεδο. Έτσι για παράδειγμα, οι αρχές της αναλογικότητας και της επικουρικότητας, όταν ρυθμίζουν τις σχέσεις μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και κρατών-μελών συνιστούν θεμελιώδεις αρχές του «ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου», όπως αντίστοιχα, στον κλάδο αυτό ανήκει το δικαίκο πλαίσιο λειτουργίας του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, του Ευρωπαϊού Επόπτη Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων και της Επιτροπής των Περιφερειών.

Παράλληλα, το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρωτογενές και παράγωγο, πέρα από τους κανόνες του «ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου» ασκεί τις τελευταίες δεκαετίες μια έντονη επιρροή στην ερμηνεία και την εφαρμογή του εθνικού διοικητικού δικαίου. Πρόκειται για ένα φαινόμενο που, όπως προαναφέρθηκε, καλείται «εξευρωπαϊσμός του εθνικού διοικητικού δικαίου». Ο «εξευρωπαϊσμός του εθνικού διοικητικού δικαίου» συνίσταται ειδικότερα στην εναρμόνιση, μεταβολή, ερμηνευτική αναθεώρηση ή διεύρυνση των κανόνων του εθνικού διοικητικού δικαίου υπό το φως του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στη διαδικασία αυτή, η οποία ενοποιεί διαλεκτικά το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με το εθνικό διοικητικό δίκαιο, το εθνικό δίκαιο παραμένει τυπικά η βάση της διοικητικής δράσης αλλά εμπλουτίζεται, μεταβάλλεται ή ερμηνεύεται εκ νέου, με άξονα τις ρυθμίσεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Χαρακτηριστική έτσι η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα ζητήματα των διοικητικών συμβάσεων, των δημοσίων επιχειρήσεων και του ανταγωνισμού, των κρατικών ενισχύσεων αλλά και της ευθύνης του κράτους από παράβαση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ειδικότερα, πολύ σημαντική είναι η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο διοικητικό οικονομικό δίκαιο και ιδίως στο δίκαιο των διοικητικών συμβάσεων και του ελεύθερου ανταγωνισμού με στόχο την προστασία της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών και υπηρεσιών.

### **1.1.4. Το παγκόσμιο διοικητικό δίκαιο (Global Administrative Law)**

Η παγκοσμιοποίηση και η δημιουργία διεθνών διοικητικών θεσμών (Global Administrative Space) αλλά και η επίδρασή τους στο εθνικό διοικητικό δίκαιο, έχουν οδηγήσει σταδιακά στην παραγωγή ενός νέου κλάδου διοικητικού δικαίου, του λεγόμενου παγκόσμιου διοικητικού δικαίου (Global Administrative Law). Πράγματι, στις μέρες μας, ένας μεγάλος αριθμός από διεθνείς οργανισμούς και φορείς επιφορτίζονται με διοικητικές και ρυθμιστικές αρμοδιότητες διεθνούς χαρακτήρα, όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, η Παγκόσμια Τράπεζα, το Συμβούλιο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, η Διεθνής Οργάνωση Επιτροπών Εποπτείας Χρηματιστηρίων. Οι διεθνείς αυτοί οργανισμοί στο σύνολό τους δραστηριοποιούνται στη θέσπιση κανόνων υπερεθνικού χαρακτήρα που στοχεύουν στην προστασία δημόσιων αγαθών, σε διεθνές επίπεδο, όπως για παράδειγμα η χρηματοπιστωτική σταθερότητα, η παγκόσμια οικονομική ανάπτυξη κλπ. Οι οργανισμοί αυτοί παράγουν συστάσεις, κώδικες συμπεριφοράς ή Μνημόνια Συνεννόησης, όπως αυτά που έχει υιοθετήσει τα τελευταία έτη η χώρα μας, τα οποία περιέχουν διεθνείς κανόνες δικαίου με εφαρμογή και σε εθνικό επίπεδο. Πρόκειται για κανόνες δικαίου, η δεσμευτικότητα των οποίων εξαρτάται από την εφαρμογή τους στο πλαίσιο κάθε εθνικής δημόσιας διοίκησης, ενώ μαρτυρούν τον πολυεπίπεδο, υπερεθνικό, εθνικό και περιφερειακό χαρακτήρα που έχει προσλάβει στις μέρες μας, η εφαρμογή του διοικητικού δικαίου. Παράλληλα, στο πλαίσιο της δημιουργίας του «παγκόσμιου διοικητικού χώρου» (Global Administrative Space) αναπτύσσεται όλο και

περισσότερο η πολυεπίπεδη συνεργασία μεταξύ διεθνών, ευρωπαϊκών και εθνικών (κεντρικών και περιφερειακών) διοικητικών αρχών, διαπλέκοντας σαν μια ενιαία λειτουργική ενότητα το παγκόσμιο, ευρωπαϊκό και εθνικό διοικητικό δίκαιο.

## 1.2. Οι θεμελιώδεις αρχές της Δημόσιας Διοίκησης

Η δημόσια διοίκηση βασίζεται σε μια σειρά από αρχές οι οποίες διέπουν και νομιμοποιούν την δράση της οι οποίες καλούνται θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου. Οι περισσότερες από τις αρχές αυτές έχουν διαμορφωθεί στο πλαίσιο της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας αλλά και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, ενώ στο σύνολό τους διαθέτουν συνταγματικό έρεισμα. Η σημασία τους είναι καθοριστική για την ερμηνεία των κανόνων του διοικητικού δικαίου και την ενότητα της εφαρμογής τους. Ειδικότερα, οι κυριότερες από αυτές είναι οι ακόλουθες:

- Η αρχή της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης.
- Η αρχή της υπεροχής και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος.
- Η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου.
- Η αρχή της αναλογικότητας.
- Η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης.
- Η αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας
- Η αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης.

### 1.2.1. Η αρχή της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης

Η αρχή της νομιμότητας απορρέει από την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26 Σ) και συνιστά θεμελιακό πυλώνα της εφαρμογής της αρχής του κράτους δικαίου (άρθρο 25 §1 Σ). Η αρχή της νομιμότητας εγγυάται την υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης να σέβεται τις επιταγές, απαγορεύσεις και ρυθμίσεις που θεσπίζει ο νομοθέτης, ενώ διασφαλίζει τον έλεγχο των πράξεων των διοικητικών οργάνων από τα δικαστήρια, ιδίως τα διοικητικά. Η αρχή της νομιμότητας επιβάλλει στις διοικητικές αρχές να ενεργούν στο πλαίσιο του νόμου και να μην διασφαλίζουν την εφαρμογή του. Παράλληλα, δεν επιτρέπει στη δημόσια διοίκηση, να περιορίσει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες, καθώς και την ιδιοκτησία των πολιτών παρά μόνο βάσει επιφύλαξης του νόμου. Με την υπαγωγή της δημόσιας διοίκησης στους κανόνες δικαίου που ψηφίζονται από το όργανο που διαθέτει τη νομοθετική αρμοδιότητα, τη Βουλή, επιτυγχάνεται με έμμεσο τρόπο η υποταγή της δημόσιας διοίκησης στη βούληση του εκλογικού σώματος, στο λαό με τη στενή έννοια, ως φορέα της λαϊκής κυριαρχίας.

Η αρχή της νομιμότητας εμφανίζει κάποιες εξαιρέσεις. Έτσι, η εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας υποχωρεί σε κάποιες περιπτώσεις, όπως στην περίπτωση των κυβερνητικών πράξεων και των μέτρων εσωτερικής τάξης. Η υποχώρηση της αρχής της νομιμότητας δικαιολογείται στις περιπτώσεις αυτές, προκειμένου να εξυπηρετηθούν άλλοι σκοποί της δράσης της δημόσιας διοίκησης, όπως η προστασία του δημοσίου συμφέροντος και η αποτελεσματική δράση της δημόσιας διοίκησης.

Έτσι, οι κυβερνητικές πράξεις, που θα εξεταστούν κατωτέρω, συνιστούν πράξεις που ενώ διαθέτουν όλα τα στοιχεία της διοικητικής πράξης, δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο με υποβολή αιτήσεως ακυρώσεως, διότι ρυθμίζουν θέματα σχετικά με τη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει χαρακτηρίσει για παράδειγμα ως κυβερνητικές, τις πράξεις που σχετίζονται με τη ρύθμιση των σχέσεων εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, όπως η σύγκληση, η αναστολή των εργασιών και η διάλυση της Βουλής, η κήρυξη επιστράτευσης και η απονομή χάρης.

Τα μέτρα εσωτερικής τάξης, σχετίζονται με την κυριαρχική σχέση που υφίσταται όχι μόνο μεταξύ κράτους και διοικούμενου εν γένει αλλά μεταξύ κράτους και ειδικών κατηγοριών διοικουμένων. Τέτοιες σχέσεις, που στο δημόσιο δίκαιο αποκαλούνται και ειδικές σχέσεις εξουσίας, αναπτύσσονται σε περίπτωση διοικουμένων που εκτίουν ποινές φυλάκισης, εκπληρώνουν τις στρατιωτικές τους υποχρεώσεις, έχουν την ιδιότητα του μαθητή ή του δημοσίου υπαλλήλου. Αυτές οι κατηγορίες πολιτών είναι δυνατό να υφίστανται κάποιους περιορισμούς ως προς την απόλαυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους, όπως για παράδειγμα η στέρηση της ελευθερίας κίνησης στην περίπτωση των φυλακισμένων. Ακόμη και σε αυτές τις περιπτώσεις, η

αρχή της νομιμότητας, μολονότι κάμπτεται, τυγχάνει στενότερης εφαρμογής, αφού πάντως δεν επιτρέπεται η επιβολή περιορισμών στα θεμελιώδη δικαιώματα των διοικουμένων που τελούν σε ειδικές σχέσεις εξουσίας παρά μόνο βάσει νόμου.

### **1.2.2. Η αρχή προστασίας του δημοσίου συμφέροντος**

Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος και της προστασίας του, συνιστά κεντρική και θεμελιακή αρχή για την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Στην πράξη, το δημόσιο συμφέρον κατευθύνει τον τρόπο λειτουργίας και οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και των δημοσίων υπηρεσιών. Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος αναγνωρίζεται συνταγματικά, είτε ως δημόσιο συμφέρον (άρθρο 24 §1 Σ) είτε ως δημόσια ωφέλεια (άρθρο 17 §2 Σ) είτε σε ειδικότερες πτυχές του, όπως η προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και της εθνικής οικονομίας (άρθρο 106 §2 Σ) και ως εθνικό συμφέρον (άρθρο 4 §3 Σ και 28 §2)

Το δημόσιο συμφέρον είναι μια αόριστη νομική έννοια που συγκεκριμενοποιείται από το Σύνταγμα, το νόμο και τη δημόσια διοίκηση μέσα από την έκδοση κανονιστικών πράξεων στο πλαίσιο νομοθετικής εξουσιοδότησης ή με την έκδοση ατομικών πράξεων. Κατά συνέπεια, η δημόσια διοίκηση δεν δύναται μέσα από την επίκληση της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος να θεμελιώσει την απαλλαγή της από την αρχή της νομιμότητας. Ειδικότερα, τέλος, ως αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος θεωρείται η υποχρέωση που υπέχουν τα όργανα της δημόσιας διοίκησης, μεταξύ της επιλογής περισσότερων, εξίσου νομίμων λύσεων, όταν δηλαδή η δημόσια διοίκηση ασκεί τη διακριτική της ευχέρεια, να επιλέξει εκείνη, που κατά την κρίση της εξυπηρετεί καλύτερα το δημόσιο συμφέρον.

### **1.2.3. Η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου**

Η αρχή της χρηστής διοίκησης υποχρεώνει τα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους με βάση το εν γένει περί δικαίου αίσθημα, με αναλογικότητα και επιείκεια και στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας, ούτως ώστε να αποφεύγονται άδικες για το διοικούμενο λύσεις. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η δημόσια διοίκηση οφείλει να διευκολύνει τους διοικούμενους να προστατεύουν τα συμφέροντά τους και να απολαμβάνουν τα θεμελιώδη δικαιώματά τους. Στο πλαίσιο της αρχής της χρηστής διοίκησης, τα διοικητικά όργανα οφείλουν να ασκούν έγκαιρα και αποτελεσματικά τις αρμοδιότητές τους, να λειτουργούν με διαφάνεια, να ενημερώνουν τον διοικούμενο για τα δικαιώματά του και να διασφαλίζουν την απόλαυση ποιοτικών υπηρεσιών από τους πολίτες.

Από τη συνταγματική προστασία της προσωπικότητας (άρθρο 5 §1 Σ), την αρχή του κράτους δικαίου και την αρχή της ασφάλειας του δικαίου απορρέει η δικαιολογημένη (ή προστατευόμενη) εμπιστοσύνη του διοικούμενου. Στο πλαίσιο της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του, ο διοικούμενος αναμένει εύλογα τη διατήρηση της σταθερότητας και προβλεψιμότητας των πραγματικών και νομικών καταστάσεων που έχουν διαμορφωθεί από το νομοθέτη, ούτως ώστε να αξιώνει την μη αιφνίδια και απρόβλεπτη μεταβολή τους. Ωστόσο, επειδή η απόλυτη προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου θα οδηγούσε τη δράση της δημόσιας διοίκησης σε αγκυλώσεις και θα περιόριζε την ανάγκη προσαρμογής της δράσης της στις μεταβαλλόμενες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες, γίνεται δεκτό ότι η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικούμενου είναι δυνατόν να καμφθεί, εφόσον τηρούνται μια σειρά από αναγκαίες εγγυήσεις. Έτσι, γίνεται δεκτό ότι από την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου απορρέει η ανάγκη σαφήνειας, εξειδίκευσης και προβλεψιμότητας της νομοθετικής ρύθμισης που ανατρέπει κεκτημένα δικαιώματα των διοικουμένων. Περαιτέρω, η ανατροπή μιας σταθερής και προβλέψιμης από το διοικούμενο πραγματικής ή νομικής κατάστασης θα πρέπει να δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος, η ανατροπή της προβλέπεται για το μέλλον και δεν αντιφάσκει κατά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας προς το προγενέστερο πραγματικό ή νομοθετικό καθεστώς.

#### 1.2.4. Η αρχή της αναλογικότητας

Η αρχή της αναλογικότητας απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου και εισήχθη νομολογιακά από το Συμβούλιο της Επικρατείας (γενέθλια απόφαση 2112/1984), στη δεκαετία του '80, υπό την επιρροή της γερμανικής θεωρίας και νομολογίας. Σήμερα, μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 αναγνωρίζεται ρητά στο Σύνταγμα, στο άρθρο 25 §1, δ'. Η αρχή της αναλογικότητας διακρίνεται σε τρεις επιμέρους αρχές: α) την αρχή της αναγκαιότητας, β) την αρχή της καταλληλότητας και γ) την αρχή της αναλογικότητας εν στενή έννοια.

Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας προκειμένου να κριθούν ως ανεκτοί οι επιβαλλόμενοι σε ένα θεμελιώδες δικαίωμα περιορισμοί, θα πρέπει: α) να ανταποκρίνονται στους δηλωμένους σκοπούς της νομοθετικής ή διοικητικής ρύθμισης και πάντως σε σκοπούς γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, β) το περιοριστικό μέτρο το οποίο επιβάλλεται στην άσκηση ενός δικαιώματος να είναι αναγκαίο για την εξυπηρέτησή τους και το λιγότερο επαχθές ή ηπιότερο δυνατό, γ) το μέτρο που επιλέγεται να είναι κατάλληλο και πρόσφορο για την εξυπηρέτηση των τιθέμενων σκοπών και να συνάπτεται προς αυτούς και δ) η ανάγκη εξυπηρέτησης του τιθέμενου σκοπού δημοσίου συμφέροντος, να μην αποβαίνει προδήλως ασύμμετρη ή δυσανάλογη προς την ανάγκη προστασίας του προσβαλλόμενου δικαιώματος (αναλογικότητα εν στενή έννοια). Στο πλαίσιο αυτό, η αρχή της αναλογικότητας επιβάλει με δυο λόγια την εξεύρεση του αναγκαίου μέτρου κατά την επιβολή περιορισμών στα θεμελιώδη δικαιώματα των διοικουμένων, για να μην όπως πολύ γλαφυρά έχει ειπωθεί, «πυροβολεί η αστυνομία τα σπουργίτια με κανόνια».

#### 1.2.5. Η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης

Η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης αποτελεί ειδικότερη έκφραση της αρχής του κράτους δικαίου επιβάλει στη δημόσια διοίκηση κατά την ενάσκηση της εξουσίας της να είναι λειτουργεί ως χρηστή διοίκηση, βάσει στόχων που καθορίζονται από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, χωρίς εμπάθεια και προκατάληψη έναντι του διοικούμενου. Η αρχή της αμεροληψίας εμφανίζεται σε αρκετά χαρακτηριστικά παραδείγματα της δράσης της δημόσιας διοίκησης. Έτσι, με την αρχή της αμεροληψίας της δημόσιας διοίκησης συνάδουν για παράδειγμα: α) τα λεγόμενα ασυμβίβαστα, η απαγόρευση δηλαδή άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (άρθρο 30 §2 Σ) και τους υπουργούς (άρθρο 81 §3 Σ), β) τα καλύματα διενέργειας πράξεων ή συμμετοχής στα συλλογικά όργανα της δημόσιας διοίκησης. Έτσι, ο Υπαλληλικός Κώδικας (άρθρο 36 §3) απαγορεύει σε υπαλλήλους συγγενείς μέχρι τρίτου βαθμού, να μετέχουν στην ίδια συνεδρίαση συλλογικού οργάνου, ενώ βάση του άρθρου 7 §2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, τα μονομελή ή συλλογικά όργανα της δημόσιας διοίκησης είναι υποχρεωμένα να απέχουν και οφείλουν να ζητούν την εξαίρεσή τους από «...κάθε ενέργεια ή διαδικασία που συνιστά συμμετοχή σε λήψη απόφασης ή διατύπωση γνώμης ή πρότασης εφόσον: α) η ικανοποίηση προσωπικού συμφέροντός τους συνδέεται με την έκβαση της υπόθεσης, ή β) είναι σύζυγοι ή συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας, κατ' ευθεία μεν γραμμή απεριορίστως, εκ πλαγίου δε έως και τέταρτου βαθμού, με κάποιον από τους ενδιαφερομένους, ή γ) έχουν ιδιαίτερο δεσμό ή ιδιαίζουσα σχέση ή εχθρότητα με τους ενδιαφερομένους». Τέλος, στο πλαίσιο της αρχής της αμεροληψίας το άρθρο 29 §3 Σ καθιερώνει τον κανόνα της πολιτικής ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων, απαγορεύοντας «...τις οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, στους υπαλλήλους του Δημοσίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου...».

#### 1.2.6. Η αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας

Η αρχή της ισότητας καθιερώνεται στο άρθρο 4 §1 Σ το οποίο ορίζει ότι, «Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου». Η ισότητα αυτή ωστόσο γίνεται κατανοητή τόσο ως ισότητα εντός του νόμου και ως ισότητα έναντι του νόμου. Η ισότητα εντός του νόμου δεσμεύει το νομοθέτη, ο οποίος κατά την θέσπιση νομοθετικών ρυθμίσεων πρέπει να θεσπίζει κανόνες οι οποίοι δεν παραβιάζουν την αρχή της ισότητας, ενώ η ισότητα έναντι του νόμου δεσμεύει τη διοίκηση και τα δικαστήρια τα οποία υποχρεούνται να εφαρμόζουν τον νόμο προστατεύοντας την ισότητα ανάμεσα στους πολίτες. Κατά το άρθρο 4 §1 Σ, η ισότητα δεν γίνεται

κατανοητή, ως τυπική και αριθμητική, όπως η ισότητα της ψήφου η οποία απορρέει από την αντιπροσωπευτική αρχή (άρθρο 51 § 2 Σ) αλλά ως ουσιαστική ή αναλογική. Έτσι, ενώ, η τυπική ή αριθμητική ισότητα επιβάλλει την όμοια ρύθμιση ανόμοιων καταστάσεων (όλοι απολαμβάνουν το δικαίωμα μιας ψήφου, ασχέτως των κοινωνικών ή κοινωνικών τους διαφορών), η αναλογική ή ουσιαστική ισότητα επιβάλλει την όμοια μεταχείριση των όμοιων και την διαφοροποιημένη μεταχείριση των ανόμοιων περιπτώσεων. Στο πλαίσιο αυτό, είναι για παράδειγμα ανεκτή συνταγματικά και σε κάποιες περιπτώσεις επιβεβλημένη, η προνομιακή μεταχείριση ειδικών ευπαθών κοινωνικά ομάδων, όπως για παράδειγμα οι πολύτεκνοι, τα άτομα με ειδικές ανάγκες ή ηλικιωμένοι (άρθρο 21 § 2 Σ), ή ομάδων που απολαμβάνουν λόγω των ιδιοτεροτήτων τους ειδικής προστασίας, όπως για παράδειγμα τα παιδιά.

Ειδική έκφραση της αρχής της ισότητας συνιστά η ισότητα αμοιβής για εργασία ίσης αξίας που αναγνωρίζεται στο άρθρο 22 § 1, εδ. β' και η οποία περαιτέρω αναγνωρίζεται και από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως ισότητα των δυο φύλων στην πρόσβασή τους στην απασχόληση, την επαγγελματική εκπαίδευση και τις συνθήκες εργασίας (Οδηγία 76/207/ΕΟΚ). Περαιτέρω, ειδική έκφραση της αρχής της ισότητας συνιστά και η θετική ισότητα, η οποία επιβάλλει την λήψη θετικών μέτρων δράσης για την άρση εγκατεστημένων ανισοτήτων μεταξύ ανδρών και γυναικών, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 116 § 2 Σ. Ως αναλογική, η ισότητα μπορεί να λειτουργήσει και επεκτατικά ή αλλιώς δημιουργικά. Πρόκειται για τη δικαστική επέκταση της ισότητας, σε περιπτώσεις οι οποίες εμφανίζουν μεν όμοια χαρακτηριστικά, έχουν όμως διαρρυθμιστεί με τρόπο αδικαιολόγητα ανόμοιο από τον νομοθέτη. Έτσι, είναι για παράδειγμα δυνατή, η έκδοση δικαστικής απόφασης υπέρ της επέκτασης μιας παροχής η οποία έχει παρασχεθεί σε μια ομάδα ατόμων, και σε άλλες που εμφανίζουν όμοια ή παρόμοια χαρακτηριστικά.

Φορείς του δικαιώματος της ισότητας, με βάση το Σύνταγμα είναι οι Έλληνες πολίτες και οι πολίτες των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την εξαίρεση της πρόσβασής τους σε δημόσιες θέσεις που συνεπάγονται την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Οι αλλοδαποί, κατά το άρθρο 5 § 2 Σ προστατεύονται από διακρίσεις που σχετίζονται με την εθνικότητα, φυλή, γλώσσα και θρησκευτικές ή πολιτικές πεποιθήσεις, χωρίς ωστόσο να απολαμβάνουν χωρίς εξαιρέσεις το δικαίωμα της ισότητας, αντίστοιχα όπως οι Έλληνες πολίτες.

Η αρχή της ισότητας δεν μπορεί να λειτουργήσει ως εξαίρεση από την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας. Έτσι, γίνεται δεκτό ότι «η ισότητα δεν ισχύει στην παρανομία». Δηλαδή, η μη εφαρμογή του νόμου ή η παράνομη δράση των διοικητικών οργάνων σε μια συγκεκριμένη περίπτωση δεν δικαιολογεί την παρανομία της σε όμοιες περιπτώσεις, ούτε όμως και μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο επίκλησης από τους διοικούμενους. Η επέκταση της παρανομίας θα ανέτρεπε, με την έννοια αυτή, το ίδιο το περιεχόμενο της αρχής της ισότητας, λειτουργώντας ως ανισότητα. Η τήρηση της αρχής της ισότητας, όπως και η πιστή εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας έχουν ιδιαίτερα μεγάλη σημασία κατά την ενάσκηση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, δηλαδή όταν η δημόσια διοίκηση καλείται να επιλέξει μια μεταξύ περισσοτέρων εξίσου νόμιμων λύσεων. Στις περιπτώσεις αυτές, τα όργανα της δημόσιας διοίκησης οφείλουν να ασκούν τη διακριτική τους ευχέρεια στο πλαίσιο που τάσσουν οι αρχές της ισότητας και της αναλογικότητας.

Η αρχή της αξιοκρατίας απορρέει από το άρθρο 5 § Σ που κατοχυρώνει την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου και συνδέεται με την αρχή του κράτους δικαίου και την αρχή της ισότητας. Η αρχή της αξιοκρατίας επιτάσσει η πρόσβαση σε δημόσιες θέσεις και αξιώματα να λαμβάνει χώρα με κριτήρια που συνάπτονται με την προσωπική αξία και ικανότητα των ενδιαφερομένων για την κατάληψή τους. Την αρχή της αξιοκρατίας επιβεβαιώνει η συνταγματική αναγνώριση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού, άρθρο 103 § 7, όπου και ορίζεται ότι: «Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει. Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής».

### **1.2.7. Η αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης**

Η αρχή της διαφάνειας ή της φανεράς δράσης της δημόσιας διοίκησης απορρέει από το άρθρο 5Α Σ με το οποίο κατοχυρώνεται το δικαίωμα των πολιτών στην πληροφόρηση. Η διαφάνεια και η δημοσιότητα

αποτελούν βασικές συνιστώσες της δημοκρατικής αρχής, στο βαθμό που επιτρέπουν τον έλεγχο της δράσης των κρατικών οργάνων και αρχών από τους πολίτες. Η φανερή δράση και η διαφάνεια της διοικητικής δράσης συμβάλει στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της διαπλοκής της δημόσιας διοίκησης, εγγυάται τον έλεγχο της και συμβάλει στην επαύξηση της αποτελεσματικής της λειτουργίας αλλά και της προστασίας των δικαιωμάτων των διοικουμένων. Το πρόγραμμα Δι@ύγεια (Ν. 3861/2010) επιβάλλει τη δημοσίευση όλων των αποφάσεων των διοικητικών οργάνων και αρχών που διαθέτουν οικονομικό περιεχόμενο, προκειμένου οι διοικούμενοι να διαθέτουν ανοιχτή πρόσβαση προς αυτές. Στο ίδιο πλαίσιο, επιβάλλεται η δημοσίευση των κανονιστικών πράξεων της δημόσιας διοίκησης, ενώ σύμφωνα με το νόμο, οι αποφάσεις των Ανεξάρτητων Αρχών με τις οποίες επιβάλλονται κυρώσεις σε βάρος των πολιτών εκδίδονται ύστερα από δημόσια συνεδρίαση, στην οποία η είσοδος του κοινού είναι ελεύθερη (ΣτΕ 3319/2010).

Η αρχή της αποτελεσματικότητας της δράσης της δημόσιας διοίκησης συνδέεται με την αρχή της χρηστής διοίκησης και με την ανάγκη προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των διοικουμένων. Η αρχή της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης συνίσταται στην οικονομία χρόνου και μέσων, στην ευελιξία και την ταχύτητα, κατά την πραγμάτωση των δημόσιων πολιτικών και της δημόσιας αποστολής των οργάνων της δημόσιας διοίκησης. Προς την κατεύθυνση της αρχής της αποτελεσματικότητας, το άρθρο 10 §3 Σ ορίζει ότι: «Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει». Προς την πραγμάτωση της αρχής της αποτελεσματικότητας της δράσης της δημόσιας διοίκησης κατευθύνονται και οι πολιτικές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, μέσα από την εφαρμογή τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνίας στις δημόσιες υπηρεσίες. Η εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην ελληνική δημόσια διοίκηση ενισχύει τη διαφάνεια και την φανερή δράση της, ενώ διευκολύνει την πρόσβαση του πολίτη στις αρμόδιες υπηρεσίες, με αποτέλεσμα την ταχύτερη και ουσιαστικότερη πραγμάτωση των δικαιωμάτων του.

### 1.3. Οι πηγές του διοικητικού δικαίου

Με τον όρο πηγές του δημοσίου δικαίου αναφερόμαστε στις δικαϊκές εκείνες πράξεις οι οποίες αφορούν την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, καθώς και τις σχέσεις της με τον πολίτη. Οι πηγές αυτές εκκινώντας από το τυπικό Σύνταγμα και το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο σύνολό τους, συντάσσουν μια πυραμίδα δικαίου στην οποία η κάθε μια διαθέτει την δική της ιεραρχημένη θέση. Η ιεραρχία αυτή είναι απαραίτητη, τόσο για να αποφεύγουμε τις συγκρούσεις μεταξύ των κανόνων δικαίου, όσο και για να διαπιστώνουμε τη νομιμότητά τους, αφού κάθε πηγή του δικαίου οφείλει να τελεί σε αρμονία με τις ιεραρχικά ανώτερες της. Σχηματικά την πυραμίδα αποτελούν:

- Το Σύνταγμα
- Το Διεθνές δίκαιο και το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ιεραρχική τοποθέτηση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθορίζεται ωστόσο, από την αυτονομία και την υπεροχή του, όπως αυτές έχουν διαμορφωθεί στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Ο τυπικός νόμος
- Ο ουσιαστικός νόμος –οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης
- Οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου

Η νομολογία των δικαστηρίων, ιδίως των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και του Συμβουλίου της Επικρατείας, παρά τη μεγάλη της σημασία για την ερμηνεία και την εφαρμογή του διοικητικού δικαίου δεν αποτελεί πηγή του δικαίου. Μόνη εξαίρεση αποτελεί η ειδική αρμοδιότητα του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου σύμφωνα με το άρθρο 100 § 1, εδ. ε' Σ, το οποίο έχει την δυνατότητα, όταν διαπιστώνει αντίθεση στις αποφάσεις δύο εκ των ανώτατων δικαστηρίων της χώρας (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ελεγκτικό Συνέδριο και Άρειος Πάγος) επί της συνταγματικότητας διάταξης τυπικού νόμου, να την κηρύσσει, εφόσον επιβεβαιώσει την αντισυνταγματικότητά της, ανίσχυρη.



### 1.3.1. Το Σύνταγμα

Το Σύνταγμα αποτελεί το θεμελιώδη νόμο ενός κράτους. Πρόκειται για έναν νόμο ιδίοτυπο, με πανηγυρικό και ελλειπτικό χαρακτήρα αλλά δεσμευτικό και υποχρεωτικό ως προς το περιεχόμενό του. Μέσω του Συντάγματος ρυθμίζεται αφενός η οργάνωση του κράτους, η άσκηση δηλαδή της κρατικής εξουσίας και των αρμοδιοτήτων των οργάνων του κράτους αλλά και γενικότερα η κοινωνική συμβίωση των πολιτών, μέσα από τις θεμελιώδεις αρχές οι οποίες απορρέουν από την κατοχύρωση των δικαιωμάτων τους. Η αυξημένη τυπική ισχύς του, πηγάζει από την δυσκολία μεταβολής του, η οποία διαφοροποιείται από τη μεταβολή των κοινών νόμων και η οποία του εξασφαλίζει την ανώτερη θέση στην πυραμίδα των πηγών του δικαίου. Τον όρο Σύνταγμα εισήγαγε στην ελληνική γλώσσα και στην ελληνική νομική ορολογία ο λόγιος Αδαμάντιος Κοραής, αποδίδοντας τον λατινικής προέλευσης όρο Constitution. Η λέξη αυτή εντοπίζεται επίσης σε ρωμαϊκά αλλά και αρχαία ελληνικά κείμενα του Αριστοτέλη και του Ισοκράτη. Η λέξη Σύνταγμα αποδίδει με απλότητα της δυο στιγμές ενός πολιτεύματος. Της σύνταξης του μέσα από ένα συνταγματικό κείμενο και στη συνέχεια βάση αυτού, της συντεταγμένης λειτουργίας του.

Το Σύνταγμα αναπτύσσει μια σειρά από λειτουργίες, με τις οποίες καθίσταται ευχερέστερη η κρατικά οργανωμένη κοινωνική συμβίωση. Οι σημαντικότερες από αυτές είναι: α) η οργανωτική, β) η εγγυητική, γ) η νομιμοποιητική και δ) η συμβολική ή ενοποιητική λειτουργία του. Ειδικότερα, η οργανωτική λειτουργία επιτελείται διότι το Σύνταγμα καταρχύν οργανώνει και επιμερίζει την κρατική εξουσία, προβλέπει δηλαδή τα όργανα που εκφράζουν τη βούλησή της (πχ. Βουλή, Υπουργικό Συμβούλιο), τις διαδικασίες συγκρότησης και λειτουργίας τους (πχ. διαδικασία εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας), καθώς και τις μεταξύ τους σχέσεις. Με τον τρόπο αυτό, θεσμοποιεί και εξορθολογίζει την εξουσία, σταθεροποιώντας την άσκησή της. Η εγγυητική λειτουργία του Συντάγματος είναι εξίσου σημαντική με την οργανωτική και αναφέρεται στην κατοχύρωση των συνταγματικών δικαιωμάτων, τα οποία εγγυώνται την προστασία του πολίτη έναντι της κρατικής εξουσίας αλλά και έναντι των ιδιωτών, στις μεταξύ τους σχέσεις.

Η νομιμοποιητική λειτουργία του Συντάγματος συμπληρώνει τις δύο προηγούμενες λειτουργίες, διευκολύνοντας την αποδοχή από τους εξουσιαζόμενους της συνταγματικά οργανωμένης εξουσίας των συνταγματικών οργάνων. Έτσι για παράδειγμα, ακόμη και όσοι διαφωνούν με το περιεχόμενο ενός νόμου ο οποίος ψηφίζεται από τη Βουλή αισθάνονται υποχρεωμένοι να συμμορφωθούν με τις επιταγές του, επειδή ακριβώς ο νόμος αυτός ψηφίστηκε από τη Βουλή με την συνταγματικά προβλεπόμενη διαδικασία. Επιπλέον, παρέχονται από το Σύνταγμα δυνατότητες ειρηνικής επίλυσης των ενδεχόμενων κοινωνικών αντιδράσεων απέναντι στο νόμο αυτό, μέσω για παράδειγμα του ελέγχου της συνταγματικότητάς του, ενώπιον των δικαστηρίων. Η νομιμοποιητική λειτουργία του Συντάγματος, στην ουσία εξασφαλίζει τη νομιμοποίηση του τρόπου με τον οποίο η εξουσία ασκεί τα καθήκοντά της και την ειρηνική επίλυση των διαφορών που αναπτύσσονται ανάμεσα σε αυτήν και τους πολίτες.

Η συμβολική ή ενοποιητική λειτουργία του Συντάγματος παραπέμπει στο γεγονός ότι το γραπτό και τυπικό Σύνταγμα, μεταξύ άλλων αποτελεί ένα από τα σύμβολα της έννομης τάξης (όπως για παράδειγμα η σημαία, ή ο εθνικός ύμνος) και της ενότητάς της. Δεν είναι τυχαίο ότι στις μέρες μας δεν υπάρχει κράτος που να μην διαθέτει Σύνταγμα, ακόμη κι αν το πολίτευμα του δεν είναι δημοκρατικό, ενώ πάντως, ένα κράτος για να ανακηρύξει διεθνώς την ανεξαρτησία του υιοθετεί οπωσδήποτε ένα συνταγματικής περιωπής κείμενο. Περαιτέρω, το Σύνταγμα επιτελεί μια ενοποιητική λειτουργία, στο βαθμό που συμπυκνώνει όλες τις θεμελιακές αξίες που γίνονται κοινά αποδεκτές από το σύνολο μιας κοινωνίας, αποτυπώνοντας την πολιτική της ενότητα.

Με κριτήριο τη μορφή του, διακρίνουμε το Σύνταγμα σε γραπτό και άγραφο. Γραπτό ονομάζουμε το Σύνταγμα που κατοχυρώνεται ως σύστημα θεμελιωδών κανόνων δικαίου, στο πλαίσιο ενός ενιαίου κωδικοποιημένου κειμένου. Τα γραπτά Συντάγματα αποτελούν αποτέλεσμα της ανόδου της αστικής τάξης και αποτέλεσαν αρχικά τη διαρρύθμιση των δικαιωμάτων της απέναντι στον μονάρχη. Στη σημερινή εποχή, δεν νοείται κράτος χωρίς γραπτό Σύνταγμα. Βασικό χαρακτηριστικό των γραπτών Συνταγμάτων είναι ο τυπικός και αυστηρός τους χαρακτήρας, που συνεπάγεται την υπεροχή τους έναντι των κοινών νόμων.

Αντίστοιχα, το γραπτό Σύνταγμα διακρίνεται από το άγραφο ως προς το ότι δεν βρίσκεται ρητά κατοχυρωμένο και κωδικοποιημένο σε ένα ενιαίο κείμενο αλλά προκύπτει μέσα από αρχές, οι οποίες έχουν κατοχυρωθεί από το συνταγματικό έθιμο ή τη συνταγματική πρακτική. Τα άγραφα Συντάγματα είναι συνήθως ευέλικτα και ευπροσάρμοστα στις κοινωνικές και πολιτικές μεταβολές. Βασικά τους χαρακτηριστικά είναι ο ουσιαστικός και ήπιος χαρακτήρας τους, ο οποίος επιτρέπει την τροποποίησή τους ακόμη και με κοινό νόμο,

εκθέτοντάς τα συχνά στις ευκαιριακές επιδιώξεις των εκάστοτε κοινοβουλευτικών πλειοψηφιών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα άγραφου Συντάγματος αποτελεί αυτό της Μεγάλης Βρετανίας.

Με κριτήριο τον τρόπο αναθεώρησης τους, και ειδικότερα την ευκολία ή δυσκολία του, τα Συντάγματα τα διακρίνουμε σε ήπια και αυστηρά. Έτσι, ήπιο ονομάζουμε το Σύνταγμα του οποίου οι κανόνες τροποποιούνται με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία παραγωγής νόμων. Ήπια ή ελαστικά Συντάγματα είναι κυρίως τα άγραφα ή εθιμικά και βασικό τους χαρακτηριστικό είναι ότι διαθέτουν τυπική ισχύ, ισοδύναμη των κοινών νόμων. Τα Συντάγματα αυτά ως εκ τούτου, μπορούν να καταργηθούν ρητά ή και σιωπηρά από απλό νόμο. Ένα από τα βασικότερα προσόντα τους είναι η ελαστικότητα που διαθέτουν απέναντι στις κοινωνικοπολιτικές μεταβολές. Ωστόσο, η ελαστικότητα αυτή, συχνά τα αφήνει έκθετα απέναντι στις διαθέσεις της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα ήπιου Συντάγματος είναι αυτό της Βαϊμάρης, του οποίου οι διαρκείς τροποποιήσεις, είχαν ως αποτέλεσμα τη σταδιακή κατάλυση της δημοκρατίας και την άνοδο του ναζισμού στη Γερμανία.

Αντίθετα, αυστηρό αποκαλείται το Σύνταγμα του οποίου η διαδικασία μεταβολής είναι διαφορετική από αυτήν με την οποία μεταβάλλονται οι κοινói νόμοι και το οποίο μεταβάλλεται μόνον από ειδικό όργανο και με ειδική διαδικασία, την οποία προβλέπει το ίδιο. Συνήθως, σε κάποια από τις διατάξεις του, όπως στη διάταξη του άρθρου 110, επιβάλλει κάποια συγκεκριμένα όρια και προϋποθέσεις για τη μεταβολή του. Τα όρια αυτά μπορεί να είναι: α) ουσιαστικά, όταν απαγορεύουν την μεταβολή συγκεκριμένων διατάξεων του, β) χρονικά, όταν απαγορεύουν την τροποποίησή του πριν από την παρέλευση κάποιου χρονικού διαστήματος, γ) διαδικαστικά, μέσα από την υιοθέτηση ειδικών διαδικασιών πχ. αυξημένων πλειοψηφιών και ειδικού οργάνου πχ. αναθεωρητική Βουλή για την αναθεώρησή του. Τα δυο βασικά χαρακτηριστικά του αυστηρού Συντάγματος είναι ότι διαθέτει τυπική ισχύ ανώτερη των κοινών νόμων και ότι η αυστηρότητά τους έχει ως συνέπεια τη διενέργεια του ελέγχου της συνταγματικότητας της κοινής νομοθεσίας. Αυστηρά είναι συνήθως τα τυπικά και γραπτά Συντάγματα.

Το ελληνικό Σύνταγμα διαθέτει όλα τα χαρακτηριστικά του γραπτού και τυπικού Συντάγματος. Ειδικότερα, πρόκειται για σύνολο κανόνων δικαίου, συστηματοποιημένων σε ένα ενιαίο κείμενο 120 διατάξεων, το οποίο τροποποιείται σύμφωνα με το άρθρο 110 με ειδική διαδικασία από ειδικό όργανο, την αναθεωρητική βουλή και διαθέτει αυξημένη τυπική ισχύ έναντι των κοινών νόμων.

Το ελληνικό Σύνταγμα είναι αυστηρό με την έννοια ότι αναθεωρείται από ειδική διαδικασία και ειδικό όργανο, όπως προβλέπεται στο άρθρο 110 Σ. Είναι με την έννοια αυτή, σχετικά αυστηρό στο βαθμό που επιτρέπει την αναθεώρησή του. Παράλληλα όμως, είναι και απολύτως αυστηρό, αφού απαγορεύει την οποιαδήποτε αναθεώρηση μιας σειράς διατάξεών του. Ειδικότερα, σύμφωνα με την §1 του άρθρου 110 Σ απαγορεύει την αναθεώρηση:

- Της μορφής και της βάσης του πολιτεύματός ως Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας.
- Του άρθρου 2 §1 Σ που καθιερώνει την προστασία της αξίας του ανθρώπου.
- Του άρθρου 4 §§ 1, 4, 7 Σ, που προστατεύει την αρχή της ισότητας και απαγορεύει την κατοχή τίτλων ευγενείας.
- Του άρθρου 5 §§ 1 και 3 Σ, όπου κατοχυρώνεται η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου.
- Του άρθρου 13 §§ 1 Σ, όπου κατοχυρώνεται η προστασία της θρησκευτικής ελευθερίας.
- Του άρθρου 26, όπου κατοχυρώνεται η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών.

Οι διατάξεις αυτές συνιστούν τα ουσιαστικά όρια της αναθεώρησης του ελληνικού Συντάγματος. Πρόκειται για έναν σκληρό, μη αναθεωρήσιμο πυρήνα μιας σειράς συνταγματικών διατάξεων που δεν υπόκεινται σε αναθεώρηση. Η απόλυτη προστασία που προβλέπεται για τις διατάξεις αυτές δεν συνεπάγεται, αφενός κάποια άτυπη ιεράρχησή τους προς τις υπόλοιπες συνταγματικές διατάξεις, οι οποίες θεωρούνται μεταξύ τους ισότιμες, ούτε αποκλείει ολωσδιόλου την αναθεώρησή του συνταγματικού κειμένου, αρκεί αυτή να βελτιώνει και να μην απομειώνει το περιεχόμενό τους.

Η αναθεώρηση του Συντάγματος συνιστά αποκλειστική αρμοδιότητα της Βουλής, ενώ κανένα από τα υπόλοιπα κρατικά όργανα δεν έχει την αρμοδιότητα να συμμετέχει σε αυτήν. Η αναθεωρητική διαδικασία ολοκληρώνεται με τη συνεργασία δύο Βουλών, αυτής που προτείνει την αναθεώρηση του Συντάγματος, η οποία καλείται προτείνουσα, και αυτής που αποφασίζει την αναθεώρηση του Συντάγματος η οποία καλείται αναθεωρητική και προκύπτει από τις ακριβώς επόμενες εκλογές. Ανάμεσα στις δυο βουλές παρεμβάλλεται

εκλογική διαδικασία, όχι όμως στο πλαίσιο της διαδικασίας αναθεώρησης αλλά ανεξάρτητα από αυτήν. Με την έννοια αυτή, η υποβολή μιας πρότασης αναθεώρησης δεν αποτελεί λόγο διάλυσης της Βουλής, η οποία θα συνεχίσει κανονικά την θητεία της μέχρις ως ότου την συμπληρώσει ή μέχρις ως ότου διαλυθεί για ανεξάρτητους από την διαδικασία της αναθεώρησης λόγους, πχ. την επίκληση θέματος εθνικής σημασίας, την έκφραση δυσπιστίας, την αποτυχία εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας κλπ.

Η πρώτη φάση της διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος ταυτίζεται με την απόφαση της προτείνουσας Βουλής, σχετικά με την διαπίστωση αναγκαιότητας συνταγματικής αναθεώρησης. Η προτείνουσα Βουλή αποφασίζει την αναγκαιότητα συνταγματικής αναθεώρησης, μετά από πρόταση πενήντα τουλάχιστον βουλευτών, σε δυο ψηφοφορίες οι οποίες απέχουν μεταξύ τους τουλάχιστον έναν μήνα. Με την απόφαση αυτή, καθορίζονται ειδικά οι διατάξεις που προτείνεται να αναθεωρηθούν. Η απόφαση αυτή είναι δεσμευτική για την επόμενη, αναθεωρητική Βουλή η οποία μολονότι δεν δεσμεύεται απολύτως ως προς το περιεχόμενο που θα προσδώσει σε αυτές, δεσμεύεται ως προς την επιλογή τους από την προτείνουσα Βουλή. Θα μπορούσαμε σχηματικά να πούμε ότι ενώ η προτείνουσα Βουλή είναι υπεύθυνη για το ποιες και πόσες συνταγματικές διατάξεις θα αναθεωρηθούν, η αναθεωρητική είναι αρμόδια για το πώς, για το περιεχόμενο δηλαδή και την διατύπωση που αυτές θα προσλάβουν.

Στη διαδικασία της αναθεώρησης, η συνεργασία των δυο Βουλών, προτείνουσας και αναθεωρητικής επιτυγχάνεται μεταξύ άλλων με την αντιστροφή των πλειοψηφιών που απαιτούνται για την πρόταση και για την αναθεώρηση του Συντάγματος. Έτσι, αν η προτείνουσα Βουλή διαπιστώσει την αναγκαιότητα αναθεώρησης του Συντάγματος με πλειοψηφία τριών πέμπτων (3/5), η αναθεωρητική Βουλή αρκεί προκειμένου να λάβει την απόφαση αναθεώρησης, να συγκεντρώσει την απόλυτη πλειοψηφία των μελών της. Αν αντίθετα, η προτείνουσα Βουλή οδηγηθεί στην πρόταση της αναθεώρησης του Συντάγματος με απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας των μελών της, η αναθεωρητική Βουλή θα πρέπει να συγκεντρώσει πλειοψηφία τριών πέμπτων (3/5) για να λάβει την απόφασή της. Με τον τρόπο αυτό, ο συντακτικός νομοθέτης απέβλεψε στην συγκέντρωση της ευρύτερης δυνατής συναίνεσης γύρω από τα αναθεωρητικό διάβημα, τόσο δηλαδή με την πρόβλεψη της συνεργασίας δυο Βουλών, όσο και την κατοχύρωση ισοτιμίας ανάμεσά τους.

Σύμφωνα με την ακροτελεύτια διάταξη του άρθρου 110 §6 Σ, η αναθεώρηση του Συντάγματος απαγορεύεται απολύτως πριν από την παρέλευση μιας πενταετίας από την περάτωση της προηγούμενης. Η διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος πρέπει να λάβει χώρα στην πρώτη σύνοδο της αναθεωρητικής Βουλής, ενώ ολοκληρώνεται με την έκδοση και δημοσίευση ειδικού ψηφίσματος της Βουλής, το οποίο και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Το ψήφισμα αυτό υπογράφεται από τον Πρόεδρο της Βουλής αφού η αναθεώρηση αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου. Μετά τη θέση σε ισχύ του ψηφίσματος, η αναθεωρητική βουλή συνεχίζει τις εργασίες της ως απλή Βουλή.

### 1.3.2. Το διεθνές δίκαιο και το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Σύμφωνα με το άρθρο 28 §1 Σ: «Οι γενικά παραδεδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου». Σύμφωνα με το Σύνταγμα λοιπόν, αναγνωρίζεται η υπερίσχυση του διεθνούς δικαίου έναντι του κοινού νόμου, γεγονός το οποίο τοποθετεί αυτήν την πηγή δικαίου στην δεύτερη θέση της πυραμίδας, κάτω ακριβώς από το τυπικό Σύνταγμα.

Ως διεθνές δίκαιο, δεν αναγνωρίζεται από το Σύνταγμα, μόνο το γραπτό, συμβατικό διεθνές δίκαιο, οι διεθνείς δηλαδή συμβάσεις που συνάπτονται στο πλαίσιο διεθνών οργανισμών (πχ. Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών) ή μεταξύ κρατών (πχ. διακρατικές εμπορικές ή οικονομικές συμφωνίες) αλλά και το άγραφο, διεθνές δίκαιο, το διεθνές εθιμικό δίκαιο και οι αναγνωρισμένες αρχές του διεθνούς δικαίου. Αυτό συμβαίνει διότι από πλευράς διεθνούς δικαίου, το άγραφο δίκαιο κατέχει μια πολύ σημαντική θέση, αφού δεν είναι εύκολη αλλά ούτε και συχνά δυνατή, η σύναψη και η έγκαιρη καταγραφή του, στο βαθμό που αυτό απαιτεί τη συνεργασία πολλών εμπλεκόμενων κρατών. Τις αμφισβητήσεις για τις αναγνωρισμένες αρχές του διεθνούς δικαίου έχει τη δυνατότητα να αίρει το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, σύμφωνα με το άρθρο 100 §1, εδ. στ' Σ. Όσον αφορά το συμβατικό διεθνές δίκαιο, σύμφωνα με το ελληνικό σύστημα, το οποίο καλείται δυαδικό, καμία διεθνής σύμβαση, όπως ορίζει και το άρθρο 28 §1 Σ, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ισχύει αν δεν κυρωθεί από τη Βουλή, αν δεν πάρει δηλαδή τη μορφή νόμου.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι στην ελληνική έννομη τάξη ανήκει στα δυαδικά νομικά συστήματα, το οποίο σημαίνει ότι εξαρτά την υιοθέτηση του διεθνούς συμβατικού δικαίου, από την κύρωση του με νόμο προερχόμενο από τη Βουλή, γεγονός που συχνά καθυστερούσε αλλά και μέχρι τις μέρες μας καθυστερεί την υιοθέτηση και υλοποίηση των διεθνών της συμβατικών υποχρεώσεων. Τα δυαδικά συστήματα σε αντίθεση με τα μονιστικά (πχ. Καναδάς), τα οποία αποδέχονται τη συνύπαρξη εθνικών και διεθνών κανόνων δικαίου ως τμήμα ενός ενιαίου νομικού συστήματος, διακρίνουν μεταξύ εθνικών κανόνων και κανόνων που προέρχονται από τη διεθνή έννομη τάξη. Ενώ στο πλαίσιο των μονιστικών συστημάτων, οι διεθνείς κανόνες γίνονται δεκτοί με την υπογραφή τους από τα όργανα που έχουν αρμοδιότητα διεθνούς εκπροσώπησης (συνήθως τον αρχηγό του κράτους ή την Κυβέρνηση), στα δυαδικά συστήματα απαιτείται η μετατροπή τους σε εθνικούς κανόνες, προκειμένου αυτοί να γίνουν αποδεκτοί. Στην Ελλάδα, η κύρωση από το Κοινοβούλιο συνιστά τη διαδικασία αυτή, με την οποία οι διεθνείς συνθήκες λαμβάνουν τη μορφή τυπικού νόμου.

Με τη συμμετοχή στη χώρα μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση σημαντική θέση κατέχει στις πηγές του διοικητικού δικαίου, το δίκαιο που προέρχεται από τα όργανά της. Το δίκαιο αυτό το διακρίνουμε στο πρωτογενές και στο δευτερογενές ή παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο πρώτο, περιλαμβάνονται οι συνθήκες με τις οποίες ιδρύθηκαν οι τρεις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, Κοινότητα άνθρακα και Χάλυβα, Ατομικής Ενέργειας και Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΣΕΚΑΧ, ΣΕΚΑΕ και ΣΕΟΚ), και όλες οι συνθήκες, οι οποίες τις αναθεώρησαν και τις τροποποίησαν (πχ. Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, Συνθήκη του Μάαστριχτ, Συνθήκη του Άμστερνταμ, Συνθήκη της Λισαβόνας), όπως επίσης και όλες τις συνθήκες προσχώρησης των κρατών μελών της ΕΕ, (πχ. συνθήκη προσχώρησης της Ελλάδας το 1981). Σήμερα, συμμετέχουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση είκοσι οχτώ (28) κράτη μέλη: Ιταλία, Γερμανία, Γαλλία, Πολωνία, Ηνωμένο Βασίλειο, Σλοβενία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Τσέχικη Δημοκρατία, Δανία, Εσθονία, Ιρλανδία, Ισπανία, Κροατία, Ελλάδα, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Ουγγαρία, Μάλτα, Κάτω Χώρες, Αυστρία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακία, Φινλανδία και Σουηδία

Στο δευτερογενές ή παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εντάσσονται οι πράξεις εκείνες που παράγονται από όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Συμβούλιο των Υπουργών και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, βάσει των αρμοδιοτήτων τους που προβλέπονται στο πρωτογενές δίκαιο. Θα μπορούσαμε μάλιστα να παρομοιάσουμε την σχέση μεταξύ παράγωγου ή δευτερογενούς και πρωτογενούς δικαίου, με τη σχέση μεταξύ Συντάγματος και κοινού νόμου. Στο παράγωγο δίκαιο περιλαμβάνονται:

α) Ο Κανονισμός, ο οποίος αποτελεί και τη σημαντικότερη πηγή δικαίου στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Χαρακτηρίζεται από τη γενική του ισχύ (έχει γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα και δεσμεύει το σύνολο των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης), την καθολική του δεσμευτικότητα (οι κανόνες δικαίου που θέτει εφαρμόζονται υποχρεωτικά και στο σύνολό τους) και την άμεση ισχύ του (ισχύει στα κράτη μέλη της ΕΕ χωρίς την ανάγκη παρέμβασης της εθνικής έννομης τάξης). Ο Κανονισμός αρχίζει να ισχύει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

β) Η Οδηγία, η οποία δεσμεύει το κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή της δικαϊκής μορφής που θα λάβει στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Η Οδηγία χαρακτηρίζεται από τη μερική της ισχύ (μπορεί να ισχύσει σε όλα αλλά και σε μερικά μόνο κράτη μέλη της ΕΕ) και τη μερική της δεσμευτικότητα (η δεσμευτικότητα της Οδηγίας περιορίζεται μόνον στον καθορισμό του επιδιωκόμενου αποτελέσματος και της προθεσμίας επίτευξής του, αφήνει όμως στις αρχές των επιμέρους κρατών μελών να επιλέξουν τον τρόπο, τα μέσα και την δικαϊκή μορφή που θα θεωρήσουν πρόσφορα για την επίτευξη του). Εφόσον τα κράτη μέλη δεσμεύονται μόνο ως προς τους στόχους που θέτουν οι Οδηγίες, έχουν μια διακριτική ευχέρεια ως προς τον τρόπο μεταφοράς τους στο εθνικό δίκαιο. Οφείλουν, όμως, να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Συνθήκη ή προκύπτουν από πράξεις των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 10 Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα). Οι Οδηγίες, δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ωστόσο αρχίζουν να εφαρμόζονται από την ημερομηνία της κοινοποίησής τους προς τα κράτη-μέλη στα οποία απευθύνονται. Αυτά υποχρεούνται να λάβουν τα μέτρα που απαιτούνται για την εφαρμογή μιας Οδηγίας μέσα στα χρονικά περιθώρια που εκείνη ορίζει για την εφαρμογή της, διότι διαφορετικά παραβιάζουν το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η παράλειψη μεταφοράς της Οδηγίας στο ελληνικό δίκαιο γεννά ευθύνη του ελληνικού Δημοσίου σε αποζημίωση, ενώπιον των ελληνικών δικαστηρίων. Πρόκειται για το άμεσο αποτέλεσμα της Οδηγίας το οποίο συντρέχει εφόσον: α) έχει παρέλθει η προβλεπόμενη προθεσμία, β) το επιδιωκόμενο από την Οδηγία αποτέλεσμα περιλαμβάνει την χορήγηση δικαιωμάτων προς ιδιώτες και γ) το περιεχόμενο των δικαιωμάτων αυτών προκύπτει από σαφές κείμενο της Οδηγίας, δηλαδή είναι δυνατόν να προσδιοριστεί με τρόπο συγκεκριμένο.

γ) Η απόφαση, η οποία είναι δεσμευτική ως προς όλα της τα μέρη για τους αποδέκτες που ορίζει. Οι αποφάσεις είναι ειδικές πράξεις με συγκεκριμένο περιεχόμενο και μπορούν να απευθύνονται και σε συγκεκριμένα κράτη-μέλη και σε ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Η απόφαση είναι υποχρεωτική προς όλα τα στοιχεία της στους παραλήπτες που υποδεικνύει, ενώ η εφαρμογή της δεν εξαρτάται από την δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά από την κοινοποίησή της προς τους αποδέκτες τους οποίους ορίζει. Η απόφαση δημιουργεί άμεσα αποτελέσματα, δημιουργώντας δικαιώματα για τους ιδιώτες, τα οποία πρέπει να διασφαλίζονται από τα εθνικά δικαστήρια.

Το δίκαιο της ΕΕ λειτουργεί ως ένα αυτόνομο από τα κράτη δικαιοσύνη σύστημα, το οποίο επιβάλλει υποχρεώσεις και θεσπίζει δικαιώματα, τόσο για τους ιδιώτες, όσο και για τα κράτη-μέλη και περιορίζει την κυριαρχία των τελευταίων. Χαρακτηριστική είναι η απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην περίφημη υπόθεση Costa/Enel (1964), με την οποία κατοχυρώθηκε ουσιαστικά η υπεροχή και αυτονομία του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αρχή της υπεροχής και της αυτονομίας του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης θεμελιώνεται σε δύο θεσμικά χαρακτηριστικά της ευρωπαϊκής ενοποίησης: α) στη δημιουργία μίας υπερεθνικής έννομης τάξης, η οποία διαθέτει τις δικές της αρμοδιότητες που εκχωρούνται οριστικά σε αυτήν από τα κράτη-μέλη και β) στη χρησιμότητα των πεδίων κοινωνικής δραστηριότητας που υπόκεινται στις νομοπαραγωγικές εξουσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τις οποίες άμεσα ασκεί η ίδια επί των πολιτών των κρατών-μελών, χωρίς τη διαμεσολάβηση των εθνικών οργάνων τους.

Σύμφωνα με την αρχή της υπεροχής και της αυτονομίας του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο ευρωπαϊκός κανόνας δικαίου δεν υπόκειται σε οποιαδήποτε διαδικασία μετατροπής, προκειμένου να δημοσιευθεί και εν τέλει να εφαρμοστεί από τα αρμόδια εθνικά όργανα. Επομένως, δεν ενσωματώνεται τυπικά στην ιεραρχία των εθνικών κανόνων δικαίου, με την έννοια των κανόνων του διεθνούς δικαίου που εμπίπτουν σε διαδικασίες κύρωσής τους προκειμένου να εφαρμοστούν στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης. Σε περίπτωση που υφίσταται σύγκρουση μεταξύ ευρωπαϊκού και εθνικού δικαίου, επιβάλλεται στον εθνικό νομοθέτη να παρακάμψει τον αντίθετο εθνικό κανόνα, τον οποίο πρέπει οι αρμόδιες αρχές του κράτους να καταργήσουν. Τέλος, αναγνωρίζεται το δικαίωμα των θιγόμενων ιδιωτών να ζητήσουν αποζημίωση από το κράτος-μέλος, ενώπιον των εθνικών τους δικαστηρίων, για τη ζημία που υπέστησαν από τη συμπεριφορά των κρατικών οργάνων που τελεί σε αντίθεση με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Επίσης, κύριο στοιχείο του δικαιοσύνη αυτού συστήματος είναι η άμεση ισχύς του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο ευρωπαϊκός κανόνας δεν αρκεί να υπερισχύει έναντι του αντίθετου εθνικού, αλλά θα πρέπει να διαθέτει το χαρακτηριστικό της αμεσότητας προκειμένου να καταστεί αποτελεσματική η υπεροχή την οποία καταρχήν διαθέτει. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης υιοθέτησε για πρώτη φορά την αρχή του άμεσου αποτελέσματος στην υπόθεση Van Gend and Loos (1963), καθιερώνοντας έτσι ότι οι ευρωπαϊκοί κανόνες αφορούν τον διοικούμενο ως οικονομικό δρώντα, συνεπώς μπορεί ο ίδιος να τους επικαλείται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, έστω και εν αυτοί απευθύνονται τυπικά προς κράτη-μέλη.

### 1.3.3. Ο νόμος

Ως νόμο ορίζουμε το σύνολο εκείνων των κανόνων δικαίου που διαθέτουν γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα. Η γενικότητα του νόμου σημαίνει ότι οι ρυθμίσεις που θέτει δεν πρέπει να αναφέρονται σε έναν εξ αρχής προσδιορισμένο αριθμό ατόμων, διότι μόνο έτσι μπορεί να υπηρετηθεί η αρχή της ισότητας και να αποφευχθούν οι διακρίσεις ως προς συγκεκριμένες ομάδες προσώπων. Ο αφηρημένος χαρακτήρας του νόμου συνεπάγεται ότι οι ρυθμίσεις που αυτός εμπεριέχει, θα πρέπει να είναι με τέτοιο τρόπο διατυπωμένες, ώστε να υπάγονται σε αυτές όχι συγκεκριμένες και εξειδικευμένες περιπτώσεις αλλά ομάδες περιπτώσεων, οι οποίες θα διαθέτουν κοινά χαρακτηριστικά.

α) Ουσιαστικός και τυπικός νόμος. Το νόμο τον διακρίνουμε στον ουσιαστικό νόμο και στον τυπικό νόμο. Ουσιαστικό νόμο αποκαλούμε κάθε δικαιοσύνη πράξη της πολιτείας, η οποία εμπεριέχει κανόνες δικαίου, άσχετα από το όργανο που την εξέδωσε και τη διαδικασία μέσα από την οποία προήλθε. Ο ουσιαστικός νόμος διαθέτει πάντως τα δύο χαρακτηριστικά στα οποία αναφερθήκαμε, δηλαδή οι κανόνες που θέτει, διαθέτουν γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα. Αντίστοιχα τυπικό ονομάζουμε το νόμο, άσχετα με το αν περιέχει κανόνες δικαίου, ο οποίος εκδίδεται από τα όργανα που έχουν την νομοθετική αρμοδιότητα στο πολίτευμα μας, δηλαδή τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (άρθρο 26 §1 Σ) σύμφωνα με την προβλεπόμενη στο

Σύνταγμα νομοπαραγωγική διαδικασία. Κριτήριο επομένως προσδιορισμού του τυπικού νόμου είναι το κατά πόσον εκδίδεται ή όχι από τη Βουλή. Έτσι, ως τυπικοί χαρακτηρίζονται και κάποιοι νόμοι, οι οποίοι δεν περιέχουν κατ' ακριβολογία ουσιαστικούς κανόνες δικαίου, όπως για παράδειγμα ο νόμος που αφορά τον κρατικό προϋπολογισμό (άρθρο 79 Σ), ο οποίος περιέχει μόνο αριθμητικά δεδομένα, αλλά και οι δύο νόμοι που προβλέπει το άρθρο 27 §§ 1, 2 για την χορήγηση δυνατότητας διέλευσης ξένης δύναμης ή μεταβολής τμήματος της ελληνικής επικράτειας.

β) Η διαδικασία παραγωγής νόμου. Οι νόμοι παράγονται με την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας, την οποία την διακρίνουμε σε τακτική και σε εξαιρετική. Τακτική ονομάζουμε την διαδικασία έκδοσης κανόνων δικαίου από τη Βουλή που διαθέτουν τη μορφή τυπικού νόμου, ενώ εξαιρετική την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, του περίφημου δικαίου της ανάγκης, που εκδίδονται σε έκτακτες και επείγουσες περιπτώσεις από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου σύμφωνα με το άρθρο 44 §1 Σ.

Η νομοθετική διαδικασία εκκινεί με τη νομοθετική πρωτοβουλία την οποία διαθέτουν η Βουλή και η Κυβέρνηση. Όταν τη νομοθετική πρωτοβουλία διαθέτει η Βουλή, αναφερόμαστε σε πρόταση νόμου, ενώ όταν την διαθέτει η Κυβέρνηση, αναφερόμαστε σε σχέδιο νόμου. Η πρόταση νόμου ή το σχέδιο νόμου πρέπει να συνοδεύεται από αιτιολογική έκθεση, στην οποία και εκτίθενται οι λόγοι και οι στόχοι της σκοπούμενης νομοθετικής ρύθμισης, καθώς επίσης να συνοδεύεται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους στην οποία να καθορίζεται η σχετική δαπάνη (άρθρο 75 §1 Σ). Περαιτέρω, υπάρχει η δυνατότητα, η πρόταση νόμου ή το σχέδιο νόμου να κατατεθεί στην Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή για περαιτέρω επεξεργασία ή και να γνωμοδοτήσει επ' αυτής η Επιστημονική Επιτροπή της Βουλής. Ειδικά για τα νομοσχέδια που αφορούν απονομή συντάξεων, απαιτείται σύμφωνα με το Σύνταγμα η προηγούμενη γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 73 §2 Σ).

Μετά την κατάθεση στην Βουλή, η πρόταση ή το σχέδιο νόμου παραπέμπεται στην αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή για επεξεργασία. Ακολουθεί η συζήτηση στην Ολομέλεια ή σε Τμήμα της Βουλής και η ψηφοφορία, η οποία ρυθμίζεται στον Κανονισμό της Βουλής. Μετά την ψήφισή του, ο Πρόεδρος της Βουλής αποστέλλει το κείμενο του νόμου στον αρμόδιο υπουργό, για να το υποβάλει με την σειρά του στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας προς έκδοση και δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, μέσα από την διαδικασία έκδοσης του νόμου, βεβαιώνει ότι ο νόμος ψηφίστηκε από τη Βουλή κατά τη συνταγματικά προβλεπόμενη διαδικασία και πιστοποιεί τη γνησιότητα του κειμένου. Το κείμενο του νόμου φέρει την υπογραφή του Προέδρου της Δημοκρατίας, την προσυπογραφή του αρμόδιου υπουργού, καθώς επίσης και τη μεγάλη του Κράτους Σφραγίδα που θέτει ο Υπουργός της Δικαιοσύνης. Μετά την έκδοση του νόμου διατάσσεται η δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στο αντίστοιχο Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως. Με τη δημοσίευσή του, ο νόμος αποκτά και την υπόστασή του.

γ) Υπόσταση και ισχύς του νόμου. Αποκτώντας την υπόστασή του, ο νόμος αποκτά και την τυπική του ισχύ. Η τυπική ισχύς του νόμου αρχίζει με την δημοσίευσή του στο Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως. Η ημερομηνία μάλιστα που αναφέρεται στο Φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως τεκμαίρεται ως η ισχύουσα ακόμη κι αν αυτή είναι εσφαλμένη, γεγονός που δεσμεύει τόσο την διοίκηση όσο και τους πολίτες. Η ουσιαστική ισχύς του νόμου, η ουσιαστική υποχρέωση δηλαδή συμμόρφωσης στις διατάξεις του, αρχίζει δέκα μέρες μετά τη δημοσίευσή του στο Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως ή αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά, από την ημερομηνία που ο ίδιος ορίζει. Η ισχύς του νόμου παύει, είτε αν παρέλθει το χρονικό διάστημα για το οποίο είχε εκδοθεί και ίσχυε, είτε με την κατάργησή του εξ αιτίας της έκδοσης νεότερου ή ειδικότερου νόμου, ο οποίος να τον καταργεί ρητά (να δηλώνει δηλαδή ότι εκδίδεται σε κατάργησή του) αλλά και σιωπηρά (να μεταβάλει δηλαδή κατ' ουσία τις διατάξεις του).

Γίνεται δεκτό στην θεωρία του συνταγματικού δικαίου ότι ο νόμος είναι δυνατόν να μην ρυθμίζει μόνον για το μέλλον αλλά και για το παρελθόν, να έχει δηλαδή και αναδρομική ισχύ. Πράγματι, παρά το γεγονός ότι σύμφωνα με το άρθρο 2 του Αστικού Κώδικα, η αναδρομικότητα των νόμων απαγορεύεται, υποστηρίζεται ότι το Σύνταγμα επιτρέπει την αναδρομική ενέργεια των νόμων. Το σκεπτικό είναι ότι έχοντας την δυνατότητα ο νομοθέτης να ανατρέχει στο παρελθόν, δύναται να διορθώσει λάθη ή αβλεψίες και να αντιμετωπίσει κοινωνικές καταστάσεις με τρόπο πιο αποτελεσματικό. Κατά την άποψη αυτή, από το Σύνταγμα προκύπτει εξ αντιδιαστολής ότι εκτός από τις τρεις περιπτώσεις στις οποίες η αναδρομικότητα του νόμου απαγορεύεται ρητά, είναι στην πραγματικότητα επιτρεπτή σε όλες τις υπόλοιπες περιπτώσεις.

Ειδικότερα δεν είναι επιτρεπτή: α) η αναδρομικότητα των ποινικών νόμων σύμφωνα και με την αρχή *nullum poena nullum crimen sine lege* (=δεν υπάρχει έγκλημα, δεν υπάρχει ποινή χωρίς νόμο), εκτός αν οι νόμοι αυτοί είναι ευνοϊκοί, καταργούν δηλαδή ποινές ή παραγράφουν ποινικά αδικήματα (άρθρο 7 §1 Σ), β) οι φορολογικοί νόμοι οι οποίοι μπορούν να είναι αναδρομικοί μέχρι ένα έτος πριν από την έκδοσή τους

(άρθρο 78 Σ), στο βαθμό που η φορολογία πάντα αναφέρεται στο προηγούμενο του τρέχοντος φορολογικό έτος και γ) οι ψευδο-ερμηνευτικοί νόμοι, οι οποίοι απαγορεύεται να προσλάβουν αναδρομική ισχύ, αφού σύμφωνα με το άρθρο 77 Σ: «Νόμος που δεν είναι πράγματι ερμηνευτικός ισχύει από την δημοσίευσή του. Οι ψευδο-ερμηνευτικοί νόμοι, είναι νόμοι που εκδίδονται από τη Βουλή, προκειμένου να ερμηνεύσουν άλλους προγενέστερους νόμους. Ακριβώς επειδή ανατρέχουν σε προγενέστερους νόμους, αποκτούν αναδρομική ισχύ, ισχύουν δηλαδή παρά το γεγονός ότι εκδίδονται εκ των υστέρων, από την προγενέστερη ημερομηνία στην οποία εκδόθηκε ο νόμος που καλούνται να ερμηνεύσουν. Η ευχέρεια αυτή, μπορεί να χρησιμοποιηθεί καταχρηστικά από τον νομοθέτη, ο οποίος επικαλούμενος ότι ένας νόμος είναι ερμηνευτικός χωρίς πραγματικά να είναι, θα έχει τη δυνατότητα να του προσδώσει αναδρομική ισχύ. Το Σύνταγμα περιορίζει τέτοιες πρακτικές, ορίζοντας ότι στην περίπτωση αυτή ο ψευδο-ερμηνευτικός νόμος θα ορίζει μόνο για το μέλλον και όχι για το παρελθόν.

Η δυνατότητα πρόσδωσης αναδρομικής ισχύς σε έναν νόμο συναντά ως όριο της σύμφωνα με τη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων, την προστασία της ιδιοκτησίας, τα συνταγματικά δικαιώματα του πολίτη και ιδίως την δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικούμενου που απορρέει από το συνταγματικό δικαίωμα στην προσωπικότητα (άρθρο 5 §1 Σ) και παρέχει στον διοικούμενο την δυνατότητα να προβλέπει και να οργανώνει με ασφάλεια και σε ένα βάθος χρόνου τις έννομες του σχέσεις.

### 1.3.4. Τα είδη του νόμου

Εκτός από τις βασικές κατηγορίες του νόμου, τον ουσιαστικό και τον τυπικό, στις οποίες αναφερθήκαμε, υπάρχουν και ειδικότερες κατηγορίες: Οι νόμοι –μέτρα, οι ατομικοί νόμοι, οι νόμοι αυξημένης τυπικής ισχύος, εφ' άπαξ νόμοι, οι εκτελεστικοί νόμοι, οι οργανικοί νόμοι και οι νόμοι πλαίσιο.

- Οι νόμοι μέτρα είναι νόμοι που εκδίδονται για να ρυθμιστεί ένα συγκεκριμένο και επείγον κοινωνικό πρόβλημα ή ζήτημα. Εισάγουν ρύθμιση με χρονικά ή γεωγραφικά περιορισμένο χαρακτήρα (πχ. νόμοι για την αντιμετώπιση φυσικών καταστροφών σε κάποια περιοχή). Πρόκειται δηλαδή για νόμους των οποίων η έκδοση επιβάλλεται από την ξαφνική διαφοροποίηση κοινωνικών ή οικονομικών αναγκών και δεδομένων.
- Ατομικοί νόμοι είναι εκείνοι που ρυθμίζουν ειδικές και συγκεκριμένες περιπτώσεις, εκ των προτέρων γνωστές. Οι νόμοι αυτοί είναι αντίθετοι καταρχήν στην αρχή της ισότητας, εκτός αν αφορούν εφαρμογή των αρχών της κοινωνικής αλληλεγγύης (άρθρο 25 §4 Σ) όπως για παράδειγμα η τιμητική απονομή συντάξεων σε αυτούς που αγωνίστηκαν στον πόλεμο.
- Νόμοι με αυξημένη τυπική ισχύ είναι τα νομοθετήματα τα οποία σύμφωνα με ρητή συνταγματική διάταξη αποκτούν τυπική δύναμη, υπέρτερη σε σχέση με τους άλλους τυπικούς νόμους, με αποτέλεσμα να μην μπορούν να τροποποιηθούν ή να καταργηθούν με την κοινή νομοθετική διαδικασία. Τέτοιοι είναι οι νόμοι που έχουν ως αντικείμενο την προστασία κεφαλαίων που εισάγονται από το εξωτερικό, σύμφωνα με το άρθρο 107 Σ.
- Εφ' άπαξ νόμοι είναι οι τυπικοί νόμοι που εκδίδονται μόνο μια φορά, σε τακτή προθεσμία από τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος, με βάση ρητή διάταξή του, όπως και οι προηγούμενοι.
- Εκτελεστικοί του Συντάγματος νόμοι είναι τυπικοί νόμοι, η έκδοση των οποίων προβλέπεται ρητά από κατ' ιδίαν συνταγματικές διατάξεις, προκειμένου να εξειδικευτεί ή να συμπληρωθεί το κανονιστικό τους περιεχόμενο (πχ. οι νόμοι που ρυθμίζουν την άσκηση των συνταγματικών ελευθεριών). Οι εκτελεστικοί νόμοι μπορούν να μην εκδοθούν ή να καταργηθούν χωρίς να αντικατασταθούν και στην περίπτωση αυτή γίνεται δεκτό ότι εφαρμόζεται άμεσα η σχετική συνταγματική επιταγή.
- Οργανικοί ή οργανωτικοί νόμοι είναι αυτοί που η έκδοση τους προβλέπεται από συνταγματικές διατάξεις, προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα ζητήματα που αφορούν στη συγκρότηση και λειτουργία των άμεσων οργάνων του κράτους (πχ. ο εκλογικός νόμος (άρθρο 54 §1 Σ), ο νόμος περί ευθύνης υπουργών (άρθρο 86 Σ). Ένας οργανικός νόμος δεν μπορεί να καταργηθεί αν δεν αντικατασταθεί από νέο νόμο διότι διαφορετικά δεν μπορεί να συγκροτηθεί και να λειτουργήσει το όργανο του κράτους στο οποίο αναφέρεται.
- Νόμοι πλαίσιο είναι οι νόμοι των οποίων η έκδοση προβλέπεται στο άρθρο 43 §4 Σ. Οι νόμοι αυτοί ψηφίζονται πάντοτε από την Ολομέλεια της Βουλής, δίνουν γενικές κατευθύνσεις και

χαράσσουν γενικές ρυθμίσεις, ενώ παρέχουν εξουσιοδοτήσεις για την έκδοση κανονιστικών προεδρικών διαταγμάτων γενικής εξουσιοδότησης για την ρύθμιση των επιμέρους θεμάτων.

### 1.3.5. Τα Προεδρικά Διατάγματα και οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης

Τα Προεδρικά Διατάγματα και οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης αποτελούν ουσιαστικούς νόμους, δηλαδή κανόνες δικαίου που εμπεριέχουν ρυθμίσεις γενικές και αφηρημένες. Αυτός είναι άλλωστε και ο λόγος που ονομάζονται κανονιστικές, διότι εμπεριέχουν γενικούς και αφηρημένους κανόνες δικαίου. Πρόκειται στην ουσία για πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας (Κυβέρνηση, Πρόεδρος της Δημοκρατίας, υπουργοί και κατώτερα όργανα της δημόσιας διοίκησης), κατά παρέκκλιση της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών που αναθέτει τη νομοθετική αρμοδιότητα στη Βουλή.

Οι μορφές που μπορεί να λάβει η κανονιστική δραστηριότητα της εκτελεστικής λειτουργίας διακρίνονται στην έκδοση προεδρικών διαταγμάτων, διαδικασία στην οποία συμμετέχει και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και κανονιστικών πράξεων που εκδίδονται από άλλα όργανα της εκτελεστικής εξουσία, χωρίς τη συμμετοχή του Προέδρου της Δημοκρατίας.

- Αυτοτελή εκτελεστικά διατάγματα. Τα αυτοτελή εκτελεστικά προεδρικά διατάγματα προβλέπονται στο άρθρο 43 §1Σ και είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων. Τα διατάγματα αυτά, σύμφωνα με το Σύνταγμα δεν μπορούν ούτε να αναστείλουν την εφαρμογή των νόμων ούτε και να εξαιρέσουν κανέναν από την εφαρμογή τους. Πρόκειται για διατάγματα, των οποίων η έκδοση προβλέπεται απευθείας από το Σύνταγμα, γι' αυτό και ανήκουν στην αυτόνομη νομοθετική αρμοδιότητα του Προέδρου. Δεν ονομάζονται κανονιστικά, διότι δεν περιέχουν κανόνες δικαίου, έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα, και συνοδεύουν πάντοτε την έκδοση ενός νόμου.
- Κανονιστικά Προεδρικά Διατάγματα ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης. Πρόκειται για ουσιαστικούς νόμους, όπως άλλωστε υποδηλώνει ο όρος κανονιστικά, που εκδίδονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με την συνυπογραφή του αρμόδιου Υπουργού (ανάλογα με το ζήτημα που ρυθμίζει το Προεδρικό Διάταγμα), ο οποίος αναλαμβάνει και την ευθύνη για την έκδοσή τους. Πριν την έκδοσή τους προηγείται πάντα η επεξεργασία τους στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Η έκδοσή τους προϋποθέτει την προηγούμενη έκδοση τυπικού νόμου από τη Βουλή, ο οποίος σε διάταξή του να χορηγεί ειδική εξουσιοδότηση για την έκδοσή τους. Η ειδική αυτή εξουσιοδότηση αποτελεί και το όριο της νομοθετικής αρμοδιότητας, εντός του οποίου οφείλει να κινηθεί η εκτελεστική λειτουργία. Η έκδοσή τους προβλέπεται στο άρθρο 43 §2 εδ. α' Σ.
- Κανονιστικά Προεδρικά Διατάγματα γενικής νομοθετικής εξουσιοδότησης. Σύμφωνα με το άρθρο 43 §4 Σ, με νόμους πλαίσιο οι οποίοι ψηφίζονται από την Ολομέλεια της Βουλής είναι δυνατόν να παρέχεται εξουσιοδότηση έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων για ζητήματα που ρυθμίζονται σε αυτούς σε γενικό πλαίσιο. Οι νόμοι αυτοί χαράσσουν τις γενικές αρχές και τις κατευθύνσεις της ρύθμισης που πρέπει να ακολουθηθεί, ενώ θέτουν χρονικά όρια στην χρήση της σχετικής εξουσιοδότησης. Πρόκειται και εδώ για ουσιαστικούς νόμους, που εκδίδονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με την συνυπογραφή του αρμόδιου Υπουργού. Πριν την έκδοσή τους προηγείται πάντα η επεξεργασία τους στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Η έκδοσή τους προϋποθέτει την προηγούμενη έκδοση τυπικού νόμου, μόνο που εδώ ο νόμος αυτός, είναι νόμος-πλαίσιο. Η γενική εξουσιοδότηση, η οποία παρέχεται για την έκδοσή τους είναι ευρύτερη σε σχέση με την ειδική που είδαμε παραπάνω και εξισορροπείται από την υποχρέωση ψήφισης του νόμου από την Ολομέλεια της Βουλής.
- Κανονιστικές πράξεις της διοίκησης. Οι πράξεις αυτές εκδίδονται από άλλα όργανα της διοίκησης, χωρίς τη συμμετοχή του Προέδρου της Δημοκρατίας. Για παράδειγμα, οι πράξεις αυτές μπορεί να εκδίδονται από το Υπουργικό Συμβούλιο, τον Περιφερειάρχη, ενώ παίρνουν την ονομασία τους από το όργανο το οποίο τις εκδίδει (για παράδειγμα, Υπουργική Απόφαση, Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου, Απόφαση Περιφερειάρχη). Η έκδοσή τους γίνεται σύμφωνα με το άρθρο 43 §2 εδ. β' Σ, και αφορούν ειδικότερη (ακόμη δηλαδή πιο στενή νομοθετική αρμοδιότητα σε σχέση με την ειδική και γενική που είδαμε παραπάνω)



αρμοδιότητα, για τη ρύθμιση από τη διοίκηση, ειδικότερων θεμάτων με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό ή με τοπικό μόνον ενδιαφέρον.

### 1.3.6. Οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου

Οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου ανήκουν στην εξαιρετική και όχι τακτική νομοθετική διαδικασία, διότι εκδίδονται σε έκτακτες και επείγουσες περιπτώσεις. Αυτός είναι και ο λόγος που συχνά στην θεωρία αποκαλούνται 'εξαιρετικό δίκαιο' ή 'δίκαιο της ανάγκης'. Η έκδοση των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου προβλέπεται στο Σύνταγμα, στο άρθρο 44 §1 Σ. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, σε περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και έκτακτης ανάγκης ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, είναι δυνατόν να εκδώσει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου. Οι πράξεις αυτές πρέπει να υποβληθούν στην Βουλή για κύρωση, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία σαράντα (40) ημερών από την έκδοσή τους ή αν η Βουλή δεν βρίσκεται σε σύνοδο μέσα σε σαράντα ημέρες από την σύγκλησή της σε σύνοδο. Εάν οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου δεν υποβληθούν στην Βουλή για κύρωση, μέσα σε αυτό το χρονικό διάστημα ή αν δεν κυρωθούν από το Κοινοβούλιο εντός τριών (3) μηνών, τότε παύουν να ισχύουν, όμως μόνο για το μέλλον.

Η έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου είναι δυνατή και σύμφωνα με το άρθρο 48 §5 Σ, στην περίπτωση εφαρμογής του νόμου για την κατάσταση πολιορκίας. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δύναται και τότε να εκδώσει Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου, για την αποκατάσταση της λειτουργίας των συνταγματικών θεσμών, οι οποίες θα πρέπει να υποβληθούν και να εγκριθούν μέσα σε δεκαπέντε (15) ημέρες.

Οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, παρέχουν τη δυνατότητα στην εκτελεστική εξουσία, να εκδίδει κανονιστικές πράξεις, χωρίς την προηγούμενη έκδοση τυπικού νόμου, ώστε να μπορεί να αντιμετωπίζει με ταχύτητα και ευελιξία έκτακτες καταστάσεις. Οι πράξεις αυτές έχουν κανονιστικό χαρακτήρα και αν κυρωθούν εκ των υστέρων από την Βουλή, αποκτούν μορφή τυπικού νόμου, ενώ η ισχύς τους επεκτείνεται χρονικά. Ωστόσο, αν δεν κυρωθούν ισχύουν ως ουσιαστικοί νόμοι, προσωρινής ισχύος (από σαράντα μέρες, αν δεν υποβληθούν στη Βουλή, έως τρεις μήνες αν υποβληθούν χωρίς τελικά να κυρωθούν). Η διάγνωση του κατά πόσον υφίσταται ή όχι έκτακτη και επείγουσα ανάγκη, η οποία να επιβάλει την έκδοσή τους, εναπόκειται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της εκτελεστικής λειτουργίας, δηλαδή του Υπουργικού Συμβουλίου και δεν μπορεί να ελεγχθεί ούτε από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ούτε και από τα Δικαστήρια.

### 1.3.7. Η ατομική διοικητική πράξη και η εγκύκλιος

Οι ατομικές διοικητικές πράξεις, απευθύνονται σε έναν ή περισσότερους διοικουμένους (ατομικές πράξεις γενικές εφαρμογής) και διαθέτουν συγκεκριμένο περιεχόμενο, δηλαδή συγκεκριμενοποιούν και εξειδικεύουν συνήθως διατάξεις οι οποίες τίθενται από κανονιστικές πράξεις των οργάνων της δημόσιας διοίκησης. Τέτοιες πράξεις είναι η χορήγηση μια άδειας για λειτουργία καταστήματος, η έκδοση ενός διαβατηρίου, η έκδοση ενός διπλώματος οδήγησης ή ενός δελτίου αστυνομικής ταυτότητας κλπ. Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και οι επιμέρους διακρίσεις των ατομικών διοικητικών πράξεων θα αναλυθούν ειδικότερα κατωτέρω.

Κυρίαρχη τέλος θέση στο διοικητικό δίκαιο κατέχει η εγκύκλιος, η οποίες συνιστούν ρυθμίσεις με δεσμευτικό περιεχόμενο για τα ιεραρχικά κατώτερα διοικητικά όργανα. Οι εγκύκλιοι εμπεριέχουν ερμηνεία της κείμενης νομοθεσίας, η οποία στοχεύει να εναρμονίσει και να ενοποιήσει την εφαρμογή της από τα διοικητικά όργανα, με στόχο την βελτίωση της αποτελεσματικής δράσης της δημόσιας διοίκησης και της προστασίας των δικαιωμάτων των διοικουμένων. Ωστόσο, η εγκύκλιος δεν αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη έναντι των διοικουμένων, στο βαθμό που δεν τους επάγονται με τρόπο άμεσο δικαιώματα ή υποχρεώσεις από την εφαρμογή τους. Η εγκύκλιος κατατείνει ουσιαστικά στην δημιουργία ομοιόμορφων διοικητικών πρακτικών που απευθύνονται στο εσωτερικό της δημόσιας διοίκησης και στοχεύουν στην βέλτιστη οργάνωση και λειτουργία των διοικητικών αρχών.

### 1.3.8. Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων

Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων αποτελεί τη θεμελιωδέστερη εγγύηση της καθημερινής και διαρκούς προστασίας του πολιτεύματος. Στο πολίτευμά μας, ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων ξεκίνησε μέσα από τη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων ήδη από τα τέλη του 19<sup>ου</sup> αιώνα, ενώ σήμερα κατοχυρώνεται και συνταγματικά στο άρθρο 93 §4 Σ. Ο έλεγχος της συνταγματικότητας συνδέεται με την αρχή του κράτους δικαίου την οποία ολοκληρώνει και υλοποιεί. Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων στηρίζει στο νομικό μας σύστημα τη νομιμοποίησή του στην ύπαρξη αυστηρού, γραπτού και τυπικού Συντάγματος, το οποίο διαθέτει αυξημένη σε σχέση με τον κοινό νόμο, τυπική ισχύ. Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων διασφαλίζει την υπεροχή του Συντάγματος σε δύο επίπεδα: α) σε ένα τυπικό, το οποίο αφορά την τήρηση των διαδικαστικών κανόνων που θέτει το Σύνταγμα για την παραγωγή των κοινών νόμων, και β) σε ένα ουσιαστικό που αφορά την μη αντίθεση του περιεχομένου των νόμων αυτών, προς τις συνταγματικές διατάξεις. Θα πρέπει στο σημείο αυτό να σημειωθεί ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, αφορά πρωτίστως τους τυπικούς νόμους που εκδίδει η Βουλή, αφού οι ουσιαστικοί νόμοι υφίστανται έλεγχο νομιμότητάς και όχι κατ' ακριβολογία συνταγματικότητας τους.

Με βάση τα δύο αυτά επίπεδα συνταγματικότητας, το ουσιαστικό και το τυπικό, τη συνταγματικότητα ενός νόμου την διακρίνουμε σε τυπική και ουσιαστική. Η τυπική συνταγματικότητα συνδέεται με την διαδικασία παραγωγής των κανόνων δικαίου, του κοινού δηλαδή νόμου και διακρίνεται περαιτέρω στην τυπική εσωτερική και στην τυπική εξωτερική συνταγματικότητα του νόμου. Η εσωτερική τυπική συνταγματικότητα δεν ελέγχεται δικαστικά και αφορά την κοινοβουλευτική διαδικασία επεξεργασίας και ψήφισης ενός νόμου. Η διαδικασία αυτή ανήκει στα *interna corporis* της Βουλής και δεν ελέγχεται συνταγματικά. Αντίθετα, η εξωτερική τυπική συνταγματικότητα αφορά την υπόσταση του νόμου, την έκδοση και την δημοσίευσή του στο Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως και ελέγχεται από τα δικαστήρια. Η ουσιαστική συνταγματικότητα, αντίθετα, δεν επικεντρώνει στις διαδικαστικές προϋποθέσεις αλλά στο περιεχόμενο ενός νόμου, το οποίο πρέπει να τελεί σε συμφωνία με το Σύνταγμα, διότι διαφορετικά ελέγχεται από τα δικαστήρια για την έλλειψη συμφωνίας του προς το Σύνταγμα.

Ο έλεγχος της συνταγματικότητας διακρίνεται σε προληπτικό, ο οποίος διενεργείται πριν από τη δημοσίευση και θέση σε ισχύ του νόμου και σε κατασταλτικό έλεγχο, ο οποίος ακολουθεί τη δημοσίευση του νόμου. Ο προληπτικός έλεγχος ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και από τη Βουλή. Έτσι, ο Πρόεδρος, δύναται μέσα από την άσκηση του δικαιώματος αναπομπής να ελέγξει την ουσιαστική συνταγματικότητα ενός νόμου (άρθρο 42 Σ). Και η ίδια η Βουλή μπορεί, όμως, να ελέγξει την συνταγματικότητα ενός νόμου, μέσα από τη διενέργεια κοινοβουλευτικού ελέγχου. Η Βουλή μάλιστα έχει τη δυνατότητα να ελέγξει, αν τηρήθηκε όχι μόνον η ουσιαστική συνταγματικότητα αλλά και η τυπική εσωτερική συνταγματικότητα του νόμου, οι διαδικασίες εκείνες δηλαδή που αφορούν τα *interna corporis* της Βουλής και που σύμφωνα με την αρχή της αυτονομίας της Βουλής, ελέγχονται μόνο από το ίδιο το σώμα της.

Ο κατασταλτικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων ανήκει στα δικαστήρια και στο ελληνικό σύστημα διαθέτει τα ακόλουθα τρία χαρακτηριστικά. Είναι διάχυτος, παρεμπίπτων και συγκεκριμένος. Διάχυτος είναι ο έλεγχος, διότι ασκείται από όλα τα δικαστήρια κάθε δικαιοδοσίας (ποινικά, πολιτικά, διοικητικά) και βαθμού (από τα κατώτερα ως τα ανώτερα). Ο έλεγχος είναι παρεμπίπτων, δηλαδή η συνταγματικότητα δεν ελέγχεται στο πλαίσιο μιας ειδικής δίκης συνταγματικότητας, αλλά στο πλαίσιο μιας οποιασδήποτε δίκης, ανοιχτής σε οποιοδήποτε δικαστήριο και για οποιοδήποτε θέμα (πχ. μια διαφορά από υιοθεσία, μια κληρονομική διαφορά). Τέλος, ο έλεγχος είναι συγκεκριμένος, δηλαδή το δικαστήριο ελέγχει τη συνταγματικότητα μόνο εκείνης ή εκείνων των νομοθετικών διατάξεων που είναι κρίσιμοι για την επίλυση μιας συγκεκριμένης διαφοράς. Αποτέλεσμα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων είναι ότι η διάταξη αν θεωρηθεί ως αντισυνταγματική σύμφωνα με ένα δικαστήριο, δεν εφαρμόζεται στην επίδικη περίπτωση, δηλαδή παραμερίζεται, χωρίς όμως να ακυρώνεται. Αυτό σημαίνει ότι η διάταξη ισχύει και ενδεχομένως μπορεί να εφαρμοστεί από κάποιο άλλο δικαστήριο.

Το ελληνικό σύστημα ελέγχου διαφοροποιείται από το σύστημα ελέγχου που υπάρχει στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη στο οποίο ο έλεγχος είναι συγκεντρωτικός, κύριος και αφηρημένος. Συγκεντρωτικός, διότι δεν ασκείται από όλα τα δικαστήρια αλλά μόνον από εξειδικευμένα δικαστήρια, τα γνωστά ως Συνταγματικά Δικαστήρια, κύριος, διότι ο έλεγχος της συνταγματικότητας δημιουργεί μια ειδική δίκη, μια δίκη συνταγματικότητας και αφηρημένος διότι το δικαστήριο δεν δεσμεύεται να ελέγξει μόνον την συνταγματικότητα συγκεκριμένων διατάξεων, αλλά το σύνολο του νόμου.

Το ελληνικό σύστημα εμφανίζει δύο χαρακτηριστικά συγκεντρωτικού συστήματος. Το πρώτο χαρακτηριστικό αφορά τη δυνατότητα του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου να ελέγξει τη συνταγματικότητα μιας διάταξης νόμου, αν έχουν συγκρουστεί επί του ζητήματος της συνταγματικότητάς της, δύο εκ των ανωτάτων δικαστηρίων (Συμβούλιο της Επικρατείας, Άρειος Πάγος, Ελεγκτικό Συνέδριο). Η αρμοδιότητα αυτή προβλέπεται στο άρθρο 100 §1, εδ. ε΄ Σ, το οποίο ορίζει ότι: «Η άρση της αμφισβήτησης για την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα ή την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου αν γ' αυτές εκδόθηκαν αντίθετες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Άρειου Πάγου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου». Σε μια τέτοια περίπτωση ο έλεγχος καθίσταται συγκεντρωτικός, διότι εν συνεχεία, αν η διάταξη του νόμου που θα ελεγχθεί, κριθεί ως αντισυνταγματική, όλα τα δικαστήρια δεσμεύονται να συμμορφωθούν προς την απόφαση του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου.

Σύμφωνα, τέλος, με το άρθρο 100 §5 το οποίο προστέθηκε με την αναθεώρηση του 2001, τα Τμήματα των τριών ανωτάτων δικαστηρίων, αν κατά την εκδίκαση μιας υπόθεσης διαπιστώσουν ζητήματα σχετικά με την συνταγματικότητα μιας διάταξης νόμου, υποχρεούνται να παραπέμψουν το σχετικό ζήτημα στην Ολομέλεια των δικαστηρίων τους.

## Βιβλιογραφία/Αναφορές

- Βενιζέλος, Ευ. (2002). *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας
- Γέροντας, Α. (2014). *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλας Α.Ε.
- Γέροντας, Α. (2009). *Ο εξευρωπαϊσμός του εθνικού Διοικητικού και Δικονομικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλας Α.Ε.
- Γιαννακόπουλος, Κ. Θ. (2013). *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, Εκδόσεις Σάκκουλας Α.Ε.
- Γιαννακόπουλος, Κ.Θ. (2006). *Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα
- Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ., Φλογαΐτης, Σ. (2010). *Διοικητικό δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Δαγτόγλου, Π. Δ. (2004). *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, (5η έκδοση ενημερωμένη από τον Π. –Μ. Ευστρατίου, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Ευστρατίου, Π. Μ. (2014). *Δημοκρατική αρχή και Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Ευστρατίου, Π. Μ. (2013). *Συστηματικά θεμέλια του ελληνικού Διοικητικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Casese, S./ Torchia, L. (2014). *Diritto Amministrativo: Una conversazione*, Il Mulino
- Κοϊμτζόγλου, Ι. Ε. (1999). *Στοιχεία Δημοσίου Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Κόρσος Δ. (2013). *Διοικητικό Δίκαιο* (Γενικό Μέρος), Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Α. (2013). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Παπαχατζής, Γ. Μ. (1991). *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα διοικητικού δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Παπαρηγορίου, Β. (2010). *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2011). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τομ. Ι και ΙΙ, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Σπυρόπουλος, Φ. (2006). *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα
- Σπυριδάκης, Μ. Ι. (2012). *Εισηγήσεις Δημοσίου Δικαίου*, Εκδόσεις Θέμις
- Τάχος, Α. Ι. (2008). *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Χρυσανθάκης, Χ. (2015). *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

## Κριτήρια αξιολόγησης

### Ερωτήματα αυτοαξιολόγησης

**1. Η επιβολή ιδιαίτερα έντονων κατασταλτικών μέτρων για τον περιορισμό μιας δημόσιας συγκέντρωσης σε ποια θεμελιώδη αρχή του διοικητικού δικαίου είναι δυνατόν να προσκρούσει;**

Απάντηση: Αρχή της αναλογικότητας, ενότητα 1.2.4

**2. Η αναδρομική κατάργηση του επιδόματος αδειάς ενός δημοσίου υπαλλήλου σε ποια θεμελιώδη αρχή του διοικητικού δικαίου είναι δυνατόν να προσκρούσει;**

Απάντηση: Αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου, ενότητα 1.2.3.

**3. Η καθυστέρηση της δημόσιας διοίκησης να απαντήσει σε αίτημα του διοικούμενου σε ποια θεμελιώδη αρχή της δημόσιας διοίκησης είναι δυνατόν να προσκρούσει;**

Απάντηση: Αρχή της αποτελεσματικής δράσης της δημόσιας διοίκησης, ενότητα 1.2.7.

**4. Οι προσλήψεις και οι προαγωγές των δημοσίων υπαλλήλων θα πρέπει να λαμβάνουν χώρα σύμφωνα με ποιές θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης;**

Απάντηση: Αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας, ενότητα 1.2.6.

**5. Είναι δυνατή η πρόσληψη πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε θέσεις δημόσιας εξουσίας;**

Απάντηση: Αρχή της ισότητας, ενότητα 1.2.6

**6. Είναι δυνατός ο περιορισμός ενός θεμελιώδους δικαιώματος χωρίς την προηγούμενη έκδοση νόμου;**

Απάντηση: Αρχή της νομιμότητας, ενότητα 1.2.1.

**7. Είναι δυνατή η εξυπηρέτηση ιδιωτικών, προσωπικών ή οικογενειακών συμφερόντων από τα διοικητικά όργανα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους;**

Απάντηση: Αρχή της αμεροληψίας, ενότητα 1.2.5

**8. Ποιες αρχές διέπουν την εφαρμογή του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης;**

Απάντηση: Η αρχή της αυτονομίας, υπεροχής του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η αρχή του άμεσου αποτελέσματος, ενότητα 1.3.2.

**9. Ποιες είναι οι πηγές του παράγωγου δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης;**

Απάντηση: Ο Κανονισμός, η Οδηγία και η Απόφαση, ενότητα 1.3.2.

**10. Ποια είναι τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων στην Ελλάδα;**

Απάντηση: Είναι διάχυτος, παρεμπίπτων, συγκεκριμένος και δηλωτικός, ενότητα 1.3.8.

**11. Ο νόμος πλαίσιο είναι δυνατόν να παράσχει, γενική, ειδική ή ειδικότερη νομοθετική εξουσιοδότηση;**

Απάντηση: Γενική εξουσιοδότηση, ενότητα 1.3.5

**12. Η ειδικότερη νομοθετική εξουσιοδότηση οδηγεί στην έκδοση Προεδρικών Διαταγμάτων ή κανονιστικών πράξεων της δημόσιας διοίκησης;**

Απάντηση: Κανονιστικών πράξεων της δημόσιας διοίκησης, ενότητα 1.3.5.

**13. Σε ποιες περιπτώσεις εκδίδονται οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου;**

Απάντηση: Σε περιπτώσεις επείγουσας και έκτακτης ανάγκης, ενότητα 1.3.6.

**14. Ποια όργανα εκδίδουν τις πράξεις νομοθετικού περιεχομένου;**

Απάντηση: Από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και το Υπουργικό Συμβούλιο, ενότητα 1.3.6

**15. Ποια η διαφορά μεταξύ τυπικού και ουσιαστικού νόμου;**

Απάντηση: Ο τυπικός νόμος εκδίδεται από τη Βουλή, ενότητα 1.3.3.