

Κεφάλαιο 3. Τα όργανα της δημόσιας διοίκησης, ο δημόσιος υπάλληλος και η αστική ευθύνη του κράτους

Σύνοψη

Στο κεφάλαιο αυτό θα εξεταστούν ζητήματα σχετικά με τα διοικητικά όργανα, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του δημοσίου υπαλλήλου, το ζήτημα της αστικής ευθύνης του κράτους για πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του έναντι των διοικουμένων, καθώς και το ζήτημα του ελέγχου της δημόσιας διοίκησης. Ειδικότερα, θα αναλυθούν μεταξύ άλλων: α) η έννοια και οι διακρίσεις των διοικητικών οργάνων, β) η σύσταση και η παύση λειτουργίας των διοικητικών οργάνων, γ) η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων, δ) η λειτουργία των διοικητικών οργάνων και οι ειδικότεροι κανόνες λειτουργίας των συλλογικών διοικητικών οργάνων, ε) τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις του δημοσίου υπαλλήλου, στ) η αστική ευθύνη του κράτους για πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του έναντι των διοικουμένων και ζ) ο έλεγχος της δημόσιας διοίκησης.

Προαπαιτούμενη γνώση

Η αρχή της αναλογικότητας, η αρχή του δημοσίου συμφέροντος, η αρχή της νομιμότητας, η δημόσια διοίκηση.

3. Έννοια και διακρίσεις των διοικητικών οργάνων

Η διοίκηση εκδηλώνει την βούλησή της μέσα από τη δράση των διοικητικών οργάνων που την εκπροσωπούν. Τα διοικητικά όργανα ασκούν τις αρμοδιότητές τους και ανήκουν οργανικά στο νομικό πρόσωπο του κράτους (Δημόσιο) και στα άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου τα οποία απαρτίζουν την ελληνική Δημόσια Διοίκηση. Με βάση την κρατούσα οργανική θεωρία, τα όργανα του κράτους πραγματοποιούν την βούλησή του, ενεργώντας αντ' αυτού, ενώ το κράτος θεωρείται ότι αποτελεί ξεχωριστή οντότητα με δική του ιδιαίτερη βούληση, διακριτή από αυτή των οργάνων του. Ακριβώς επειδή τα όργανα του κράτους πραγματοποιούν την βούληση του κράτους, το τελευταίο αναλαμβάνει και την ευθύνη των παράνομων πράξεων ή παραλείψεων τους (άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ).

Το Σύνταγμα ορίζει ότι η εκτελεστική, δηλαδή η διοικητική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση (άρθρο 26 §1 Σ), μέσω των δημοσίων υπηρεσιών (άρθρο 82 §2 Σ) αλλά και των δημοσίων υπαλλήλων, οι οποίοι και αποτελούν εκτελεστές της θέλησης του κράτους και υπηρετούν τον λαό (άρθρο 103 § 1Σ). Το κυριότερο χαρακτηριστικό της οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης είναι η ένταξή της σε ιεραρχική δομή. Ειδικότερα, η δημόσια διοίκηση οργανώνεται με την μορφή πυραμίδας στην κορυφή της οποίας τίθενται τα όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας, η Κυβέρνηση και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας.

Η ιεραρχία αποτελεί έναν τρόπο εσωτερικής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης που έχει ως στόχο την εξασφάλιση της αδιάλειπτης συνέχειας του έργου της. Η ιεραρχία βασίζεται σε μια ειδική έννομη σχέση, η οποία δημιουργείται μεταξύ προϊσταμένου και υφιστάμενου και η οποία βασίζεται στην προσταγή και την υπακοή. Έχει ακριβώς την έννοια ότι ο προϊστάμενος έχει το δικαίωμα να διατάζει, ενώ ο υφιστάμενος έχει την υποχρέωση να υπακούει στις εντολές του. Η υποχρέωση υπακοής φτάνει μέχρι και του σημείου, να υποχρεώνεται ο υφιστάμενος να εκτελέσει και παράνομες διαταγές του προϊσταμένου του, διατηρώντας παράλληλα τη δυνατότητα να υποβάλει έγγραφη αναφορά, δηλώνοντας την αντίθεσή του. Αντίθετα, όσον αφορά τις προδήλως παράνομες διαταγές, όπως για παράδειγμα εντολές οι οποίες ενδεχομένως προσβάλουν συνταγματικά δικαιώματα των διοικουμένων, ο υφιστάμενος αφού υποβάλει έγγραφη αναφορά, υποχρεούται να τις εκτελέσει μόνο αν αυτές συνοδεύονται από ειδική αιτιολογία για τον εξυπηρετούμενο από αυτές λόγο δημοσίου συμφέροντος (Υπαλληλικός Κώδικας, άρθρο 25 § 2).

Συνέπειες της ιεραρχικής δομής και οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης είναι: α) το δικαίωμα του προϊσταμένου να απευθύνει διαταγές στον υφιστάμενό του, ο οποίος υποχρεώνεται να τις εκτελεί, β) το δικαίωμα του προϊσταμένου να μεταβιβάζει αρμοδιότητες στον υφιστάμενο, γ) το δικαίωμα του προϊσταμένου να ασκεί πειθαρχικό έλεγχο στον υφιστάμενο, δ) το δικαίωμα και παράλληλα η υποχρέωση του προϊσταμένου να προστατεύει τον υφιστάμενο κατά την άσκηση των καθηκόντων του και με αφορμή αυτή.

Θα πρέπει να επισημάνουμε ότι σε αντίθεση με την λειτουργία των υπολοίπων οργάνων του κράτους την οποία κατ' εφαρμογή της δημοκρατικής αρχής, διέπει ο κανόνας της δημοσιότητας και της διαφάνειας, τη δράση των διοικητικών οργάνων τη διέπει η μυστικότητα.

Οι βασικότερες διακρίσεις των διοικητικών οργάνων είναι οι ακόλουθες:

α) Άμεσα και έμμεσα διοικητικά όργανα ανάλογα με το αν η βούληση τους εξαρτάται από όργανα ιεραρχικά ανώτερα από τα ίδια. Άμεσα είναι τα όργανα της δημόσιας διοίκησης που προβλέπονται στο Σύνταγμα και αποτελούν την κορυφή της διοικητικής ιεραρχίας, όπως ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και η Κυβέρνηση, ενώ έμμεσα είναι τα όργανα που εντάσσονται στην διοικητική ιεραρχία, όπως οι δημόσιοι υπάλληλοι και ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

β) Διοριζόμενα και αιρετά διοικητικά όργανα. Διοριζόμενα είναι τα όργανα τα οποία διορίζονται, όπως για παράδειγμα οι δημόσιοι υπάλληλοι, ενώ αιρετά εκείνα τα οποία εκλέγονται από το λαό, όπως ο Δήμαρχος.

γ) Μονομελή ή μονοπρόσωπα και συλλογικά, ανάλογα με το αν περιέχουν ένα ή περισσότερα μέλη στην σύνθεσή τους. Μονοπρόσωπο όργανο είναι ο Δήμαρχος, ενώ συλλογικό το Δημοτικό Συμβούλιο

δ) Αποφασιστικά και γνωμοδοτικά διοικητικά όργανα. Τα πρώτα διαθέτουν αποφασιστικές αρμοδιότητες όπως για παράδειγμα οι Υπουργοί. Τα γνωμοδοτικά όργανα ασκούν συμβουλευτικό έργο, όπως για παράδειγμα το Ελεγκτικό Συνέδριο, όταν γνωμοδοτεί επί συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων

ε) Κεντρικά και περιφερειακά διοικητικά όργανα. Κεντρικά είναι τα διοικητικά όργανα εκείνα που ανήκουν στην κεντρική εξουσία, όπως για παράδειγμα η Κυβέρνηση, ενώ περιφερειακά τα όργανα τα οποία ασκούν τις αρμοδιότητες τους στην περιφέρεια, όπως για παράδειγμα ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

στ) Πρωτεύοντα και δευτερεύοντα διοικητικά όργανα. Όταν η αρμοδιότητά των διοικητικών οργάνων για τη δήλωση της βούλησής τους πηγάζει απευθείας από νομοθετικές διατάξεις αποκαλούνται πρωτεύοντα, ενώ όταν η βούληση αυτή πηγάζει από πράξη άλλου οργάνου, ονομάζονται δευτερεύοντα.

ζ) Κρατικά διοικητικά όργανα και όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή ΝΠΔΔ. Με βάση το κριτήριο αυτό, τα διοικητικά όργανα χωρίζονται σε όργανα του κράτους, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή Νομικών Προσώπων Ειδικών Σκοπών (όπως για παράδειγμα τα διοικητικά όργανα των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων).

η) Δημόσιοι υπάλληλοι και δημόσιοι ή επίτιμοι λειτουργοί. Οι πρώτοι διορίζονται από το κράτος και απολαμβάνουν των δικαιωμάτων και των προνομίων των δημοσίων υπαλλήλων, όπως για παράδειγμα η μονιμότητα ή ο μισθός, ενώ οι δεύτεροι επιτελούν δημόσιο αξίωμα, είναι σε πολλές περιπτώσεις αιρετοί ή επιτελούν δημόσιο λειτούργημα και σε κάποιες περιπτώσεις δεν λαμβάνουν μισθό αλλά αποζημίωση, οπότε και καλούνται επίτιμοι λειτουργοί, όπως για παράδειγμα ο δήμαρχος και τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου. Δημόσιοι λειτουργοί εξ αιτίας της άσκησης από την πλευρά τους δημοσίου λειτουργήματος είναι οι δικαστικοί λειτουργοί, οι καθηγητές και δάσκαλοι δευτεροβάθμιας και πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης, οι καθηγητές ΑΕΙ και ΑΤΕΙ και οι γιατροί του ΕΣΥ.

3.1. Τα συλλογικά όργανα της Δημόσιας Διοίκησης

Τη συγκρότηση, την σύνθεση και τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων της δημόσιας διοίκησης τη ρυθμίζουν κανόνες που αφενός αποσκοπούν στην προστασία των διοικουμένων, διότι εξασφαλίζουν την αρμοδιότητα αλλά και την αμεροληψία των οργάνων προς τα οποία απευθύνονται, ενώ ταυτόχρονα στοχεύουν στην εύρυθμη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και στην προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος. Για την νόμιμη υπόσταση του συλλογικού οργάνου απαιτείται η προηγούμενη πράξη συγκρότησής του. Η πράξη αυτή έχει χαρακτήρα ατομικής διοικητικής πράξης και δεν χρειάζεται να δημοσιευθεί.

Όσον αφορά τη συγκρότηση του συλλογικού οργάνου της δημόσιας διοίκησης θα πρέπει να επισημανθεί ότι:

α) Τα συλλογικά όργανα φέρουν ονομασία που υποδηλώνει τις αρμοδιότητες τους, για παράδειγμα υπηρεσιακό συμβούλιο, πειθαρχικό συμβούλιο.

β) Ο αριθμός τους δεν μπορεί να είναι κατώτερος από τρία (3) μέλη, δεν είναι όμως υποχρεωτικό να ορίζεται περιττός αριθμός μελών, αν και κάτι τέτοιο διευκολύνει τη λήψη των αποφάσεων τους. Μπορούν επομένως να συγκροτούνται και με άρτιο αριθμό μελών.

γ) Τα συλλογικά όργανα απαρτίζονται είτε μόνον από δημοσίους υπαλλήλους είτε και από δημόσιους λειτουργούς. Έτσι, από δημοσίους υπαλλήλους απαρτίζονται τα πειθαρχικά συμβούλια, ενώ από δημόσιους λειτουργούς, τα δημοτικά συμβούλια. Ειδικότερα, τα υπηρεσιακά συμβούλια προκειμένου να συγκροτούνται νόμιμα θα πρέπει στη σύνθεσή τους να συμμετέχει μια γυναίκα.

δ) Η νόμιμη υπόσταση του συλλογικού οργάνου προϋποθέτει ότι έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία διορισμού ή εκλογής των μελών του και μάλιστα με την σύνταξη έγγραφης πράξης, ενώ ο νόμος σε κάποιες περιπτώσεις μπορεί να επιβάλει και τη δημοσίευση των πράξεων διορισμού των μελών του συλλογικού διοικητικού οργάνου στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης.

Το συλλογικό όργανο συγκροτείται σε σώμα, όταν ολοκληρωθεί η διαδικασία ανάδειξης σύμφωνα με τον νόμο των τακτικών μελών του, όταν ο διορισμός ή η εκλογή τους δεν πάσχει από παρανομία και όταν αυτά εκλέξουν προεδρείο. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι τυχόν παρανομίες στην συγκρότηση του συλλογικού οργάνου που αφορούν το διορισμό ή την εκλογή των μελών του, στην κύρια θέση τους (πχ. ως δημοσίων υπαλλήλων ή δημοτικών συμβούλων), δεν επηρεάζει το κύρος των πράξεων του συλλογικού οργάνου.

Όσον αφορά την σύνθεση των συλλογικών οργάνων θα πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι:

α) Στις συνεδριάσεις του συλλογικού οργάνου μετέχουν κάθε φορά όλα τα τακτικά μέλη που το συγκροτούν και μπορούν να αναπληρωθούν σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματος τους από τα προβλεπόμενα αναπληρωματικά μέλη. Αποκλεισμός ενός μέλους, χωρίς νόμιμο λόγο, συνιστά παράνομη τη σύνθεση του οργάνου. Το συλλογικό διοικητικό όργανο στο οποίο μετέχουν όργανα τα οποία εκλέγονται ή υποδεικνύονται από τρίτους, θεωρείται ότι έχει νόμιμα συγκροτηθεί και μπορεί να λειτουργήσει, όταν μερικά από τα μέλη του, τακτικά ή αναπληρωματικά, δεν έχουν εκλεγεί ή υποδειχθεί αν και έχει ζητηθεί η εκλογή ή η υπόδειξή τους.

β) Για τη νόμιμη σύνθεση και τη λήψη έγκυρης απόφασης του συλλογικού διοικητικού οργάνου θα πρέπει κατά την συνεδρίαση του να υπάρχει απαρτία των μελών του. Ειδικότερα, όταν το συλλογικό διοικητικό όργανο απαρτίζεται από τρία μέλη, για να υπάρχει απαρτία θα πρέπει να είναι παρόντα και τα τρία, ενώ σε κάθε άλλη περίπτωση υπάρχει απαρτία όταν παρίστανται το ένα δεύτερο του αριθμού των τακτικών μελών του συλλογικού διοικητικού οργάνου. Η απαρτία πρέπει να υπάρχει και κατά τη λήψη των αποφάσεων και όχι μόνον στην αρχή της συνεδρίασης του συλλογικού διοικητικού οργάνου. Θα πρέπει δηλαδή να υφίσταται κατ' όλο το χρονικό διάστημα της λειτουργίας του.

γ) Για τη νόμιμη σύνθεση του συλλογικού διοικητικού οργάνου απαιτείται η έγκαιρη πρόσκληση προς συνεδρίαση όλων των τακτικών και αναπληρωματικών μελών, τουλάχιστον σαράντα οκτώ (48) ώρες πριν από τη διενέργειά της. Πρόσκληση δεν απαιτείται όταν οι συνεδριάσεις γίνονται σε τακτές ημέρες και ώρες που έχουν οριστεί εκ των προτέρων, με ρητή πράξη του συλλογικού οργάνου. Εξάλλου, η πρόσκληση των μελών η οποία καθορίζει την ώρα, την ημέρα και τον τόπο της συνεδρίασης, είναι έγγραφη και θα πρέπει να παραλαμβάνεται αποδεδειγμένα από τα μέλη του συλλογικού οργάνου πριν από τη συνεδρίαση. Πρόσκληση τηλεφωνική, με τηλεγράφημα ή τηλεομοιοτυπία είναι δυνατή μόνον εφόσον υπάρχει εγγραφή της σε ειδικό βιβλίο.

δ) Στο σώμα της έγγραφης πρόσκλησης πρέπει να αναγράφονται τα θέματα της ημερήσιας διάταξης, σε περιπτώσεις όμως επείγουσας ανάγκης, ή εφόσον η πλειοψηφία ή το σύνολο των μελών του συλλογικού οργάνου συναινέσει είναι δυνατό να ληφθεί απόφαση και για θέμα το οποίο δεν περιλαμβάνεται στην ημερήσια διάταξη.

ε) Τα συλλογικά όργανα συνεδριάζουν στο χώρο (πχ. Υπηρεσία) που ορίζει ο νόμος ή προκύπτει από τη φύση του συλλογικού διοικητικού οργάνου.

Τα συλλογικά διοικητικά όργανα δεν μπορούν να συνεδριάσουν νόμιμα εάν συντρέχουν περιπτώσεις εξαίρεσης κάποιου μέλους τους, κατ' εφαρμογή της αρχής της αμεροληψίας. Συνεπώς, τα πρόσωπα που αποτελούν τα μέλη του συλλογικού διοικητικού οργάνου οφείλουν να απέχουν από κάθε ενέργεια ή διαδικασία που συνιστά συμμετοχή σε λήψη απόφασης, ή διατύπωσης γνώμης ή πρότασης εφόσον: α) η έκβαση των υποθέσεων αυτών συνδέεται με την ικανοποίηση προσωπικών τους συμφερόντων, β) είναι σύζυγοι ή συγγενείς εξ' αίματος ή εξ' αγχιστείας, σε ευθεία γραμμή απεριόριστα και σε πλάγια μέχρι και τον τέταρτο βαθμό συγγένειας με κάποιον από τους ενδιαφερόμενους και γ) έχουν κάποιο ιδιαίτερο δεσμό ή

ιδιάζουσα σχέση έχθρας ή φιλίας με κάποιον από τους ενδιαφερόμενους. Στις περιπτώσεις αυτές, ο νόμος δημιουργεί τεκμήριο επηρεασμού της βούλησής τους και επιβάλλει την εξαίρεσή τους από το συλλογικό όργανο. Η εξαίρεση αυτή είναι δυνατόν να λάβει χώρα, είτε με αυτοεξαίρεση του οργάνου, είτε με αίτηση του ενδιαφερομένου διοικούμενου, είτε με εξαίρεση που διατάσσεται αυτεπαγγέλτως από την προϊσταμένη αρχή.

Τα μέλη του συλλογικού οργάνου αναπληρώνονται στην άσκηση των καθηκόντων τους, εξ αιτίας φυσικού (πχ. ασθένεια) ή νομικού (πχ. αυτοεξαίρεση) κωλύματος από τα αναπληρωματικά μέλη, τα οποία και μπορούν να συμμετάσχουν στις συνεδριάσεις του συλλογικού οργάνου μόνο σε περίπτωση κωλύματος των τακτικών μελών.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η μεταβολή στη σύνθεση του συλλογικού οργάνου σε διαδοχικές συνεδριάσεις δεν επηρεάζει τη νομιμότητα των πράξεών του. Το ίδιο και η συμμετοχή σε αυτά οργάνου που συντρέχει κάποια παρανομία ή ακυρότητα στην εκλογή ή το διορισμό του. Επίσης, οι πράξεις του συλλογικού οργάνου δεν καθίστανται παράνομες εξ αιτίας της συμμετοχής προσώπου σε δευτεροβάθμιο συλλογικό όργανο που είχε εκφέρει γνώμη για το θέμα που συζητείται. Θα πρέπει επίσης να επισημανθεί, ότι το διοικητικό όργανο κατά τη συμμετοχή του ως μέλος συλλογικού οργάνου δεν δεσμεύεται από την ιεραρχία, ενώ οι γνώμες που εκφέρει ή η ψήφος του, δεν είναι συνέπεια εντολών ή οδηγιών που λαμβάνει από τον προϊστάμενο του.

Όσον αφορά τη λειτουργία και τη λήψη αποφάσεων από τα συλλογικά όργανα θα πρέπει να επισημανθεί ότι:

Τα συλλογικά όργανα λειτουργούν κατά κανόνα μυστικά, ενώ η αρχή της δημοσιότητας εφαρμόζεται στις συνεδριάσεις τους μόνο κατ' εξαίρεση. Οι αποφάσεις τους λαμβάνονται με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών τους. Ο πρόεδρος διευθύνει την συζήτηση. Μετά το πέρας της συζήτησης αρχίζει η ψηφοφορία, η οποία είναι φανερή μεταξύ των μελών του συλλογικού οργάνου ή μυστική. Σε περίπτωση ισοψηφίας υπερνικά η ψήφος του προέδρου. Σε περίπτωση που διατυπώνονται περισσότερες από μια γνώμες, η ασθενέστερη μερίδα οφείλει να συνταχθεί με μια από τις επικρατέστερες. Η πλειοψηφία εκφράζει νόμιμα τη βούληση του συλλογικού οργάνου, ενώ η άποψη της μειοψηφίας καταχωρείται υποχρεωτικά στα πρακτικά, τα οποία τηρούνται από τον γραμματέα του συλλογικού οργάνου και θεωρούνται δημόσια έγγραφα.

3.2. De facto και ανυπόστατα διοικητικά όργανα

Τα μονομελή διοικητικά όργανα για διαθέτουν την αρμοδιότητα έκδοσης διοικητικών πράξεων και άσκησης δημόσιας εξουσίας, θα πρέπει να διαθέτουν νόμιμη υπόσταση, δηλαδή θα πρέπει να έχουν τηρηθεί όλες οι προϋποθέσεις με τις οποίες αποκτάται η ιδιότητα ενός διοικητικού οργάνου, οι οποίες προβλέπονται από την νομοθεσία. Έτσι, συνήθως, για να αποκτήσει τη νόμιμη υπόστασή του το διοικητικό όργανο, θα πρέπει να έχει μεσολαβήσει μια ειδική πράξη, δηλαδή είτε η εκλογή, είτε ο διορισμός του.

Το όργανο δεν διαθέτει νόμιμη υπόσταση εάν είτε δεν υπάρχει τέτοια πράξη ή εάν η πράξη αυτή είναι ανυπόστατη, διότι έπρεπε να δημοσιευθεί και δεν δημοσιεύθηκε ή εκδόθηκε κατ' υπέρβαση καθηκόντων ή κατά παράβαση του κλάδου της αρμοδιότητας, όπως για παράδειγμα ο διορισμός του Περιφερειάρχη από τον Υπουργό Εξωτερικών και όχι η εκλογή του από το εκλογικό σώμα της Περιφέρειάς του, σύμφωνα με τις προβλέψεις του νόμου και του άρθρου 102 Σ που επιτάσσουν την εκλογή των μελών του δεύτερου βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Οι πράξεις του προσώπου που εμφανίστηκε ως διοικητικό όργανο, χωρίς να διαθέτει νόμιμη υπόσταση, δεν έχουν χαρακτήρα διοικητικής πράξης και είναι ανυπόστατες ή ανυπόστατες από την άποψη του διοικητικού δικαίου. Η ενέργεια του προσώπου που εκδίδει πράξεις υπό την ιδιότητα του διοικητικού οργάνου, την οποία όμως ποτέ σύμφωνα με τον νόμο δεν απέκτησε, ονομάζεται «νόσφιση εξουσίας» ή «αντιποίηση αρχής» και συνιστά και ποινικό αδίκημα. Η νόμιμη υπόσταση ενός διοικητικού οργάνου, διαρκεί μέχρι τη λήξη, σύμφωνα με το νόμο, της ιδιότητάς του (πχ. απόλυσης ή παραίτησης). Οι πράξεις που εκδίδει στην συνέχεια θεωρούνται άκυρες, όπως και οι πράξεις των οργάνων που προσωρινά στερούνται την ιδιότητά τους εξ αιτίας διαθεσιμότητας ή παύσης τους από την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

Εάν η πράξη του διορισμού ή της εκλογής του μονομελούς διοικητικού οργάνου, δεν είναι κατά τα προαναφερόμενα ανυπόστατη αλλά απλώς παράνομη και συνεπώς άσχει από ακυρότητα, δεν επιδρά στο κύρος των διοικητικών πράξεων που έχει εκδώσει. Στην περίπτωση αυτή, το διοικητικό όργανο ασκεί εν τοις πράγμασι την αρμοδιότητά του και αποκαλείται de facto διοικητικό όργανο. Για να θεωρήσουμε ένα όργανο

ως de facto, θα πρέπει να υπάρχει μια πράξη διορισμού του, η οποία θα είναι μεν παράνομη, εξωτερικά όμως θα δημιουργεί μια επίφαση νομιμότητας. Αυτό θα συμβεί στις περιπτώσεις που το όργανο, το οποίο είχε εκλεγεί ή διοριστεί παράνομα, δημιουργεί εύλογα την εντύπωση στον καλόπιστο διοικούμενο, ότι ασκεί νόμιμα τις αρμοδιότητες του. Τέτοια επίφαση νομιμότητας, δεν υφίσταται σε καμία περίπτωση αν η πράξη της εκλογής είναι ανυπόστατη και όχι παράνομη. Έτσι, για παράδειγμα, ένας Δήμαρχος, του οποίου η εκλογή ακυρώνεται τελικά από τα δικαστήρια ως παράνομη, λόγω εσφαλμένης καταμέτρησης των ψήφων θεωρείται de facto διοικητικό όργανο για το διάστημα που έχει εν τοις πράγμασι ασκήσει τα καθήκοντά του, σε αντίθεση με το δημόσιο υπάλληλο, του οποίου ποτέ δεν έχει δημοσιευθεί ο διορισμός με Προεδρικό Διάταγμα στο Φύλλο Εφημερίδας της κυβερνήσεως, ο οποίος δεν διαθέτει νόμιμη υπόσταση διοικητικού οργάνου.

Ένα de facto διοικητικά όργανα παύει να υφίσταται, μόνο όταν ακυρωθεί ή ανακληθεί η πράξη του διορισμού ή της επικύρωσης της εκλογής του προσώπου που το στελεχώνει. Οι πράξεις του de facto διοικητικού οργάνου θεωρούνται έγκυρες, ούτως ώστε να διασφαλίζεται η ασφάλεια δικαίου των καλόπιστων διοικουμένων οι οποίοι συναλλάχθηκαν με τέτοιου είδους όργανα, χωρίς να γνωρίζουν την ακυρότητα από την οποία έπασχε ο διορισμός ή η εκλογή τους. Έτσι, για παράδειγμα, θα ήταν άδικο οι πολιτικοί γάμοι που έχει τελέσει ένας δήμαρχος του οποίου η εκλογή πάσχει από ακυρότητα να θεωρούνταν άκυροι.

Ο κανόνας αυτός ανάγεται στο ρωμαϊκό δίκαιο και ειδικότερα με την Lex Barbarius Philippus, με την οποία αναγνωρίστηκε το κύρος των πράξεων που είχε εκδώσει ο δούλος, Philippus, ο οποίος είχε αναδειχτεί παράνομα πραιτορας και ως ότου αποκαλυφθεί η παρανομία αυτή, οι πολίτες θεωρούσαν ότι νόμιμα είχε αναδειχτεί και είχε ασκήσει τα καθήκοντα του, εκδίδοντας έναν μεγάλο αριθμό αποφάσεων οι οποίες ρύθμιζαν τις ιδιωτικές τους διαφορές.

3.3. Γενικές διακρίσεις περί της αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων

Αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου είναι η ικανότητά του, η οποία προβλέπεται από κανόνες της έννομης τάξης, είτε να θεσπίζει με πράξεις του κανόνες δικαίου μονομερώς (ατομικές ή κανονιστικές πράξεις) ή με διοικητικές συμβάσεις, είτε να συμβάλει στην έκδοση τέτοιων κανόνων ή να προβαίνει σε υλικές ενέργειες. Ειδικότερα, όσον αφορά την έκδοση διοικητικών πράξεων, αρμοδιότητα είναι η ικανότητα του διοικητικού οργάνου, που προβλέπεται από οποιαδήποτε πηγή του διοικητικού δικαίου, να εκδίδει διοικητικές πράξεις ή να συμβάλει με γνωμοδοτήσεις ή προτάσεις στην έκδοσή τους.

Η άσκηση της αρμοδιότητας δεν αποτελεί μόνον δικαίωμα αλλά και υποχρέωση του διοικητικού οργάνου, το οποίο δεν μπορεί ούτε να την στερηθεί, ούτε όμως και να παραιτηθεί αυτήν, παρά μόνο αν το επιτρέπει ο νόμος. Η μη άσκηση της αρμοδιότητας από το διοικητικό όργανο συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Η διοικητική πράξη που εκδίδεται από όργανο που στερείται αρμοδιότητας θεωρείται ανυπόστατη. Αναρμοδιότητα και μάλιστα απόλυτη υπάρχει, όταν ένα όργανο εκδίδει πράξεις χωρίς να ανήκει καν στην διοικητική λειτουργία ή έχει νοσφιστεί διοικητική λειτουργία, ενώ σχετική αναρμοδιότητα υφίσταται στις περιπτώσεις που μια πράξη εκδίδεται από όργανο που δεν ανήκει στον κλάδο εκείνο της δημόσιας διοίκησης του οποίου το έργο επιτελεί.

Η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων διακρίνεται σε:

α) Καθ' ύλη αρμοδιότητα. Η αρμοδιότητα αυτή συνίσταται στον καθορισμό της αρμοδιότητας του διοικητικού οργάνου, δηλαδή των θεμάτων, τα οποία είτε μπορούν ή πρέπει να ρυθμιστούν με τις διοικητικές πράξεις που εκδίδει, είτε στη ρύθμιση των οποίων μπορεί ή πρέπει να συμβάλει. Καθ' ύλη είναι ο διαχωρισμός της αρμοδιότητας μεταξύ των Υπουργείων (πχ. Υπουργείο Εξωτερικών, Εσωτερικών κλπ.). Με την έννοια αυτή, η καθ' ύλη αρμοδιότητα ονομάζεται και κατά κλάδο αρμοδιότητα όταν ασκείται από μια ευρεία οργανωτική μονάδα, όπως τα Υπουργεία.

β) Κατά τόπο αρμοδιότητα. Η κατά τόπο αρμοδιότητα συνίσταται στον καθορισμό μιας εδαφικής περιοχής, μέσα στην οποία το διοικητικό όργανο ασκεί την καθ' ύλην αρμοδιότητά του. Κατά τόπο είναι η αρμοδιότητα των Δήμων, των Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων και των Γενικών Αποκεντρωμένων Διοικήσεων.

γ) Αποφασιστική αρμοδιότητα. Η αποφασιστική αρμοδιότητα παρέχει στο όργανο την ικανότητα να εκδώσει μόνο του, ή σε σύμπραξη με άλλα όργανα μια διοικητική πράξη. Αποφασιστική είναι η αρμοδιότητα του Υπουργού, όταν συμπράττει με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για την έκδοση κανονιστικού Προεδρικού

Διατάγματος αλλά και όταν μόνο του εκδίδει κανονιστικές πράξεις (Υπουργικές Αποφάσεις) στο πλαίσιο ειδικότερης εξουσιοδότησης τυπικού νόμου.

δ) Γνωμοδοτική ή συμβουλευτική αρμοδιότητα. Η αρμοδιότητα ενός διοικητικού οργάνου διαθέτει αυτό το χαρακτήρα, όταν το διοικητικό όργανο διατυπώνει, είτε γνωμοδοτήσεις, είτε γνώμες, είτε προτάσεις που μπορεί να είναι θετικές ή αρνητικές για διοικητικές (ατομικές ή κανονιστικές) πράξεις τις οποίες θα εκδώσει το όργανο που διαθέτει την αποφασιστική αρμοδιότητα. Πρόκειται για προπαρασκευαστικές της τελικής, πράξεις. Ειδικότερα, η γνωμοδότηση ή γνώμη διατυπώνεται ύστερα από ερώτημα του οργάνου που διαθέτει αποφασιστική αρμοδιότητα και διακρίνεται: α) σε απλή όταν το όργανο που έχει αποφασιστική αρμοδιότητα δεν δεσμεύεται από αυτήν αλλά μπορεί να αποφασίσει και διαφορετικά και β) σε σύμφωνη, όταν δεσμεύει το όργανο το οποίο αποφασίζει, το οποίο μπορεί ή να εκδώσει την πράξη σύμφωνα με την γνωμοδότηση ή εφόσον δεν την αποδέχεται, να μην την εκδώσει, αιτιολογώντας όμως την άρνησή του. Ένα διοικητικό όργανο διαθέτει τη δυνατότητα αυτή, μόνο εφόσον ο νόμος του παρέχει τη διακριτική ευχέρεια μη έκδοσης της πράξης. Ειδική περίπτωση αποτελεί η αρνητική σύμφωνη γνώμη, η οποία διαθέτει εκτελεστό χαρακτήρα, αφού εμποδίζει το όργανο που διαθέτει αποφασιστική αρμοδιότητα να εκδώσει θετική πράξη ή το υποχρεώνει να εκδώσει αρνητική πράξη. Ειδικότερες περιπτώσεις αποτελούν η πρόταση και η γνώμη, εκ των οποίων η πρώτη υποβάλλεται με πρωτοβουλία του γνωμοδοτικού οργάνου, ενώ η δεύτερη ύστερα από ερώτημα του οργάνου που διαθέτει αποφασιστική αρμοδιότητα. Διαφορετική από τις παραπάνω είναι τέλος, η υποχρεωτική γνωμοδότηση, η οποία αποτελεί αυτοτελή και εκτελεστή διοικητική πράξη. Η υποχρεωτική γνωμοδότηση εκδίδεται από όργανο που διαθέτει αποφασιστική αρμοδιότητα και υποχρεώνει το συμβουλευόμενο όργανο να εκδώσει στην συνέχεια διακριτή διοικητική πράξη, του ίδιου όμως περιεχομένου.

ε) Κατά χρόνο αρμοδιότητα. Η κατά χρόνο αρμοδιότητα είναι δυνατόν να προσδιορίζεται εντός της χρονικής διάρκειας στην οποία θα πρέπει να ασκηθεί. Η χρονική αρμοδιότητα μπορεί να έχει ενδεικτικό χαρακτήρα, οπότε και το διοικητικό όργανο μπορεί έγκαιρα να ενεργήσει και μετά την πάροδό της, ή να είναι αποκλειστική ή ανατρεπτική, οπότε μετά την πάροδό της το διοικητικό όργανο να στερείται την δυνατότητα άσκησης της αρμοδιότητάς του. Η υπέρβαση ανατρεπτικής προθεσμίας δικαιολογείται μόνο από λόγους ανώτερης βίας ή αντικειμενικούς λόγους ή λόγους που αφορούν την συμμόρφωση της διοίκησης προς δικαστική απόφαση.

στ) Αποκλειστική, συντρέχουσα και συλλογική αρμοδιότητα. Η αρμοδιότητα είναι αποκλειστική ή συντρέχουσα ανάλογα με το αν ασκείται από ένα μόνο όργανο ή αν τυχόν επιτρέπεται να επιληφθεί για την ίδια υπόθεση και άλλο όργανο. Παράδειγμα αποκλειστικής αρμοδιότητας είναι η αρμοδιότητα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης επί των τοπικών υποθέσεων (άρθρο 102 § 1Σ), ενώ συντρέχουσας η μεταβίβαση της αρμοδιότητας του υπογράφειν, που ασκείται και από αυτόν που την μεταβίβασε και από αυτόν προς τον οποίο μεταβιβάστηκε. Συλλογική είναι η αρμοδιότητα, όταν οι διατάξεις προβλέπουν ότι για την έκδοση μιας πράξης απαιτείται η δήλωση βούλησης περισσότερων διοικητικών οργάνων που διαθέτουν αποφασιστική αρμοδιότητα. Παράδειγμα συλλογικής αρμοδιότητας είναι η έκδοση μια κοινής υπουργικής απόφασης στην οποία συμμετέχουν περισσότεροι Υπουργοί. Η δήλωση της βούλησης των περισσότερων οργάνων μπορεί να ασκείται ταυτόχρονα, οπότε και χρησιμοποιείται ο όρος «συναρμοδιότητα» ή και διαδοχικά.

3.4. Αρμοδιότητα δέσμια και κατά διακριτική ευχέρεια

Η καθ' ύλη αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου για την έκδοση διοικητικών πράξεων και τη ρύθμιση των θεμάτων που υπάγονται σε αυτήν, μπορεί να διακριθεί σε: α) δέσμια αρμοδιότητα και β) σε αρμοδιότητα διακριτικής ευχέρειας, ή διακριτικής εξουσίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης.

Δέσμια αρμοδιότητα υφίσταται, όταν το διοικητικό όργανο, εφόσον διαπιστώσει ότι συντρέχουν οι προβλεπόμενες από τους κανόνες δικαίου πραγματικές ή νομικές προϋποθέσεις για την εφαρμογή τους, είναι υποχρεωμένο να εκδώσει μια ατομική πράξη, την έκδοση της οποίας οι κανόνες αυτοί προκαθορίζουν. Έτσι, εφόσον ο διοικούμενος διαθέτει τα προβλεπόμενα από το νόμο δικαιολογητικά για την έκδοση δελτίου αστυνομικής ταυτότητας ή διαβατηρίου, η αρμοδιότητα της διοίκησης είναι δέσμια για την έκδοσή του.

Διακριτική ευχέρεια ή εξουσία υπάρχει, όταν οι κανόνες που καθορίζουν την αρμοδιότητα δεν προκαθορίζουν επακριβώς την αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου αλλά του καταλείπουν ελευθερία δράσης. Ειδικότερα, διακριτική ευχέρεια διαθέτει ένα διοικητικό όργανο στις εξής περιπτώσεις: α) όταν δύναται αλλά δεν είναι υποχρεωμένο να εκδώσει την πράξη, β) όταν οφείλει να εκδώσει την πράξη, δύναται,

όμως, να καθορίσει το χρονικό σημείο της έκδοσής της κατά την κρίση του και γ) δύναται να επιλέξει μεταξύ περισσότερων νομοθετικών ρυθμίσεων, τις οποίες επιτρέπει η εφαρμογή των διατάξεων αυτών. Διακριτική ευχέρεια διαθέτουν τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου για τη σύναψη διοικητικών συμβάσεων, καθώς και για τις υλικές ενέργειες που επιχειρούν κατά την ανάληψη παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Υφίσταται τεκμήριο υπέρ της διακριτικής ευχέρειας της δημόσιας διοίκησης, όταν από τις σχετικές διατάξεις δεν προβλέπεται σαφώς η επιτακτική υποχρέωση για την έκδοση πράξης συγκεκριμένου περιεχομένου. Σε τέτοιες περιπτώσεις, η αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου θεωρείται κατ' αρχήν ως διακριτικής ευχέρειας και όχι δέσμιας αρμοδιότητας.

Η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας των διοικητικών οργάνων περιορίζεται από την πιστή τήρηση της αρχής της νομιμότητας. Έτσι, η διακριτική ευχέρεια προβλέπεται από συγκεκριμένους κανόνες δικαίου, οι οποίοι παρέχουν και τη σχετική αρμοδιότητα στο διοικητικό όργανο. Οι κανόνες μάλιστα αυτοί καθορίζουν και σε τι συνίσταται η διακριτική ευχέρεια, δηλαδή το περιεχόμενό της, καθώς και την έκτασή της. Σε αρκετές περιπτώσεις, οι κανόνες αυτοί προσφέρουν και συγκεκριμένα κριτήρια για την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας. Σε κάθε περίπτωση πάντως, ο σκοπός για τον οποίο παρασχέθηκε η αρμοδιότητα διακριτικής ευχέρειας στο αρμόδιο να την ενασκήσει διοικητικό όργανο, το δημόσιο συμφέρον το οποίο εξυπηρετείται με την άσκηση της αρμοδιότητάς αυτής, η αρχή της ισότητας και της αναλογικότητας, καθώς και οι αρχές της χρηστής διοίκησης, καθορίζουν τα ακραία όρια μέσα στα οποία θα πρέπει να κινηθεί η διακριτική ευχέρεια του διοικητικού οργάνου, ενώ περαιτέρω καθιστούν εφικτό το δικαστικό έλεγχο της άσκησής της.

Οι δικαστικές αρχές έχουν τη δυνατότητα να ελέγχουν το κατά όσον η διοίκηση άσκησε ορθά τη διακριτική της ευχέρεια, δηλαδή αν όντως διέθετε διακριτική ευχέρεια και αν την άσκησε ορθά, εντός των ορίων που προβλέπει ο νόμος και οι προαναφερόμενες γενικές συνταγματικές αρχές, της αναλογικότητας και της ισότητας, οι οποίες απορρέουν από την αρχή του κράτους δικαίου.

3.5. Η μεταβίβαση της αρμοδιότητας

Η αρμοδιότητα που έχει ανατεθεί σε ορισμένο όργανο δεν μπορεί νόμιμα να ασκηθεί από άλλο όργανο, ακόμη και ανώτερο του αρμοδίου, εκτός αν υπάρχει αντίθετη νομοθετική ρύθμιση. Πράγματι, στο βαθμό που η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων ρυθμίζεται από απρόσωπους και νομοθετικούς κανόνες, η οποιαδήποτε μεταβολή της συνεπάγεται ότι οι κανόνες αυτοί, είτε θα την επιτρέπουν, είτε θα την επιβάλλουν. Η μεταβίβαση αρμοδιότητας που δεν πληροί τις προϋποθέσεις αυτές, δεν επιτρέπεται δηλαδή βάση του νόμου που την προβλέπει, έχει ως συνέπεια ότι δεν καθιστά αρμόδιο το όργανο προς το οποίο μεταβιβάζεται, με συνέπεια και τη δυνατότητα δικαστικής ακύρωσης των πράξεων του.

Πολύ συχνά, οι διατάξεις που αφορούν την αρμοδιότητα ορισμένου οργάνου επιτρέπουν τη μεταβίβαση μέρους των αρμοδιοτήτων αυτών σε κατώτερα ή υφιστάμενα όργανα. Στις περιπτώσεις αυτές, η μεταβίβαση αρμοδιότητας είναι δυνατή μόνο από ανώτερο προς κατώτερο όργανο και όχι το αντίθετο, ενώ είναι απαραίτητο η μεταβίβαση της αρμοδιότητας να προσλαμβάνει τη μορφή κανονιστικής πράξης. Μετά τη μεταβίβαση, το όργανο προς το οποίο μεταβιβάστηκε η αρμοδιότητα καθίσταται αποκλειστικά αρμόδιο για την άσκηση της, ενώ το όργανο το οποίο τη μεταβίβασε αποξενώνεται από αυτήν και καθίσταται αναρμόδιο.

Διαφορετική από τη μεταβίβαση αρμοδιότητας είναι η παροχή εξουσιοδότησης από ένα όργανο, με ειδική πράξη του, προς κατώτερό του και υφιστάμενο όργανο που καλείται εξουσιοδότηση υπογραφής. Οι πράξεις που το κατώτερο όργανο υπογράφει, θεωρούνται ως πράξεις του οργάνου που εξουσιοδότησε την αρμοδιότητα αυτή, λειτουργεί δηλαδή αντ' αυτού. Η παραχώρηση της εξουσιοδότησης για την άσκηση της αρμοδιότητας αυτής πρέπει να προβλέπεται νομοθετικά, ενώ υλοποιείται επίσης με κανονιστική πράξη. Η εξουσιοδότηση υπογραφής δεν σημαίνει ότι η αρμοδιότητα ασκείται αποκλειστικά από το όργανο προς το οποίο μεταβιβάστηκε αλλά καθίσταται συντρέχουσα, μπορεί δηλαδή να συνεχίσει να ασκείται και από το όργανο που τη μεταβίβασε. Χαρακτηριστικό παράδειγμα εξουσιοδότησης υπογραφής αποτελεί η εξουσιοδότηση από Υπουργό προς Υφυπουργό της υπογραφής Υπουργικών Αποφάσεων, αρμοδιότητα την οποία όμως μπορούν κατόπιν να ασκούν και οι δύο.

Περαιτέρω, διαφορετική από τη μεταβίβαση της αρμοδιότητας αλλά και από την εξουσιοδότηση υπογραφής είναι η περίπτωση της αναπλήρωσης ενός διοικητικού οργάνου, σε περίπτωση απουσίας ή νόμιμου κωλύματός του. Στην περίπτωση της αναπλήρωσης, παρά το γεγονός ότι τα πρόσωπα είναι μεταξύ τους διαφορετικά, όσον αφορά τις αρμοδιότητες γίνεται δεκτό ότι είναι το ίδιο πρόσωπο που τις ασκεί. Η

αναπλήρωση απαιτεί την έκδοση πράξης, η οποία και να ορίζει τον αναπληρωτή, η οποία διαθέτει ατομικό χαρακτήρα.

3.6. Ο δημόσιος υπάλληλος

Δημόσιοι υπάλληλοι είναι τα φυσικά πρόσωπα τα οποία συνδέονται με το Κράτος ή με Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και ασκούν δημόσια εξουσία κατ' επάγγελμα και με αμοιβή. Την υπηρεσιακή κατάστασή τους κατοχυρώνουν οι διατάξεις των άρθρων 103 και 104 του Συντάγματος, και συμπληρωματικά τα άρθρα 12 §4, 29 §3 και 56 Σ, ενώ νομοθετικά, την υπηρεσιακή τους κατάσταση την διέπει ο Υπαλληλικός Κώδικας (Ν. 3528/2007). Η ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου συνιστά πολιτικό δικαίωμα αντίστοιχο με αυτό του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι και απονέμεται καταρχήν σε όσους διαθέτουν την ελληνική ιθαγένεια με την εξαίρεση των κατοίκων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (οι οποίοι ωστόσο δεν μπορούν να καταλαμβάνουν θέσεις που συνεπάγονται την άσκηση δημόσιας εξουσίας).

Δημόσιος υπάλληλος είναι περαιτέρω το έμμεσο, έμμισθο όργανο του κράτους, το οποίο τελεί σε προαιρετική, υπηρεσιακή και πειθαρχική σχέση με το κράτος. Ο δημόσιος υπάλληλος προκειμένου να ασκεί με νόμιμο τρόπο τις αρμοδιότητες του, πρέπει να διαθέτει νόμιμη υπόσταση, δηλαδή να έχουν τηρηθεί όλες οι νόμιμες προϋποθέσεις για το διορισμό ή τη εκλογή του. Διαφορετικά οι πράξεις του θεωρούνται ανυπόστατες, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω.

Ο δημόσιος υπάλληλος είναι έμμεσο όργανο του κράτους, γεγονός που σημαίνει ότι οι αρμοδιότητες του καθορίζονται με πράξεις των άμεσων οργάνων του κράτους (Κυβέρνηση και Πρόεδρος της Δημοκρατίας) με τα οποία συνδέεται με σχέση ιεραρχικής υποταγής. Η σχέση του δημοσίου υπαλλήλου προς το κράτος είναι προαιρετική, δηλαδή δεν είναι δυνατόν η σχέση αυτή να συνιστά αποτέλεσμα διοικητικού καταναγκασμού. Παράλληλα, η σχέση του δημοσίου υπαλλήλου είναι πειθαρχική, γεγονός που σημαίνει ότι ο δημόσιος υπάλληλος είναι υπόλογος για παραβάσεις που αφορούν τα υπηρεσιακά του καθήκοντα και αρμοδιότητες. Επιπλέον, η σχέση του δημοσίου υπαλλήλου προς το κράτος είναι υπηρεσιακή, γεγονός που σημαίνει ότι λειτουργεί ενταγμένος σε μια συγκεκριμένη ιεραρχική δομή. Συμπερασματικά, μπορούμε να πούμε ότι ο δημόσιος υπάλληλος συνιστά όργανο του κράτους, το οποίο παρέχει τις υπηρεσίες του και ασκεί τα καθήκοντά του με τις αρμοδιότητες που του έχουν ανατεθεί, ενώ αποστολή του είναι η πραγμάτωση του δημοσίου συμφέροντος και της κρατικής βούλησης.

Δεν είναι δημόσιοι υπάλληλοι και διακρίνονται από αυτούς οι:

- α) Οι δικαστικοί λειτουργοί (άρθρα 87-91 Σ).
- β) Οι στρατιωτικοί, δηλαδή οι μόνιμοι αξιωματικοί και υπαξιωματικοί των ενόπλων δυνάμεων, οι λιμενικοί καθώς και υπηρετούντες σε σώματα ασφαλείας, όπως οι αστυνομικοί.
- γ) Οι λειτουργοί της εκκλησίας.
- δ) Οι επίτιμοι λειτουργοί, οι οποίοι ασκούν τα καθήκοντά τους άμισθα, όπως για παράδειγμα ο Δήμαρχος, Ο Πρόεδρος της Κοινότητας, τα μέλη του δημοτικού συμβουλίου.
- ε) Οι δημόσιοι λειτουργοί αν και υπηρετούν την πολιτεία. Στην κατηγορία των δημοσίων λειτουργών περιλαμβάνονται οι διδάσκοντες στα ΑΕΙ και ΑΤΕΙ, τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών, καθώς και οι γιατροί του ΕΣΥ αλλά και όσοι ασκούν λειτουργήματα εκ της θέσεώς τους, όπως οι δάσκαλοι και οι καθηγητές της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης.

Τα κυριότερα χαρακτηριστικά του δημοσίου λειτουργού είναι το γεγονός ότι συνδέεται με χαλαρότερη σε σχέση με το δημόσιο υπάλληλο σχέση εξάρτησης προς τις προϊστάμενες αρχές του, ότι διαθέτει ευχέρεια πρωτοβουλιών και επιλογών, καθώς και ότι στελεχώνει ανώτερες συνήθως βαθμίδες της πολιτειακής δομής, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις απολαμβάνει και προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, όπως οι δικαστές και τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών .

Ειδικότερα, οι δημόσιοι υπάλληλοι, ή αλλιώς οι δημόσιοι ή πολιτικοί υπάλληλοι διακρίνονται από τους στρατιωτικούς. Έτσι, τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκείνοι των οποίων η υπηρεσιακή κατάσταση διέπεται από κανόνες δημοσίου δικαίου, είναι μόνιμοι και εξελίσσονται σύμφωνα με το σύστημα της σταδιοδρομίας. Περαιτέρω, είναι έμμισθοι, διαθέτουν μονιμότητα και κατέχουν οργανική θέση. Οι υπάλληλοι

αυτοί αποκαλούνται και πολιτικοί ή διοικητικοί σε αντιδιαστολή προς τους στρατιωτικούς δημοσίους υπαλλήλους, οι οποίοι συνιστούν ειδική κατηγορία υπαλλήλων. Οι στρατιωτικοί δημόσιοι υπάλληλοι είναι όσοι υπηρετούν στο Στρατό Ξηράς, στο Ναυτικό και στην Αεροπορία. Ειδική κατηγορία μη αμιγώς πολιτικών αλλά και μη αμιγώς στρατιωτικών υπαλλήλων συνιστούν οι αστυφύλακες, υπαξιωματικοί και αξιωματικοί της Ελληνικής Αστυνομίας και οι υπαξιωματικοί και αξιωματικοί της Λιμενοφυλακής.

Περαιτέρω, οι πολιτικοί ή διοικητικοί δημόσιοι υπάλληλοι διακρίνονται στις ακόλουθες κατηγορίες:

α) Υπάλληλοι με θητεία, των οποίων το υπηρεσιακό καθεστώς εξομοιώνεται με των τακτικών, για όσο χρονικό διάστημα διατελούν τη θητεία τους, είναι δηλαδή έμμισθοι και διαθέτουν οργανική θέση, ενώ μετά το τέλος της θητείας τους η υπηρεσιακή τους κατάσταση εξομοιώνεται με εκείνη των τακτικών υπαλλήλων.

β) Υπάλληλοι με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου σε οργανικές θέσεις ειδικού επιστημονικού, βοηθητικού ή τεχνικού προσωπικού (άρθρο 103 §3 Σ), οι οποίοι απολαμβάνουν την προσωπική εμπιστοσύνη αυτού που τους διορίζει και απολύονται οποτεδήποτε, χωρίς συγκεκριμένες εγγυήσεις ή αποζημίωση, σύμφωνα με το σύστημα της μετακλητότητας.

γ) Μετακλητοί υπάλληλοι (π.χ. Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης) οι οποίοι προσλαμβάνονται σε συγκεκριμένες οργανικές θέσεις με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου και των οποίων η υπηρεσιακή κατάσταση διέπεται εν μέρει από κανόνες δημοσίου και εν μέρει ιδιωτικού δικαίου. Οι μετακλητοί υπάλληλοι, όπως και η προηγούμενη κατηγορία υπαλλήλων, απολαμβάνουν την προσωπική εμπιστοσύνη αυτού που τους διορίζει και μπορούν να απολύονται χωρίς ειδικότερες εγγυήσεις, δεν απολαμβάνουν δηλαδή τη μονιμότητα της υπηρεσιακής τους θέσης.

δ) Υπάλληλοι με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, που προσλαμβάνονται για την αντιμετώπιση, απρόβλεπτων, επείγουσών ή παροδικών αναγκών. Είναι έμμισθοι, δεν διαθέτουν μονιμότητα, ούτε και οργανικοί θέση, ενώ χαρακτηρίζονται ως έκτακτοι.

Ειδικότερα, για τις κατηγορίες αυτές υπαλλήλων ορίζει το Σύνταγμα στο άρθρο 103 §1 ότι: «Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό· οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα. Τα προσόντα και ο τρόπος διορισμού τους ορίζονται από το νόμο».

Κατά την §2 ορίζεται ότι: «Κανένας δεν μπορεί να διοριστεί δημόσιος υπάλληλος σε οργανική θέση που δεν είναι νομοθετημένη. Εξαιρέσεις μπορεί να προβλέπονται από ειδικό νόμο, για να καλυφθούν απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες με προσωπικό που προσλαμβάνεται για ορισμένη χρονική περίοδο με σχέση ιδιωτικού δικαίου».

Κατά την §3 ορίζεται περαιτέρω ότι: «Οργανικές θέσεις ειδικού Επιστημονικού καθώς και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού μπορούν να πληρούνται με προσωπικό που προσλαμβάνεται με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Νόμος ορίζει τους όρους για την πρόσληψη, καθώς και τις ειδικότερες εγγυήσεις τις οποίες έχει το προσωπικό που προσλαμβάνεται».

Κατά την §4 ορίζεται ότι: «Οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον οι θέσεις αυτές υπάρχουν και εξελίσσονται μισθολογικά σύμφωνα με τους όρους του νόμου και, εκτός από τις περιπτώσεις που αποχωρούν λόγω ορίου ηλικίας ή παύονται με δικαστική απόφαση, δεν μπορούν να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση ούτε να υποβιβαστούν ή να παυθούν χωρίς απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου, που αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους. Κατά των αποφάσεων των συμβουλίων αυτών επιτρέπεται προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας, όπως νόμος ορίζει».

Κατά την §5 ορίζεται ότι: «Με νόμο μπορεί να εξαιρούνται από τη μονιμότητα ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι που κατέχουν θέσεις εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας, οι διοριζόμενοι απευθείας με βαθμό πρεσβευτικό, οι υπάλληλοι της προεδρίας της Δημοκρατίας και των γραφείων του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και Υφυπουργών».

Ενώ, τέλος, σύμφωνα με την §6: «Οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων έχουν εφαρμογή και στους υπαλλήλους της Βουλής, οι οποίοι κατά τα λοιπά διέπονται εξ' ολοκλήρου από τον Κανονισμό της, καθώς και στους υπαλλήλους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου».

3.7. Μέθοδοι επιλογής και προσόντα διορισμού του δημοσίου υπαλλήλου

Όπως γίνεται δεκτό τόσο από τη θεωρία όσο και από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, την επιλογή και το διορισμό των δημοσίων υπαλλήλων θα πρέπει να διέπει η αρχή της αξιοκρατίας, μια αρχή συνταγματικής περιοχής, η οποία συνιστά εφαρμογή τόσο της δημοκρατικής αρχής (άρθρο 1 §1 Σ) όσο και της αρχής της ισότητας (άρθρο 4 §1 Σ) αλλά και της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας του ατόμου (άρθρο 5 §1 Σ).

Σήμερα και μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, ορίζεται στο άρθρο 103 §7 Σ ότι: «Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5 [μετακλητοί (σημ. των συγγραφέων)], γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει». Η ανεξάρτητη αυτή Αρχή είναι το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, το οποίο έχει επιφορτιστεί με την αρμοδιότητα αυτή σύμφωνα με τον Ν. 2190/1994 και του οποίου οι αρμοδιότητες έχουν αναλυτικά εκτεθεί σε προηγούμενο κεφάλαιο.

Η σχέση του δημοσίου υπαλλήλου με το κράτος απορρέει από μονομερή πράξη της κρατικής εξουσίας. Η δημοσιούπαλληλική σχέση είναι σχέση δημοσίου δικαίου από την οποία προκύπτουν υποχρεώσεις του δημοσίου υπαλλήλου προς το κράτος, καθώς και αντίστοιχα του κράτους προς το δημόσιο υπάλληλο. Ο διορισμός του δημοσίου υπαλλήλου συνιστά μονομερή ατομική διοικητική πράξη. Για να δημιουργηθεί, όμως, δημοσιούπαλληλική σχέση απαιτείται η αποδοχή διορισμού από το δημόσιο υπάλληλο. Η αποδοχή αυτή εκδηλώνεται με την ορκωμοσία του από την οποία ξεκινά η ανάληψη υπηρεσίας. Οι προϋποθέσεις διορισμού των δημοσίων υπαλλήλων καθορίζονται στις διατάξεις του άρθρου 103 Σ. Έτσι, α) κανείς δεν μπορεί να διοριστεί δημόσιος υπάλληλος σε θέση που δεν είναι νομοθετημένη, β) ο διοριζόμενος δημόσιος υπάλληλος πρέπει να διαθέτει τα προσόντα που ορίζει ο νόμος (άρθρο 103 § 1, γ' Σ) και γ) ο δημόσιος υπάλληλος πρέπει να διορίζεται σύμφωνα με τον νόμο.

Ειδικότερα, τα νομοθετικά προβλεπόμενα προσόντα διορισμού για το διορισμό σε θέση δημοσίου υπαλλήλου, είναι τα ακόλουθα:

α) Ελληνική ιθαγένεια: Γίνεται όμως δεκτό, ότι και οι έχοντες την ιθαγένεια κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορούν να αποκτήσουν την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου, εκτός από θέσεις οι οποίες αφορούν την άσκηση δημόσιας εξουσίας, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω.

β) Ηλικία: Το προσόν αυτό προσδιορίζεται στο νόμο, ενώ συνήθως κυμαίνεται μεταξύ δεκάτου όγδοου και τριακοστού πέμπτου έτους της ηλικίας.

γ) Υγεία: Το προσόν αυτό αναφέρεται στην φυσική κατάσταση του δημοσίου υπαλλήλου, ο οποίος πρέπει να είναι σωματικά και ψυχικά ικανός να παράσχει δημόσια υπηρεσία. Η ισχύουσα νομοθεσία, όμως, προβλέπει και την πρόσληψη αναπήρων ή ατόμων με ειδικές ανάγκες, εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις για την άσκηση συγκεκριμένων καθηκόντων, κατ' εκπλήρωση και της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 21 §2 Σ.

δ) Ειδικά τυπικά προσόντα: Πρόκειται για τα ειδικά προσόντα που απαιτεί ο νόμος για την κατάληψη ορισμένων θέσεων, όπως είναι οι τίτλοι σπουδών, οι μεταπτυχιακοί ή διδακτορικοί τίτλοι, η γνώση ξένων γλωσσών ή άλλες ειδικές γνώσεις. Ειδικά για τους έχοντες την ιθαγένεια κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης απαιτείται και η γνώση της ελληνικής γλώσσας.

Εκτός από τα παραπάνω δεν είναι δυνατόν να απαιτηθεί η ύπαρξη κανενός άλλου τυπικού προσόντος, όπως φύλου, θρησκευματος, ή συγκεκριμένων πολιτικών ή ιδεολογικών πεποιθήσεων, αφού κάτι τέτοιο θα συνιστούσε και παραβίαση της αρχής της ισότητας.

Αρνητικά προσόντα για το διορισμό κάποιου ως δημοσίου υπαλλήλου, τα οποία συνιστούν αντίστοιχα και κωλύματα είναι: α) η καταδίκη του για κακούργημα ή για οποιοδήποτε ποινικό αδίκημα έχει ως συνέπεια την στέρηση των πολιτικών του δικαιωμάτων, β) η κήρυξη του σε στερητική δικαστική συμπαράσταση, σε περιορισμό δηλαδή της δικαιοπρακτικής του ικανότητας με δικαστική απόφαση, γ) η απόλυσή του για πειθαρχικούς λόγους από την θέση του δημοσίου υπαλλήλου με απόφαση πειθαρχικού συμβουλίου, δ) η μη εκπλήρωση των στρατιωτικών του υποχρεώσεων και ε) η πτώχευσή του.

3.8. Υπαλληλικά δικαιώματα και υποχρεώσεις

Η ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου, ως οργάνου με το οποίο εκφράζεται η βούληση της δημόσιας διοίκησης συνεπάγεται την καθιέρωση ορισμένων νομοθετικών υποχρεώσεων και περιορισμών, χωρίς ωστόσο αυτό να σημαίνει ότι ο δημόσιος υπάλληλος στερείται των συνταγματικών δικαιωμάτων που απολαμβάνουν οι πολίτες. Μάλιστα, εκτός από αυτά, διαθέτει και μια σειρά από δικαιώματα τα οποία συνδέονται με τη δημόσιο-υπαλληλική του ιδιότητα.

Ειδικότερα, ο δημόσιος υπάλληλος απολαμβάνει τα ακόλουθα συνταγματικά δικαιώματα και υφίσταται τους ακόλουθους περιορισμούς τους:

α) Δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι: Στο δικαίωμα αυτό μπορούν να τεθούν για τους δημοσίους υπαλλήλους περιορισμοί στην απόλαυση του με νόμο, χωρίς όμως να μπορούν να θίξουν τον πυρήνα του δικαιώματος. Στην πράξη, η σχετική νομοθεσία (Ν. 1264/1982) εξομοιώνει τους δημοσίους υπαλλήλους με τους υπόλοιπους πολίτες.

β) Συνδικαλιστική ελευθερία: Κατά αντιστοιχία, μπορούν να επιβληθούν νομοθετικοί περιορισμοί στην άσκηση της συνδικαλιστικής ελευθερίας (άρθρο 21 §1 Σ) για τους δημοσίους υπαλλήλους. Στην άσκηση ειδικότερα του δικαιώματος απεργίας είναι δυνατή, η επιβολή περιορισμών που όμως δεν αναιρούν τον πυρήνα του, όπως για παράδειγμα η ύπαρξη προσωπικού ασφαλείας στο χώρο της δημόσιας υπηρεσίας κατά την άσκηση της. Επίσης, είναι δυνατή η επιβολή περιορισμών που όμως δεν αναιρούν ουσιαστικά ή δεν αναιρούν την απόλαυση του δικαιώματος και οι οποίοι συνάδουν με την γενικότερη αποστολή των δημοσίων υπαλλήλων που δεν είναι άλλη από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος.

γ) Ελευθερία της έκφρασης: Το δικαίωμα αυτό περιορίζεται για τους δημοσίους υπαλλήλους μόνο σε περίπτωση αβάσιμη ή υβριστικής κριτικής κατά των προϊσταμένων ή της υπηρεσίας τους.

δ) Οικονομική ελευθερία: Ο υπάλληλος έχει το δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του σε όλες τις εκφάνσεις της (άρθρο 5 §1 Σ). Ωστόσο, δεν επιτρέπεται να παρέχει εργασία σε άλλους δημοσίους φορείς, παρά μόνο ύστερα από άδεια της υπηρεσίας του και με ειδικές προϋποθέσεις ή περιορισμούς, ή να ασκεί εμπορική δραστηριότητα ή ελεύθερο επάγγελμα, όπως για παράδειγμα το επάγγελμα του δικηγόρου.

ε) Πολιτική Ουδετερότητα: Σύμφωνα με το άρθρο 29 §3 Σ απαγορεύονται οι οποιοσδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος, στους δικαστικούς και στους συμμετέχοντες στα σώματα ασφαλείας. Ωστόσο, όσον αφορά τους δημοσίους υπαλλήλους, Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης γίνεται δεκτό ότι η πολιτική ουδετερότητα αφορά αποκλειστικά την άσκηση των καθηκόντων τους και όχι την προσωπική τους ζωή και έχει ως στόχο την διασφάλιση της αμεροληψίας τους έναντι των διοικουμένων. Επίσης, η ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου αποτελεί κώλυμα και ασυμβίβαστο για την απόκτηση της βουλευτικής ιδιότητας. Έτσι, ο βουλευτής θα πρέπει σύμφωνα με το άρθρο 56 §1 Σ να παραιτηθεί από την δημοσιοϋπαλληλική του ιδιότητα πριν από την εκλογή τους ως βουλευτή, ενώ μετά την εκλογή του η δημοσιοϋπαλληλική του ιδιότητα συνιστά ασυμβίβαστη ιδιότητα (άρθρο 57 §3 Σ), από την οποία θα πρέπει να παραιτηθεί αν δεν επιθυμεί να εκπέσει του βουλευτικού αξιώματος. Αντίθετα, η ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου είναι συμβατή με την εκλογή του στα όργανα του πρώτου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμος και περιφερειακή αυτοδιοίκηση), όχι όμως και του δεύτερου βαθμού στην περίπτωση που υπηρέτησε ως προϊστάμενος δημόσιας υπηρεσίας το έτος που προηγήθηκε της εκλογής του.

ε) Η μονιμότητα: Η κατοχή οργανική θέσης δημοσίου υπαλλήλου εξασφαλίζει στο φορέα της τη μονιμότητα. Η μονιμότητα κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά συνταγματικά στο Σύνταγμα του 1911. Πρόκειται για συνταγματικό δικαίωμα του δημοσίου υπαλλήλου κατοχυρωμένο στο άρθρο 103 § 4, εδ. α' Σ, όπου και ορίζεται ότι: «οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν». Η μονιμότητα προστατεύει το δημόσιο υπάλληλο, ο οποίος δεν μπορεί να απολυθεί παρά μόνο λόγω τέλεσης ποινικών αδικημάτων, ή ύστερα από απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου για σοβαρά πειθαρχικά παραπτώματα ή για ανεπάρκεια στην άσκηση των καθηκόντων του. Η μονιμότητα κατοχυρώθηκε συνταγματικά προκειμένου να μετριαστεί το φαινόμενο των πελατειακών σχέσεων που μάλιστα την σύνθεση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος αλλά και του διωγμού των δημοσίων υπαλλήλων ως συνέπεια των πολιτικών μεταβολών στην ηγεσία των υπουργείων και των λοιπών δημοσίων υπηρεσιών.

Τη μονιμότητα δεν την απολαμβάνουν οι μετακλητοί υπάλληλοι, ενώ σύμφωνα με το άρθρο 103 §§ 5, 6 Σ, από τη μονιμότητα είναι δυνατόν να εξαιρούνται ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι οι οποίοι διαθέτουν θέσεις εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας, υπάλληλοι της Προεδρίας της Δημοκρατίας, του Πρωθυπουργού και των Υπουργών και όσοι διορίζονται απευθείας με βαθμό πρεσβευτικό. Από τη μονιμότητα επίσης εξαιρούνται και οι στρατιωτικοί υπάλληλοι και οι εν γένει υπηρετούντες στα σώματα ασφαλείας. Οι έκτακτοι υπάλληλοι, οι οποίοι συνδέονται με προσωρινή σχέση εργασίας, δεν καλύπτονται από την εγγύηση της μονιμότητας, σε αντίθεση με τους υπαλλήλους που τελούν σε δοκιμαστική θητεία, οι οποίοι εξομοιώνονται με τους μόνιμους. Οι υπάλληλοι που έχουν προσληφθεί από Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου με συμβάσεις δημοσίου δικαίου θεωρούνται μόνιμοι για όσο χρονικό διάστημα διαρκεί η σύμβασή τους. Με μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους εξομοιώνονται και οι υπάλληλοι της βουλής, οι υπάλληλοι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και οι υπάλληλοι των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου. Ο θεσμός της μονιμότητας αποτελεί βασική συνιστώσα της θεμελιώδους αρχής του κράτους δικαίου. Χωρίς τη συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας, οι υπάλληλοι θα κινδύνευαν από αυθαίρετες απολύεις αλλά και από επηρεασμό κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Η μονιμότητα τέλος των δημοσίων υπαλλήλων θα πρέπει να διακρίνεται από την ισοβιότητα των δικαστικών, η οποία κατοχυρώνεται συνταγματικά στο άρθρο 88 §1 Σ. Η ισοβιότητα προστατεύει τους δικαστικούς όχι δια βίου αλλά από τη νομοθετική κατάργηση της θέσης τους.

Υπέρ της προστασίας των εργασιακών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων αλλά και της μονιμότητας ως θεσμικής εγγύησης της λειτουργικής αποστολής τους υπέρ του δημοσίου συμφέροντος λειτουργεί στις μέρες μας, εξ αιτίας των εκτεταμένων περικοπών δαπανών στο δημόσιο, ο θεσμός της διαθεσιμότητας, ο οποίος οδηγεί στην ανυπαίτια προσωρινή αναστολή της άσκησης των καθηκόντων ενός δημοσίου υπαλλήλου. Στην περίπτωση της διαθεσιμότητας, ο υπάλληλος κατέχει μεν θέση εργασίας αλλά δεν ασκεί προσωρινά τα καθήκοντά του, εφόσον τίθεται εκτός υπηρεσίας για διάφορους λόγους (πχ. εξαιτίας περιστολής των δημοσίων δαπανών). Προκειμένου να επιβληθεί καθεστώς διαθεσιμότητας σε έναν δημόσιο υπάλληλο, επιβάλλεται η έκδοση πράξης από τον αρμόδιο Υπουργό ή τον διευθύνοντα του Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου στο οποίο εργάζεται, της οποίας έχει προηγηθεί απόφαση του αρμόδιου Υπηρεσιακού Συμβουλίου. Κατά την παραμονή του σε καθεστώς διαθεσιμότητας, ο δημόσιος υπάλληλος δεν εξελίσσεται βαθμολογικά, λαμβάνει ένα μέρος του μισθού του το οποίο καθορίζεται νομοθετικά, ενώ τελεί σε προτεραιότητα για την τοποθέτησή του σε κενές θέσεις του δημοσίου.

Περαιτέρω, ο δημόσιος υπάλληλος διαθέτει και μια σειρά από νομοθετικά κατοχυρωμένα δικαιώματα:

α) Μισθός: Ο υπάλληλος έχει δικαίωμα και καθήκον στην λήψη των αποδοχών του που συνίστανται στο βασικό μισθό και στα γενικά επιδόματά του (όπως εορτών ή οικογενειακών βαρών). Σύμφωνα με το άρθρο 104 § 2 Σ, οι εν γένει αποδοχές του υπαλλήλου από πρόσθετες αποδοχές ή λόγω κατοχής δεύτερης θέσης, όταν αυτή επιτρέπεται, δεν μπορούν να υπερβαίνουν το σύνολο των αποδοχών της οργανικής του θέσης.

β) Άδειες: Ο υπάλληλος δικαιούται κανονική άδεια, εκπαιδευτική άδεια, αναρρωτική άδεια, άδεια μητρότητας, συνδικαλιστική άδεια, γονική άδεια καθώς και άδειες διευκολύνσεων π.χ. λόγω τέλεσης γάμου. Άδειες χορηγούνται και για την επιμόρφωση του υπαλλήλου και ειδικότερα την υπηρεσιακή του εκπαίδευση, για επιμορφωτικούς ή επιστημονικούς λόγους, ενώ άδειες εξετάσεων προβλέπονται για όσους φοιτούν σε μεταπτυχιακά προγράμματα ή συμπληρώνουν τις προπτυχιακές τους σπουδές.

γ) Υγειονομική περίθαλψη -κοινωνική ασφάλιση: Η ελληνική νομοθεσία εξασφαλίζει στο δημόσιο υπάλληλο, τόσο την υγειονομική του περίθαλψη, όσο και την κοινωνική του ασφάλιση σε δημόσια ταμεία και σε κάποιες περιπτώσεις σε ιδιωτικούς φορείς.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι περαιτέρω οφείλουν να ενεργούν με άξονα τα ακόλουθα συνταγματικά και νομοθετικά καθήκοντα:

α) Να ενεργούν με πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην πατρίδα, σύμφωνα με το άρθρο 103 §1 Σ.

β) Να εκτελούν τα καθήκοντα που τους ανατίθενται. Στο πλαίσιο της υποχρέωσης αυτής, οι υπάλληλοι οφείλουν να συμμορφώνονται με τις εντολές και τις οδηγίες των προϊσταμένων τους σχετικά με τα καθήκοντα που αντιστοιχούν στην αρμοδιότητά τους, εφόσον υφίσταται υπηρεσιακή ανάγκη. Ωστόσο, κατά την εκτέλεση των υπηρεσιακών τους καθηκόντων πρέπει να ενεργούν στο πλαίσιο που θέτει η τήρηση της αρχής της νομιμότητας. Ο νομοθέτης έχει καθιερώσει ειδική διαδικασία άρσης του διλήμματος μεταξύ της

επιταγής του σεβασμού της νομιμότητας και της τυχόν παράνομης προσταγής που λαμβάνει ο δημόσιος υπάλληλος από τον προϊστάμενό του. Συγκεκριμένα και όπως προαναφέρθηκε, καθιερώνεται η υποχρέωση υπακοής στις παράνομες αλλά όχι και στις προδήλως παράνομες προσταγές, εκτός αν αυτή συνοδεύεται με ειδική αιτιολογία σχετικά με τον ειδικό σκοπό δημοσίου συμφέροντος τον οποίο εξυπηρετούν (άρθρο 25 § 2 του Υπαλληλικού Κώδικα).

γ) Να ασκούν τα καθήκοντά τους κατά τρόπο αμερόληπτο και χωρίς διακρίσεις, ούτως ώστε να εξασφαλίζεται η προστασία των δικαιωμάτων των διοικουμένων αλλά και η εμπιστοσύνη τους προς τη διοίκηση.

δ) Να τηρούν εχεμύθεια σε σχέση με όσα πληροφορούνται κατά την άσκηση των καθηκόντων τους (άρθρο 26 Υπαλληλικού Κώδικα).

ε) Να επιδεικνύουν αξιοπρεπή συμπεριφορά κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Πολύ σημαντικός για τον τρόπο με τον οποίο διαρρυθμίζεται η άσκηση των καθηκόντων του δημοσίου υπαλλήλου, έναντι των διοικουμένων, είναι ο «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας» (Ν. 2690/1999). Επίσης, πολύ ουσιώδης προς την κατεύθυνση αυτή είναι ο «Οδηγός Συμπεριφοράς Δημοσίων Υπαλλήλων», που συνιστά Κώδικα Δεοντολογίας των δημοσίων υπαλλήλων χωρίς νομικής δεσμευτικότητας, τον οποίο και έχει εκδώσει η ανεξάρτητη αρχή του Συνηγόρου του Πολίτη.

3.9. Η ευθύνη του δημοσίου υπαλλήλου: Πειθαρχική, ποινική και αστική

Ο δημόσιος υπάλληλος υπέχει ευθύνη κατά την άσκηση των καθηκόντων του, στο πλαίσιο και της ανάγκης άσκησης των αρμοδιοτήτων του εντός των ορίων που τάσσουν η αρχή της νομιμότητας, της αναλογικότητας, η ανάγκη προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και των δικαιωμάτων των διοικουμένων. Η ευθύνη του δημοσίου υπαλλήλου διακρίνεται σε: α) πειθαρχική, β) ποινική και γ) αστική.

Η υπαίτια παράβαση του υπαλληλικού καθήκοντος επισύρει την πειθαρχική ευθύνη του δημοσίου υπαλλήλου, ο οποίος και τιμωρείται σύμφωνα με τις προβλεπόμενες στον Υπαλληλικό Κώδικα ποινές. Οι πειθαρχικές ποινές που μπορούν να επιβληθούν είναι οι ακόλουθες: έγγραφη επίπληξη, πρόστιμο ίσο με τρίμηνες αποδοχές, αναστολή του δικαιώματος προαγωγής από ένα (1) έως και πέντε (5) έτη, υποβιβασμός κατά ένα βαθμό, προσωρινή παύση από τρεις έως έξι μήνες με πλήρη στέρηση των αποδοχών και οριστική παύση, η οποία επιβάλλεται μόνο για τα παραπτώματα που απαριθμούνται αποκλειστικά στο άρθρο 109 ΥΚ. Η επιβολή των ποινών αυτών λαμβάνει χώρα από τα πειθαρχικά όργανα τα οποία προβλέπει ο νομοθέτης, υπόκειται στην αρχή της αναλογικότητας και συνιστά προϊόν συνεκτίμησης των αντικειμενικών και υποκειμενικών συνθηκών υπό τις οποίες τελέστηκε το επίμαχο πειθαρχικό αδίκημα. Επίσης, διασφαλίζεται το δικαίωμα της προηγούμενης δικαστικής ακρόασης (άρθρο 20 §2 Σ) του δημοσίου υπαλλήλου, ο οποίος μπορεί να αιτηθεί δικαστικής προστασίας κατά των αποφάσεων των πειθαρχικών οργάνων, από τα διοικητικά δικαστήρια.

Η πειθαρχική ευθύνη του δημοσίου υπαλλήλου ρυθμίζεται στα άρθρα 106 και 107 του Υπαλληλικού Κώδικα. Ειδικότερα, πειθαρχικό παράπτωμα συνιστά η οποιαδήποτε παράβαση υπαλληλικού καθήκοντος που συντελείται με πράξη ή παράλειψη και μπορεί να καταλογιστεί σε έναν υπάλληλο. Στο άρθρο 107 του ΥΚ απαριθμούνται ειδικά κάποια πειθαρχικά παραπτώματα. Ειδικότερα:

α) Πράξεις με τις οποίες εκδηλώνεται άρνηση αναγνώρισης του Συντάγματος ή έλλειψη αφοσίωσης στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία,

β) η παράβαση καθήκοντος κατά τον Ποινικό Κώδικα ή άλλους ειδικούς ποινικούς νόμους, γ) η παράβαση της αρχής της αμεροληψίας,

δ) η αδικαιολόγητη αποχή από την εκτέλεση των καθηκόντων,

ε) η άρνηση ή παρέκλυση εκτέλεσης υπηρεσίας,

στ) η αμέλεια, καθώς και η ατελής ή μη έγκαιρη εκπλήρωση του καθήκοντος,

ζ) η παράβαση της υποχρέωσης εχεμύθειας, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 26 του παρόντος,

η) η άσκηση κριτικής των πράξεων της προϊσταμένης αρχής που γίνεται δημοσίως, γραπτώς ή προφορικώς, με σκόπιμη χρήση εν γνώσει εκδήλως ανακριβών στοιχείων ή με χαρακτηριστικά απρεπείς εκφράσεις,

- θ) η άσκηση εργασίας ή έργου με αμοιβή χωρίς προηγούμενη άδεια της υπηρεσίας,
- ι) η αδικαιολόγητη άρνηση προσέλευσης για ιατρική εξέταση,
- ια) η αδικαιολόγητη μη έγκαιρη σύνταξη ή η σύνταξη μεροληπτικής έκθεσης αξιολόγησης,
- ιβ) η ανάρμοστη συμπεριφορά προς τους πολίτες, η αδικαιολόγητη μη εξυπηρέτησή τους και η μη έγκαιρη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους,
- ιγ) η αδικαιολόγητη μη έγκαιρη απάντηση σε αναφορές πολιτών,
- ιδ) η αδικαιολόγητη προτίμηση νεότερων υποθέσεων με παραμέληση παλαιότερων,
- ιε) η άμεση ή μέσω τρίτου προσώπου συμμετοχή σε δημοπρασία την οποία διενεργεί επιτροπή, μέλος της οποίας είναι ο υπάλληλος ή η αρχή στην οποία αυτός ανήκει,
- ιστ) η χρησιμοποίηση της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας ή πληροφοριών που κατέχει ο υπάλληλος λόγω της υπηρεσίας ή της θέσης του, για εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων του ίδιου ή τρίτων προσώπων,
- ιζ) η αποδοχή οποιασδήποτε υλικής εύνοιας ή ανταλλάγματος για το χειρισμό υπόθεσης από τον υπάλληλο κατά την άσκηση των καθηκόντων του,
- ιη) η χρησιμοποίηση τρίτων προσώπων για την απόκτηση υπηρεσιακής εύνοιας ή την πρόκληση ή ματαίωση διαταγής της υπηρεσίας,
- ιθ) η σύναψη στενών κοινωνικών σχέσεων με πρόσωπα των οποίων ουσιώδη συμφέροντα εξαρτώνται από τον τρόπο αντιμετώπισης θεμάτων της αρμοδιότητας του υπαλλήλου,
- κ) η φθορά λόγω ασυνήθιστης χρήσης, η εγκατάλειψη ή η παράνομη χρήση πράγματος το οποίο ανήκει στην υπηρεσία,
- κα) η παράλειψη δίωξης και τιμωρίας πειθαρχικού παραπτώματος, με την επιφύλαξη των διατάξεων της παρ. 2 του άρθρου 110 του παρόντος,
- κβ) η άρνηση παροχής πληροφόρησης στους πολίτες,
- κγ) η άρνηση σύμπραξης, συνεργασίας και χορήγησης στοιχείων ή εγγράφων κατά τη διεξαγωγή έρευνας, επιθεώρησης ή ελέγχου από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και τα ιδιαίτερα Σώματα και Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου.

Η δίωξη των πειθαρχικών παραπτωμάτων αποτελεί καθήκον των πειθαρχικών οργάνων που είναι μονομελή ή συλλογικά. Όπως και στην ποινική διαδικασία, έτσι και στην πειθαρχική διαδικασία εφαρμόζεται η αρχή *ne bis in idem* η οποία σημαίνει ότι: α) δεν επιτρέπεται δεύτερη δίωξη για το ίδιο πειθαρχικό παράπτωμα και β) για κάθε πειθαρχικό παράπτωμα επιβάλλεται μόνο μια ποινή. Η πειθαρχική διαδικασία ακολουθεί διάφορα στάδια, από την άσκηση της δίωξης, την έρευνα και την ανάκριση, έως την απολογία και την εκτέλεση της ποινής έναντι του δημοσίου υπαλλήλου ο οποίος έχει καταδικαστεί.

Πέρα από την πειθαρχική ευθύνη, ο δημόσιος υπάλληλος τιμωρείται και εφόσον υποπέσει σε μια ιδιαίτερη κατηγορία αδικημάτων, τα οποία προβλέπονται από τον Ποινικό Κώδικα, και ονομάζονται «εγκλήματα περί την υπηρεσίαν». Σε κάθε περίπτωση, η τέλεση των αδικημάτων αυτών απαιτεί την ύπαρξη της δημοσιοϋπαλληλικής ιδιότητας. Χαρακτηριστικό είναι το αδίκημα της παράβασης του υπηρεσιακού καθήκοντος (άρθρο 259 ΠΚ), η τέλεση του οποίου προϋποθέτει την παράβαση υπηρεσιακού καθήκοντος, την πρόθεση του δράστη και τον σκοπό προσπορισμού παράνομου οφέλους ή διάπραξης ζημίας ή βλάβης κατά του δημοσίου συμφέροντος. Περαιτέρω, ο δημόσιος υπάλληλος έχει ποινική ευθύνη για την τέλεση οποιουδήποτε κοινού ποινικού αδικήματος. Παράλληλα, ευθύνεται και για τη διάπραξη των ιδιαίτερων αδικημάτων των άρθρων 235 επ. του ΠΚ, τα οποία αποκαλούνται έτσι διότι υποκείμενο της τέλεσής τους είναι αποκλειστικά και μόνο ο δημόσιος υπάλληλος. Τέτοια αδικήματα είναι ειδικότερα: η παθητική δωροδοκία, η κατάχρηση εξουσίας, η ψευδής βεβαίωση, η απιστία η σχετική με την υπηρεσία, η υπεξαίρεση στην υπηρεσία, η παράβαση υπηρεσιακού απορρήτου, καθώς και η παράβαση υπηρεσιακού καθήκοντος στην οποία αναφερθήκαμε παραπάνω.

Τέλος, ο δημόσιος υπάλληλος, υπέχει και αστική ευθύνη για τις πράξεις ή παραλείψεις του που προκαλούν ζημία στους διοικουμένους. Πρόκειται για έμμεση όμως ευθύνη, αφού ως υπέγγυος για την καταβολή αποζημίωσης έναντι των διοικουμένων εμφανίζεται καταρχήν το Κράτος.

Ειδικότερα, η αστική ευθύνη του Κράτους ή των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου για πράξεις ή παραλείψεις τους αναγνωρίζεται στα άρθρα 105 και 106 του ΕισΝΑΚ. Το άρθρο 105, αναφέρεται στην ευθύνη του Κράτους, ενώ το άρθρο 106 στην ευθύνη των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των υπόλοιπων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου.

Οι προϋποθέσεις θεμελίωσης της αστικής ευθύνης του Δημοσίου είναι οι ακόλουθες:

α) Ύπαρξη οργάνου του Κράτους, ή των ΟΤΑ ή άλλων ΝΠΔΔ. Ως όργανο με την έννοια αυτή, νοείται οποιοσδήποτε τακτικός, έκτακτος ή με θητεία υπάλληλος, ο οποίος συνδέεται με το Κράτος ή με τα νομικά αυτά πρόσωπα με σχέση ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου, αρκεί να ασκεί με οποιοδήποτε τρόπο δημόσια εξουσία. Στα όργανα αυτά περιλαμβάνονται και τα de facto καθώς και όσα έχουν ασκήσει νόσφιση εξουσίας.

β) Πράξη ή παράλειψη του οργάνου, δηλαδή ενέργεια νομική ή υλική, που να συνίσταται σε έκδοση εκτελεστής ή μη εκτελεστής διοικητικής πράξης, ατομικής ή κανονιστικής ή ακόμη και σε παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Όπως μάλιστα γίνεται δεκτό από τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, ακόμη και οι κυβερνητικές πράξεις, οι οποίες δεν μπορούν να θεμελιώσουν δικαστικό έλεγχο μπορούν να θεμελιώσουν αστική ευθύνη του Κράτους.

γ) Η πράξη ή η παράλειψη του διοικητικού οργάνου θα πρέπει να πάσχει από παρανομία. Δηλαδή να πρόκειται για ενέργεια η οποία αντίκειται στον νόμο ή σε οποιαδήποτε ιεραρχικά ανώτερη πηγή δικαίου σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, όπως για παράδειγμα το Σύνταγμα, το διεθνές δίκαιο ή το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

δ) Η πράξη ή η παράλειψη θα πρέπει να τελεί σε αιτιώδη σύνδεσμο με τη ζημία η οποία προκλήθηκε στον διοικούμενο. Τέτοιος αιτιώδης σύνδεσμος υφίσταται όταν η πράξη ή παράλειψη είναι δυνατόν να επιφέρει τη ζημία που τελέστηκε και η οποία αποτελεί αναγκαία συνέπειά της.

ε) Η πράξη ή παράλειψη θεμελιώνει ευθύνη του Κράτους ή των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, μόνο εφόσον αφορά την παραβίαση διάταξης που δεν έχει τελεί για χάρη του γενικού συμφέροντος. Αυτό σημαίνει ότι η πράξη ή η παράλειψη θα πρέπει να δημιουργεί ζημία σε ιδιωτικό συμφέρον του διοικουμένου και όχι γενικά και αόριστα στο γενικότερο δημόσιο συμφέρον. Έτσι, για παράδειγμα, το Κράτος θα οφείλει αποζημίωση προς τον ζημιωθέντα αν τα αστυνομικά όργανα παρέλειψαν να παρεμποδίσουν την καταστροφή του ιδιωτικού αυτοκινήτου του από διαδηλωτές, όχι όμως και την καταστροφή αυτοκινήτου της αστυνομίας. Η νομολογία των δικαστηρίων, ωστόσο, σε πολλές περιπτώσεις δέχεται ότι το γενικό συμφέρον μπορεί να περικλείει και το ιδιωτικό, όπως για παράδειγμα στην περίπτωση της συντήρησης των δρόμων, οι οποίοι είναι κοινόχρηστοι και εξυπηρετούν το συμφέρον όλων αλλά και στην προστασία των ιδιωτών που τις χρησιμοποιούν. Με την έννοια αυτή, το ατύχημα ενός ιδιώτη, το οποίο οφείλεται στην κακή συντήρησή τους, είναι δυνατό να παραβιάσει ιδιωτικό του συμφέρον και να θεμελιώσει την αστική ευθύνη του των οργάνων του Κράτους.

στ) Η παράνομη πράξη ή παράλειψη του οργάνου θα πρέπει να έχει τελεστεί κατά την άσκηση από αυτό δημόσιας εξουσίας, κατά την άσκηση δηλαδή των καθηκόντων του και να μην αφορά την προσωπική του ζωή. Έτσι, η κλοπή την οποία διαπράττει ένα διοικητικό όργανο, μετά το πέρας της εργασίας του και άσχετα με αυτή, δεν δύναται να θεμελιώσει αστική ευθύνη του Κράτους. Αντίθετα, η υπεξαίρεση χρημάτων από τον διοικούμενο, που υποβάλει αίτηση σε μια δημόσια υπηρεσία, θεμελιώνει την αστική ευθύνη του Κράτους.

ζ) Η παράνομη πράξη ή παράλειψη θα πρέπει να αναφέρεται σε ενάσκηση δημόσιας εξουσίας, δηλαδή άσκηση κυριαρχικής διοίκησης και όχι διαχείρισης ιδιωτικών υποθέσεων του δημοσίου στις οποίες ενεργεί ως fiscus, όπως για παράδειγμα η εκμίσθωση ιδιωτικών ακινήτων του δημοσίου. Μάλιστα, η παράνομη πράξη ή παράλειψη θα πρέπει να έχει λάβει χώρα κατά την ενάσκηση δημόσιας εξουσίας, με αφορμή αυτήν ή κατά κατάχρησή της.

Αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις αυτές, ο διοικούμενος, ο οποίος έχει ζημιωθεί από την παράνομη πράξη ή παράλειψη είναι δυνατόν να προσφύγει στα διοικητικά πρωτοδικεία, με το ένδικο βοήθημα της αγωγής και να αιτηθεί την αποζημίωση του. Η αποζημίωση αυτή είναι χρηματική και περιλαμβάνει τόσο τη θετική ζημία, όσο και το διαφυγόν κέρδος. Επίσης, μπορεί να περιλαμβάνει χρηματική ικανοποίηση, εξ αιτίας ζημιάς μη περιουσιακής ή εξ αιτίας ηθικής βλάβης. Για τη θεμελίωση της αστικής ευθύνης δεν είναι απαραίτητο να υφίσταται και υπαιτιότητα του οργάνου που ενήργησε την πράξη ή την παράλειψη η οποία προκάλεσε αυτή τη βλάβη ή ζημία. Ο χρόνος παραγραφής της σχετικής αξίωσης είναι τα πέντε έτη. Παράλληλα με την αγωγή, ο διοικούμενος δύναται να ασκήσει αίτηση ακυρώσεως ή προσφυγή κατά της πράξης ή παράλειψης που του έχει προκαλέσει την επίμαχη ζημία ενώπιον των αρμόδιων διοικητικών δικαστηρίων.

Όπως ήδη επισημάνθηκε ανωτέρω, η αστική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων είναι έμμεση. Τα διοικητικά όργανα δηλαδή, ευθύνονται μόνο απέναντι στο Κράτος και όχι στους διοικούμενους, γεγονός που

πρακτικά σημαίνει, ότι η αποζημίωση για τις πράξεις ή παραλείψεις των διοικητικών οργάνων δεν καταβάλλεται στους διοικούμενους από τα ίδια, αλλά από το Κράτος. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 57 του Υπαλληλικού Κώδικα, δεν υπέχουν άμεση ευθύνη για τις παράνομες πράξεις ή παραλείψεις τους, οι πολιτικοί δημόσιοι υπάλληλοι, οι υπάλληλοι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι δικαστικοί υπάλληλοι, οι στρατιωτικοί των ενόπλων δυνάμεων και οι ανήκοντες στο λιμενικό σώμα και στα σώματα ασφαλείας, καθώς και το προσωπικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Η ρύθμιση αυτή συντελεί στην εξασφάλιση των απαιτήσεων των διοικουμένων, από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της δημόσιας διοίκησης. Οι απαιτήσεις αυτές εξασφαλίζονται αφού το Κράτος διαθέτει την οικονομική εκείνη ευρωστία ώστε να τις καλύψει έγκαιρα και πλήρως έναντι των καλόπιστων διοικουμένων. Το υπαίτιο όργανο, ωστόσο, ευθύνεται έναντι του Κράτους, το οποίο μπορεί να ασκήσει αναγωγή για την είσπραξη του ποσού της αποζημίωσης που έχει καταβάλει, ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με το άρθρο 98 § 1, ζ' Σ. Οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες αναπτύσσεται η ευθύνη του δημοσίου υπαλλήλου σε αυτές τις περιπτώσεις τίθενται στο άρθρο 85 του Υπαλληλικού Κώδικα και είναι ειδικότερα:

α) Η πρόκληση θετικής ζημιάς στο Κράτος από τον υπάλληλο.

β) Η ευθύνη του δημοσίου υπαλλήλου για την καταβολή αποζημίωσης από την πλευρά του Κράτους, εξ αιτίας παρανόμων πράξεων ή παραλείψεων του κατά την άσκηση των καθηκόντων του.

γ) Η πρόκληση ζημιάς εξ αιτίας των πράξεων ή παραλείψεων αυτών από δόλο ή βαριά αμέλεια και όχι από ελαφρά αμέλεια. Αμέλεια υπάρχει όταν το όργανο δεν έδειξε την απαιτούμενη προσοχή που είχε την υποχρέωση να επιδείξει κατά την άσκηση των υπηρεσιακών του καθηκόντων.

Πέρα από τους παραπάνω, υπάρχουν και κατηγορίες διοικητικών οργάνων για τους οποίους δεν ισχύουν αυτές οι ευνοϊκές ρυθμίσεις. Ειδικότερα, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ο Πρωθυπουργός και τα μέλη της Κυβέρνησης, οι δημόσιοι υπόλογοι και οι δευτερεύοντες διατάκτες, όπως για παράδειγμα ο Περιφερειάρχης, ο Δήμαρχος και ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης που διαχειρίζονται προϋπολογισμούς ή άλλα δημόσια περιουσιακά στοιχεία. Κατά των προσώπων αυτών, ο διοικούμενος που έχει ζημιωθεί από παράνομη πράξη ή παράλειψη μπορεί να στραφεί απευθείας και άμεσα, με αγωγή. Ωστόσο, υπάρχει σε αυτήν την περίπτωση και εις ολόκληρον ευθύνη του Κράτους, εναντίον του οποίου επίσης μπορεί να στραφεί ο διοικούμενος. Επίσης, προσωπική ευθύνη έχουν και όσοι υπάλληλοι προσλαμβάνονται με σχέση ιδιωτικού δικαίου. Η διαφορά μεταξύ εκείνου που ζημιώθηκε και του προσωπικά υπεύθυνου οργάνου έχει χαρακτήρα ιδιωτικής διαφοράς και ασκείται ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων.

Η έμμεση ευθύνη του δημοσίου υπαλλήλου έναντι του κράτους η οποία συχνά καλείται και «ανεύθυνο» έχει μια πολύ σημαντική εξαίρεση. Πράγματι, τα διοικητικά όργανα υπέχουν άμεση και προσωπική ευθύνη έναντι των διοικουμένων εφόσον δεν συμμορφώνονται προς τις ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας ή των κατώτερων διοικητικών δικαστηρίων. Το ίδιο ισχύει και για την παραβίαση των διατάξεων που αφορούν την προστασία του οικιακού ασύλου, της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, καθώς και όσων αφορούν την απόλυση όσων συλλαμβάνονται επ' αυτοφώρω ή βάσει εντάλματος.

3.10. Οι υπηρεσιακές μεταβολές και η λύση της σχέσης του δημοσίου υπαλλήλου

Τα όργανα της δημόσιας διοίκησης υπηρετούν και απασχολούνται επαγγελματικά για μεγάλο διάστημα και κατά σταδιοδρομία στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης. Στο πλαίσιο αυτής της μακρόχρονης σχέσης του υφίστανται μια σειρά από υπηρεσιακές μεταβολές.

α) Τοποθέτηση: Η τοποθέτηση συνίσταται στον καθορισμό με ατομική διοικητική πράξη, της υπηρεσιακής θέσης της δημόσιας αρχής στην οποία θα υπηρετήσει ο δημόσιος υπάλληλος.

β) Μετακίνηση: Πρόκειται για υπηρεσιακή μεταβολή η οποία διενεργείται εντός της υπηρεσίας, με διοικητική πράξη του προϊσταμένου.

γ) Μετάθεση: Πρόκειται για μετακίνηση από τη μια δημόσια αρχή στην άλλη, είτε αυτεπαγγέλτως, είτε ύστερα από αίτηση του υπαλλήλου, μετά από σύμφωνη γνώμη του υπηρεσιακού συμβουλίου και

πράξη του αρμόδιου Υπουργού ή του διευθύνοντα του Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου στο οποίο θα ασκήσει τα καθήκοντά του ο δημόσιος υπάλληλος και υπό την προϋπόθεση ότι υφίσταται κενή θέση.

δ) Απόσπαση: Πρόκειται για προσωρινή απομάκρυνση από τη θέση στην οποία υπηρετεί ο δημόσιος υπάλληλος, προκειμένου να παράσχει υπηρεσίες στο πλαίσιο άλλης υπηρεσιακής μονάδας, κατόπιν αιτήσεώς του, με πράξη του αρμόδιου Υπουργού ή του διευθύνοντα του Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου στο οποίο θα ασκήσει τα καθήκοντά του ο δημόσιος υπάλληλος υπουργών, ύστερα από γνώμη του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου. Η απόσπαση δεν μπορεί να υπερβαίνει καταρχήν τα δύο έτη, ενώ είναι δυνατή για την κάλυψη υπηρεσιακών αναγκών με απόφαση του οικείου Υπουργού ή του διευθύνοντα του Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου στο οποίο θα ασκήσει τα καθήκοντά του ο δημόσιος υπάλληλος, με γνώμη του οικείου υπηρεσιακού συμβουλίου για την κάλυψη έκτακτων αναγκών υπηρεσιακού χαρακτήρα.

ε) Μετάταξη: Πρόκειται για μεταβολή της ειδικότερης ή γενικότερης κατηγορίας στην οποία ανήκει ο δημόσιος υπάλληλος, δηλαδή για μετακίνησή του σε κενή θέση άλλου κλάδου της ίδιας κατηγορίας ή κλάδου ανώτερης κατηγορίας του ίδιου ή άλλου υπουργείου ή δημόσιας υπηρεσίας στην οποία ασκεί τα καθήκοντά του, με πράξη του αρμόδιου Υπουργού, ύστερα από γνωμοδότηση του υπηρεσιακού συμβουλίου και με την προϋπόθεση ότι ο μετατασσόμενος έχει τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα για την κατάληψη της κενής θέσης. Η μετάταξη απαγορεύεται πριν από τη συμπλήρωση δυο ετών από το διορισμό ενός δημοσίου υπαλλήλου διενεργείται είτε κατόπιν αιτήσεώς του (εθελούσια) είτε με πρωτοβουλία της υπηρεσίας (υποχρεωτική). Ο μετατασσόμενος πρέπει να κατέχει τον απαιτούμενο για τον κάδο στον οποίο μετατάσσεται τίτλο σπουδών.

στ) Προαγωγή: Οι σχετικές προϋποθέσεις για την προαγωγή των δημοσίων υπαλλήλων τροποποιήθηκαν με τον Ν. 3839/2010 ο οποίος προέβλεψε ότι η εξέλιξη των υπαλλήλων σε ανώτερες βαθμίδες της υπαλληλικής ιεραρχίας λαμβάνει χώρα επί τη βάση συστήματος αξιολόγησης της απόδοσής τους με ειδικές εκθέσεις. Ωστόσο, οι προαγωγές λαμβάνουν χώρα και στη βάση της αρχαιότητας και του χρόνου υπηρεσίας από τους Βαθμούς Ε έως και Α. Η προαγωγή πραγματοποιείται με πράξη του οικείου υπουργού ή του διευθύνοντα Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου, ύστερα από απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου. Η ρύθμιση αυτή ουσιαστικά αντανάκλα ένα μικρό σύστημα, σύμφωνα με το οποίο ο υπάλληλος προάγεται έως το βαθμό Α' κατ' αρχαιότητα, ενώ στους βαθμούς του Διευθυντή και του γενικού Διευθυντή προάγεται κατ' εκλογή, ύστερα από εκτίμηση των τυπικών και ουσιαστικών προσόντων του από το οικείο υπηρεσιακό συμβούλιο. Ειδικά για τους προϊσταμένους οργανικών μονάδων επιπέδου γενικής διεύθυνσης αρμόδιο είναι το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Προϊσταμένων (ΕΙ.Σ.Ε.Π.) μετά από κοινή απόφαση-προκήρυξη του οικείου Υπουργού και του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

ζ) Διαθεσιμότητα και αργία: Η επιβολή της διαθεσιμότητας προκαλείται από αντικειμενικούς ανυπαίτιους υπηρεσιακούς λόγους, ενώ η αργία οφείλεται σε υπαιτιότητα του δημοσίου υπαλλήλου. Στην περίπτωση της διαθεσιμότητας, ο δημόσιος υπάλληλος κατέχει τη θέση αλλά δεν ασκεί προσωρινά τα καθήκοντά του, για ανυπαίτιους ως προς την άσκηση των καθηκόντων του λόγους. Η διαθεσιμότητα προϋποθέτει την έκδοση πράξης του οικείου Υπουργού ή του διευθύνοντα του Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου στο οποίο ο δημόσιος υπάλληλος ασκεί τα καθήκοντά του. Η θέση του δημοσίου υπαλλήλου σε αργία σημαίνει την παύση των καθηκόντων του εξ αιτίας υπαιτιότητάς του, είτε διότι στερήθηκε την προσωπική του ελευθερία εξ αιτίας της έκδοσης εναντίον του εντάλματος προσωρινής κράτησης είτε εξ αιτίας απόφασης πειθαρχικού συμβουλίου με την οποία του επιβλήθηκε η ποινή της οριστικής παύσης.

Η δημοσιοϋπαλληλική σχέση λύεται με τρεις τρόπους: (α) με παραίτηση, (β) αυτοδίκαια και (γ) με απόλυση.

Η υποβολή δήλωσης παραίτησης από τον δημόσιο υπάλληλο, επιφέρει τη λύση της σχέσης του με το Δημόσιο. Η δήλωση της παραίτησης πρέπει να είναι απαλλαγμένη από ελαττώματα της βούλησης, αιρέσεις, όρους ή προθεσμίες, καθώς επίσης και να μην υποβάλλεται, ενώ εκκρεμεί ποινική ή πειθαρχική δίωξη σε βάρος του παραιτούμενου ή υπάρχει υποχρέωσή του για παροχή υπηρεσίας προς το Δημόσιο. Η λύση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης επέρχεται δια της αποδοχής της παραίτησεως του δημοσίου υπαλλήλου, η οποία εναπόκειται στην διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, εκτός αν επακολουθήσει και δεύτερη δήλωση παραίτησης, εντός δεκαπενθημέρου (15), οπότε και οριστικοποιείται.

Η αυτοδίκαιη λύση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης επέρχεται λόγω: α) θανάτου, εξ αιτίας του προσωποπαγούς της χαρακτήρα, β) απώλειας της ελληνικής ιθαγένειας, γ) διάπραξης των προβλεπόμενων στον Υπαλληλικό Κώδικα, ποινικών αδικημάτων, δ) συμπλήρωση του ορίου ηλικίας ή τριακονταετούς υπηρεσίας. Στην περίπτωση αυτή, ως όριο ηλικίας ορίζεται το εξηκοστό πέμπτο (65), εκτός αν ο ενδιαφερόμενος δεν έχει συμπληρώσει τριακονταπενταετή (35) υπηρεσία, οπότε απαιτείται η συμπλήρωση

του εξηκοστού εβδόμου (67) έτους της ηλικίας. Στην περίπτωση συμπλήρωσης τριακονταπενταετούς (35) υπηρεσίας επαρκεί η συμπλήρωση του εξηκοστού (60) έτους της ηλικίας. Τέλος, την αυτοδίκαιη λύση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης προκαλεί η λήξη της θητείας, του επί θητεία υπαλλήλου.

Η απόλυση επέρχεται στις περιπτώσεις που ο δημόσιος υπάλληλος εμφανίζει: α) σωματική ή πνευματική ανικανότητα, β) ανυπαίτια υπηρεσιακή ανεπάρκεια, γ) διαπράττει σοβαρό πειθαρχικό παράπτωμα, το οποίο σύμφωνα με τον Υπαλληλικό Κώδικα, επιφέρει την ποινή της απόλυσης και δ) εξ αιτίας της κατάργησης της συνεστημένης οργανικής θέσης που κατέχει ο υπάλληλος εκτός αν έχει τεθεί σε διαθεσιμότητα. Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις, για τη διενέργεια της απόλυσης απαιτείται η προηγούμενη απόφαση υπηρεσιακού συμβουλίου.

3.11. Η δικαστική προστασία των δημοσίων υπαλλήλων

Το Σύνταγμα στο άρθρο 103 §4 Σ καθιερώνει ένα ειδικό ένδικο βοήθημα για την προστασία των δημοσίων υπαλλήλων, το οποίο ονομάζεται υπαλληλική προσφυγή. Το ένδικο αυτό βοήθημα ασκείται κατά των πράξεων υποβιβασμού ή απόλυσης του υπαλλήλου (άρθρο 103 §4 Σ) ή και πειθαρχικών αποφάσεων, μέσα σε προθεσμία εξήντα ημερών επιτρέποντας το δικαστικό έλεγχο της υπόθεσης, τόσο όσον αφορά την νομιμότητα όσο και όσον αφορά την ουσία, τα πραγματικά δηλαδή περιστατικά. Περαιτέρω, η άσκηση της υπαλληλικής προσφυγής έχει περαιτέρω και ανασταλτικό αποτέλεσμα, αναστέλλοντας την εφαρμογή των σχετικών πράξεων μέχρι και την έκδοση απόφασης. Το ένδικο βοήθημα της υπαλληλικής προσφυγής το οποίο αποτελεί απόρροια της συνταγματικής θεσμικής εγγύησης της μονιμότητας του δημοσίου υπαλλήλου (άρθρο 103 §2 Σ) αναλύεται κατωτέρω.

Οι υπόλοιπες πράξεις της υπηρεσιακής κατάστασης του υπαλλήλου, όπως για παράδειγμα η μετάθεση, η απόσπαση, η προαγωγή και η μετάταξη, προσβάλλονται με το ένδικο βοήθημα της αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Τριμελούς Διοικητικού Εφετείου, εκτός από τις χρηματικές διαφορές, που αφορούν αποζημιώσεις ή μισθούς, οι οποίες εισάγονται με τα ένδικα βοηθήματα της αγωγής ή της προσφυγής ενώπιον των αρμόδιων Διοικητικών Πρωτοδικείων ανάλογα με το ύψος του ποσού. Τέλος, σε περιπτώσεις που το Δημόσιο καταλογίζει ποσά κατά των νομίμων ή de facto δημοσίων υπολόγων, είναι δυνατή η άσκηση του ένδικου βοηθήματος της έφεσης, ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

3.12. Ο έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης

Η ανάγκη της διασφάλισης της νομιμότητας των πράξεων της διοίκησης αλλά και οι εκπλήρωση των σκοπών δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι αποτελούν θεμελιακή αποστολή της συνδέονται με τον έλεγχο των πράξεων και παραλείψεων της. Ο έλεγχος αυτός ασκείται με ποικίλες και διαφορετικές μορφές και ειδικότερα, είναι έλεγχος πολιτικός, δικαστικός, διοικητικός καθώς και εσωτερικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης.

3.12.1. Ο πολιτικός έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης

Αν οι δημόσιοι υπάλληλοι και τα κατώτερα όργανα της δημόσιας διοίκησης υπέχουν καθήκον πολιτικής ουδετερότητας, αυτό δεν ισχύει για τα ανώτερα ιεραρχικά όργανα της δημόσιας διοίκησης, τον Πρωθυπουργό και τα μέλη της Κυβέρνησης. Κατά των οργάνων αυτών, είναι δυνατόν να ασκείται πολιτικός, κοινοβουλευτικός έλεγχος από τη Βουλή, ειδικότερα με την κατάθεση πρότασης μομφής (άρθρο 84 §2 Σ), τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών (άρθρο 68 § 2Σ) αλλά και με την άσκηση των μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου που προβλέπονται από τον Κανονισμό της Βουλής, όπως οι αναφορές των διοικουμένων, τις οποίες καταθέτουν βουλευτές, οι ερωτήσεις, επερωτήσεις των βουλευτών ή των κοινοβουλευτικών ομάδων της αντιπολίτευσης, καθώς και οι αιτήσεις των βουλευτών για επίδειξη εγγράφων, η ώρα του Πρωθυπουργού και η προ-ημερησίας διατάξεως συζήτηση. Μέσο πολιτικού ελέγχου της Κυβέρνησης αποτελεί και η συζήτηση και ψήφιση του κρατικού προϋπολογισμού, ισολογισμού και απολογισμού (άρθρο 79).

Στην κατηγορία του πολιτικού ελέγχου θα πρέπει να υπαχθεί και η δυνατότητα των διοικουμένων να καταθέσουν έγγραφες αναφορές εναντίον του ελληνικού κράτους, ενώπιον της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού

Διαμεσολαβητή, για πράξεις ή παραλείψεις των διοικητικών οργάνων που σχετίζονται με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ειδικότερα με την προσβολή δικαιωμάτων ή την παρεμπόδιση απόλαυσης των δικαιωμάτων των διοικουμένων που απορρέουν από την Ευρωπαϊκή έννομη τάξη.

3.12.2. Ο δικαστικός έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης

Ο δικαστικός έλεγχος αποτελεί και την πιο αποτελεσματική μορφή ελέγχου των πράξεων της δημόσιας διοίκησης και έχει κατεξοχήν κατασταλακτικό χαρακτήρα. Ειδικότερα, ο δικαστικός έλεγχος ασκείται από:

α) Τα τακτικά δικαστήρια, πολιτικά, ποινικά, τα οποία όμως δεν μπορούν παρά μόνο παρεμπιπτόντως να εξετάσουν τις πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της δημόσιας διοίκησης, χωρίς να έχουν την δυνατότητα να τις ακυρώσουν.

β) Τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, τα διοικητικά πρωτοδικεία και το Τριμελές Διοικητικό Εφετείο, τα οποία εξετάζουν σύμφωνα με το Σύνταγμα τις διοικητικές διαφορές ουσίας (άρθρο 94 § 1 Σ) και έχουν τη δυνατότητα να εξετάζουν παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της δημόσιας διοίκησης με το ένδικο βοήθημα της προσφυγής.

γ) Το Συμβούλιο της Επικρατείας (άρθρο 95 Σ) το οποίο αποτελεί το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο με αρμοδιότητες ακύρωσης «...των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου» (άρθρο 95 § 1, α' Σ).

δ) Το Ελεγκτικό Συνέδριο (άρθρο 98 Σ), το οποίο έχει την δυνατότητα ελέγχου διαφορών που αφορούν την απονομή σύνταξης (άρθρο 98 § 1, στ' Σ), καθώς και τον έλεγχο της ευθύνης των δημοσίων υπαλλήλων για αποζημίωση που έχει καταβάλει για παράνομη πράξη ή παράλειψή τους το Κράτος (άρθρο 98 § 1, ζ' Σ).

ε) Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε περιπτώσεις που το Κράτος παραβιάζει το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ή δεν προσαρμόζεται σε Οδηγίες των Οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε βάρος των δικαιωμάτων των διοικουμένων.

στ) Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), το οποίο εκτελεί την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) και λειτουργεί στο πλαίσιο του Οργανισμού του Συμβουλίου της Ευρώπης. Ενώπιον του Δικαστηρίου αυτού, οι διοικούμενοι μπορούν να καταθέσουν ατομική προσφυγή κατά κράτους, για την παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων τους που προστατεύονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση, όπως για παράδειγμα η ελευθερία της έκφρασης, το δικαίωμα στην ιδιωτική και οικογενειακή ζωή, η θρησκευτική ελευθερία κλπ.

3.12.3. Ο διοικητικός έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης

Ο διοικητικός έλεγχος ασκείται προληπτικά μέσα από την επεξεργασία των κανονιστικών προεδρικών διαταγμάτων, η οποία ανατίθεται από το Σύνταγμα στο Συμβούλιο της Επικρατείας (άρθρο 95 § 1, δ' Σ), καθώς και μέσα από τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών του Κράτους, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (άρθρο 98 § 1, α' Σ), καθώς και των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων (άρθρο 98 § 1, γ' Σ) από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

3.12.4. Ο εσωτερικός έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης

Η πρόβλεψη της δυνατότητας ελέγχου των οργάνων της δημόσιας διοίκησης είναι αναγκαία, τόσο για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των διοικουμένων όσο και για την τήρηση της νομιμότητας και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Ο έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης συμβάλει τόσο στη δημοκρατική λειτουργία της όσο και στην αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς, διαπλοκής και χρηματισμού των μελών της.

Μορφή εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης αποτελεί η λειτουργία και η γενικότερη αποστολή μιας από τις ανεξάρτητες αρχές, του Συνηγόρου του Πολίτη (Ν. 2477/97), ο οποίος κατοχυρώνεται

και συνταγματικά (άρθρο 103 § 9 Σ). Αποστολή του είναι η έρευνα, κατόπιν υποβολής αναφορών από τους διοικουμένους, διοικητικών πράξεων, παραλείψεων ή και υλικών ενεργειών των οργάνων της δημόσιας διοίκησης, οι οποίες παραβιάζουν ή προσβάλλουν τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών.

Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ), το οποίο συστήθηκε επίσης με τον νόμο 2477/97 συμβάλει σημαντικά στον εσωτερικό έλεγχο της δημόσιας διοίκησης. Πρόκειται για όργανο το οποίο υπόκειται στο Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Τα μέλη του ασκούν τα καθήκοντά τους με προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, μολονότι το ΣΕΕΔΔ δεν αποτελεί ανεξάρτητη αρχή αλλά κατ' ακριβολογία ανεξάρτητη δημόσια υπηρεσία. Το ΣΕΕΔΔ Ασκεί ελεγκτικές αρμοδιότητες στις δημόσιες υπηρεσίες, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και στα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, διασφαλίζοντας τη νομιμότητα των πράξεων τους και την εύρυθμη λειτουργία τους.

Ο εσωτερικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης, ή καλύτερα ο αυτοέλεγχός της, διακρίνεται καταρχήν σε ιεραρχικό έλεγχο και σε έλεγχο εποπτείας. Ο ιεραρχικός έλεγχος ασκείται από τα ανώτερα προς τα κατώτερα όργανα της δημόσιας διοίκησης και είναι έλεγχος τόσο σκοπιμότητας, όσο και νομιμότητας των πράξεων τους. Ο έλεγχος εποπτείας ασκείται από την πλευρά του Κράτους προς τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, την κατά τόπον ή τη διοικητική ή καθ' ύλην αυτοδιοίκηση. Ο έλεγχος αυτός είναι καθαρά έλεγχος νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας, ενώ χαρακτηριστικότατο παράδειγμα ελέγχου εποπτείας αποτελεί ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των Δήμων και των Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων από την Αποκεντρωμένη Διοίκηση.

Ο ιεραρχικός έλεγχος στηρίζεται στην οργάνωση της δημόσιας διοίκησης σε κάθετη ιεραρχική δομή και διακρίνεται: α) σε έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος αποβλέπει στην ορθή ερμηνεία και εφαρμογή της νομοθεσίας και σε β) σε έλεγχο σκοπιμότητας ή ουσιαστικό έλεγχο, με τον οποίο εξετάζεται το σκόπιμο ή μη μιας ρύθμισης η οποία θεσπίζεται με τις πράξεις ενός διοικητικού οργάνου.

Καταρχήν, αν δεν ορίζεται διαφορετικά όλες οι πράξεις των ιεραρχικά υφιστάμενων οργάνων υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας και όταν ορίζεται ειδικά, υπόκεινται και σε έλεγχο σκοπιμότητας. Ο έλεγχος αυτός διακρίνεται σε προληπτικό και κατασταλτικό και εφόσον είναι κατασταλτικός μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα του την ακύρωση μιας πράξης. Ο προληπτικός έλεγχος ασκείται πριν από την έκδοση μιας πράξης και έχει τη μορφή οδηγίας ή υπόδειξης. Ο κατασταλτικός ασκείται μετά την έκδοση μιας πράξης, αυτεπαγγέλτως, από τον προϊστάμενο του διοικητικού οργάνου που την εξέδωσε ή μετά από σχετική ιεραρχική διοικητική προσφυγή του διοικούμενου.

Η διοικητική εποπτεία διαφέρει από τον ιεραρχικό έλεγχο και πηγάζει από την ανάγκη ενότητας της δημόσιας διοίκησης. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, εφαρμόζεται στην περίπτωση των οργανισμών Τοπικής και καθ' ύλην Αυτοδιοίκησης. Η διοικητική εποπτεία δεν τεκμαίρεται αλλά αντίθετα πρέπει να προβλέπεται ειδικά, οι δε σχετικές διατάξεις πρέπει να προβλέπουν τα μέσα και τα όρια της.

Ο εσωτερικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης διασφαλίζεται περαιτέρω και με την υποβολή διοικητικών προσφυγών, από τους διοικούμενους ενώπιον των διοικητικών οργάνων. Η δυνατότητα αυτή πηγάζει από το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα αναφοράς (άρθρο 10 Σ), σύμφωνα με το οποίο οι διοικούμενοι έχουν την δυνατότητα να υποβάλλουν στις διοικητικές αρχές έγγραφες αναφορές, που περιέχουν τα παράπονα και τις αιτιάσεις τους κατά υλικών ενεργειών τους ή κατά διοικητικών πράξεων που έχουν εκδώσει ή και κατά των παραλείψεων τους. Αίτημα των αναφορών αυτών είναι συνήθως η ανάκληση διοικητικών πράξεων που έχουν εκδοθεί και πάσχουν, κατά τους διοικουμένους, από ελαττώματα ή παρανομίες, η τροποποίηση των σχετικών διοικητικών πράξεων ή η έκδοση καταρχήν διοικητικών πράξεων σε περίπτωση που διαπιστώνεται περίπτωση παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Οι αναφορές αυτές ονομάζονται διοικητικές προσφυγές και είναι ειδικότερα:

α) Αίτηση θεραπείας και ιεραρχική προσφυγή: Η διαφορά μεταξύ αιτήσεων θεραπείας και ιεραρχικής προσφυγής είναι ότι η πρώτη ασκείται ενώπιον του οργάνου που εξέδωσε την πράξη, ενώ η δεύτερη ενώπιον του ιεραρχικά ανώτερου διοικητικού οργάνου, από αυτό που εξέδωσε αρχικά την πράξη. Με την πρώτη, ο διοικούμενος αιτείται την ανάκληση ή τροποποίηση μιας διοικητικής πράξης και με τη δεύτερη την ακύρωσή της, ενώ ασκούνται χωρίς να τάσσεται κάποια ειδική προθεσμία. Η αίτηση θεραπείας οδηγεί σε έλεγχο από πλευράς του διοικητικού οργάνου, τόσο της νομιμότητας, όσο και της ουσίας, τόσο δηλαδή των νομικών διατάξεων, όσο και των πραγματικών περιστατικών στα οποία βασίστηκε η έκδοση της πράξης, ενώ η ιεραρχική προσφυγή εστιάζει στον έλεγχο νομιμότητας μιας πράξης.

β) Ειδική διοικητική προσφυγή νομιμότητας: Οι ειδικές διοικητικές προσφυγές προβλέπονται στο νόμο, όπου και προσδιορίζεται το διοικητικό όργανο ή η διοικητική αρχή ενώπιον της οποίας ασκούνται αλλά και η προθεσμία εντός της οποίας μπορούν να ασκηθούν. Η ειδική διοικητική προσφυγή επιτρέπει μόνο τον

έλεγχου της νομιμότητας μιας διοικητικής πράξης ή παράλειψης και όχι τον έλεγχο της ουσίας, τον έλεγχο δηλαδή των πραγματικών περιστατικών επί των οποίων θεμελιώνεται. Με αυτήν ζητείται η ακύρωση ή η τροποποίηση μιας διοικητικής πράξης.

γ) Ενδικοφανής προσφυγή: Η ενδικοφανής προσφυγή προβλέπεται στον νόμο, όπου και προσδιορίζεται το διοικητικό όργανο ενώπιον του οποίου ασκείται, ενώ τάσσεται και συγκεκριμένη προθεσμία για την άσκηση της. Με την ενδικοφανή προσφυγή είναι δυνατός τόσο ο έλεγχος νομιμότητας, όσο και ο ουσιαστικός έλεγχος μια πράξης ή παράλειψης ενός οργάνου της Δημόσιας Διοίκησης. Είναι δυνατός δηλαδή και σε αντίθεση με την ειδική προσφυγή νομιμότητας ο έλεγχος και των πραγματικών περιστατικών. Με αυτήν ζητείται, η εν όλω ή εν μέρει ακύρωση μιας διοικητικής πράξης. Εφόσον στον νόμο προβλέπεται η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, η άσκηση της εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, είναι απαραίτητη για την άσκηση κατόπιν του ενδίκου βοηθήματος της αιτήσεως ακυρώσεως, ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Αντίθετα, η μη άσκηση της, εφόσον προβλέπονταν, καθιστά απαράδεκτη την αίτηση ακυρώσεως της διοικητικής πράξης ή παράλειψης. Η αίτηση ακυρώσεως ασκείται στις περιπτώσεις αυτές κατά της πράξεως που εκδίδει το αρμόδιο διοικητικό όργανο επί της ενδικοφανούς προσφυγής, και αν δεν εκδώσει σχετική πράξη, κατά της παράλειψής του να εκδώσει απόφαση επί της ενδικοφανούς προσφυγής. Στην περίπτωση παράλειψής του, θα πρέπει να περάσει, είτε η προθεσμία που τάσσεται στο νόμο και εντός της οποίας όφειλε να απαντήσει το διοικητικό όργανο ή αλλιώς ένα τρίμηνο, ώστε να είναι δυνατή στη συνέχεια η άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως.

Βιβλιογραφία/Αναφορές

- Γέροντας, Α. (2014). *Επιτομή Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Γέροντας, Α. (2009). *Ο εξευρωπαϊσμός του εθνικού Διοικητικού και Δικονομικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ., Φλογαΐτης, Σ. (2010). *Διοικητικό δίκαιο*, 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.
- Δαγτόγλου, Π. Δ. (2004). *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, (5η έκδοση ενημερωμένη από τον Π. –Μ. Ευστρατίου, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Κοϊμτζόγλου, Ι. Ε. (1999). *Στοιχεία Δημοσίου Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Κόρσος Δ. (2013). *Διοικητικό Δίκαιο* (Γενικό Μέρος), Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Κυβέλος, Σ. (2013). *Η ενδικοφανής προσφυγή*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Μακρυνδημήτρης, Α., Πραβίτα, Μ.-Η. (2012). *Δημόσια Διοίκηση*, Εκδόσεις Σάκκουλας Α.Ε.
- Μακρυνδημήτρης, Α., Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2001). *Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας
- Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Α. (2013). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Μπαμπαλιούτας, Λ. (2013). *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*, τομ. Β΄, Εκδόσεις Σάκκουλας Α.Ε.
- Μπεσίλα –Μακρίδη, Ε. (2010). *Έλεγχος Διοίκησης*, τόμ. Α΄, Εκδόσεις Σάκκουλας Α.Ε.
- Μπεσίλα –Βήκα, Ε. (2011). *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τόμ. Β΄, Εκδόσεις Σάκκουλας Α.Ε.
- Μουζέλης, Ν. Π. (2009). *Οργάνωση και γραφειοκρατία*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Πανταζής, Ν. (2015). *Πειθαρχικό δίκαιο δημοσίων υπαλλήλων*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- 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.
- Ράϊκος, Δ. (2014). *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2011). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τομ. Ι και ΙΙ, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Σπηλιωτόπουλος, Ε., Χρυσανθάκης, Χ. (2013). *Βασικοί θεσμοί δημοσιούπαλληλικού δικαίου*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Συμεωνίδης, Ι. (2014). *Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων την εποχή των μνημονίων*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Σπυριδάκης, Μ. Ι. (2012). *Εισηγήσεις Δημοσίου Δικαίου*, Εκδόσεις Θέμις
- Τάχος, Α. Ι. (2008). *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Τάχος, Α. Ι. (2009). *Δημόσιοι λειτουργοί και υπάλληλοι*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Τζέμος, Β. (2010). *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999)*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Χρυσανθάκης, Χ. (2015). *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Κριτήρια αξιολόγησης

Κριτήριο αυτοαξιολόγησης 2ο

1. Το αντίθετο της δέσμιας αρμοδιότητας ενός διοικητικού οργάνου είναι:

- α. Η καθ' ύλη αρμοδιότητα
- β. Η κατά τόπο αρμοδιότητα
- γ. Η αρμοδιότητα κατά διακριτική ευχέρεια
- δ. Η υλική ενέργεια των οργάνων της δημόσιας διοίκησης

2. Τα ακραία όρια της διακριτικής ευχέρειας ενός διοικητικού οργάνου είναι:

- α. Η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικούμενου
- β. Η αναλογικότητα
- γ. Η ισότητα
- δ. Το β και γ μαζί

3. Οι δημοτικοί υπάλληλοι είναι:

- α. Αιρετοί
- β. Μετακλητοί
- γ. Υπό θητεία
- δ. Μόνιμοι

4. Το αντίθετο ενός άμεσου οργάνου είναι το:

- α. Πρωτεύον
- β. Αποφασιστικό
- γ. Γνωμοδοτικό
- δ. Έμμεσο

5. Ο δήμαρχος είναι:

- α. Δημόσιος υπάλληλος
- β. Σύνθετο διοικητικό όργανο
- γ. Δημόσιος λειτουργός
- δ. Μετακλητός υπάλληλος

6. Ο Περιφερειάρχης είναι:

- α. Δημόσιος υπάλληλος
- β. Σύνθετο διοικητικό όργανο
- γ. Δημόσιος λειτουργός
- δ. Μετακλητός υπάλληλος

7. Ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης είναι:

- α. Δημόσιος υπάλληλος
- β. Σύνθετο διοικητικό όργανο
- γ. Δημόσιος λειτουργός
- δ. Μετακλητός υπάλληλος

8. Τα συλλογικά διοικητικά όργανα διαθέτουν απαρτία όταν συμμετέχουν:

- α. Όλα τους τα μέλη
- β. Το ένα δεύτερο των μελών τους
- γ. Τα δύο τρίτα των μελών τους
- δ. Τα τρία πέμπτα των μελών τους

9. Τα υπηρεσιακά συμβούλια δεν είναι δυνατόν να συγκροτηθούν νόμιμα αν δεν συμμετέχει στη σύνθεσή τους:

- α. Ένας εισαγγελέας
- β. Ένας εκπρόσωπος της κατά τόπον αρμόδιας δικαστικής αρχής
- γ. Μια γυναίκα
- δ. Ένας εκπρόσωπος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους

10. Η συζήτηση ενός θέματος ενώπιον ενός συλλογικού οργάνου χωρίς αυτό να αναφέρεται στην ημερήσια διάταξη του είναι δυνατή:

- α. Σε κάθε περίπτωση
- β. Εφόσον το ζητήσει ένα από τα μέλη του
- γ. Εφόσον συμφωνεί η πλειοψηφία των μελών του συλλογικού διοικητικού οργάνου ή ληφθεί ομόφωνη απόφαση
- δ. Σε καμία περίπτωση

11. Η εξαίρεση ενός μέλους συλλογικού διοικητικού οργάνου επιβάλλεται από την:

- α. Αρχή της αναλογικότητας
- β. Αρχή της αμεροληψίας
- γ. Αρχή της ισότητας
- δ. Αρχή της νομιμότητας

12. Η υποχρέωση υπακοής επιβάλλει στο υφιστάμενο διοικητικό όργανο:

- α. Να υπακούει σε όλες τις παράνομες και νόμιμες εντολές του προϊσταμένου του
- β. Να υπακούει μόνο στις νόμιμες εντολές του προϊσταμένου του
- γ. Να υπακούει σε όλες τις παράνομες και νόμιμες εντολές του προϊσταμένου του, ασκώντας παράλληλα το δικαίωμα αναφοράς εφόσον έχει αντίθετη γνώμη
- δ. Να υπηρετεί κάθε διαταγή του προϊσταμένου του

13. Οι πράξεις που εκδίδονται κατά νόσφιση εξουσίας είναι:

- α. Άκυρες
- β. Παράνομες
- γ. Έγκυρες
- δ. Ανυπόστατες

14. Οι πράξεις που εκδίδονται από de facto διοικητικό όργανο είναι:

- α. Άκυρες

- β. Παράνομες
- γ. Έγκυρες
- δ. Ανυπόστατες

15. De facto ονομάζεται το διοικητικό όργανο που:

- α. Ο τρόπος διορισμού ή εκλογής του πάσχει από ελάττωμα
- β. Είναι αναρμόδιο
- γ. Έχει παυθεί
- δ. Τελεί σε διαθεσιμότητα

16. Η απλή γνώμη:

- α. Δεσμεύει το διοικητικό όργανο προς το οποίο απευθύνεται
- β. Δεν δεσμεύει το διοικητικό όργανο προς το οποίο απευθύνεται
- γ. Είναι εκτελεστή διοικητική πράξη
- δ. Συνιστά κανονιστική πράξη της δημόσιας διοίκησης

17. Η σύμφωνη γνώμη:

- α. Δεν δεσμεύει το διοικητικό όργανο προς το οποίο απευθύνεται
- β. Απευθύνεται στο ανώτατο ιεραρχικά όργανο από αυτό που εκδίδει την πράξη
- γ. Είναι εκτελεστή διοικητική πράξη
- δ. Συνιστά κανονιστική πράξη της δημόσιας διοίκησης

18. Η μεταβίβαση της αρμοδιότητας:

- α. Λαμβάνει χώρα από ανώτερο προς κατώτερο διοικητικό όργανο
- β. Λαμβάνει χώρα από κατώτερο προς ανώτερο διοικητικό όργανο
- γ. Οδηγεί στην άσκηση της αρμοδιότητας από κοινού από το όργανο το οποίο τη μεταβίβασε και από αυτό προς το οποίο μεταβιβάστηκε
- δ. Κανένα από τα παραπάνω

19. Δημόσιος υπάλληλος είναι δυνατόν να γίνει:

- α. Κάθε κάτοικος της χώρας
- β. Αλλοδαποί και έλληνες πολίτες
- γ. Μόνον έλληνες πολίτες
- δ. Έλληνες πολίτες και πολίτες των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

20. Οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

- α. Ψηφίζουν στις βουλευτικές εκλογές
- β. Μπορούν να διοριστούν ως δημόσιοι υπάλληλοι σε κάθε θέση
- γ. Μπορούν να διοριστούν ως δημόσιοι υπάλληλοι με την εξαίρεση θέσεων που συνδέονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας
- δ. Διαθέτουν την ελληνική ιθαγένεια

21. Το αντίθετο της συντρέχουσας αρμοδιότητας είναι:

- α. Η αποκλειστική
- β. Η καθ' ύλην
- γ. Η κατά τόπο
- δ. Η απλή

22. Η πολιτική ουδετερότητα έχει απόλυτη εφαρμογή στις περιπτώσεις των:

- α. Δημοσίων υπαλλήλων
- β. Δικαστικών λειτουργών
- γ. Διοικητικών Υπαλλήλων
- δ. Υπαλλήλων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

23. Η διαθεσιμότητα συνιστά:

- α. Υπαίτια μεταβολή του εργασιακού καθεστώτος του δημοσίου υπαλλήλου
- β. Ανυπαίτια μεταβολή του εργασιακού καθεστώτος του δημοσίου υπαλλήλου
- γ. Μορφή οριστικής παύσης του εργασιακού καθεστώτος του δημοσίου υπαλλήλου
- δ. Μορφή απόλυσης

24. Η πειθαρχική ευθύνη του δημοσίου υπαλλήλου είναι:

- α. Ανεξάρτητη από την ποινική ευθύνη του δημοσίου υπαλλήλου
- β. Προϋπόθεση της ποινικής ευθύνης του δημοσίου υπαλλήλου
- γ. Προϋπόθεση της αστικής ευθύνης του δημοσίου υπαλλήλου
- δ. Κατοχυρωμένη στον ελληνικό Ποινικό Κώδικα

25. Η πτώχευση συνιστά:

- α. Κώλυμα για την κατάληψη δημόσιας θέσης
- β. Κώλυμα για την κατάληψη θέσης στον ιδιωτικό τομέα
- γ. Αναγκαία προϋπόθεση για το διορισμό στο δημόσιο
- δ. Κανένα από τα παραπάνω

26. Η ενδικοφανής προσφυγή συνιστά:

- α. Αναγκαία προϋπόθεση για την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως
- β. Αναγκαία προϋπόθεση για την άσκηση κύριας παρέμβασης
- γ. Αναγκαία προϋπόθεση για την άσκηση αγωγής
- δ. Ένδικο μέσο

27. Η απόσπαση συνιστά:

- α. Τοποθέτηση του δημοσίου υπαλλήλου στην οργανική του θέση
- β. Προσωρινή μετακίνηση του δημοσίου υπαλλήλου από την οργανική του θέση
- γ. Οριστική μετακίνηση του δημοσίου υπαλλήλου από την οργανική του θέση
- δ. Προσωρινή παύση του δημοσίου υπαλλήλου

28. Η μετάθεση συνιστά:

- α. Τοποθέτηση του δημοσίου υπαλλήλου στην οργανική του θέση
- β. Προσωρινή μετακίνηση του δημοσίου υπαλλήλου από την οργανική του θέση
- γ. Οριστική μετακίνηση του δημοσίου υπαλλήλου από την οργανική του θέση
- δ. Προσωρινή παύση του δημοσίου υπαλλήλου

29. Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων καθιερώθηκε στην Ελλάδα:

- α. Με το Σύνταγμα του 1975
- β. Με το Σύνταγμα του 1844
- γ. Με το Σύνταγμα του 1911
- δ. Με το άρθρο 106 ΕισΝΑΚ

30. Η απόσπαση του δημοσίου υπαλλήλου δεν μπορεί να υπερβαίνει κανονικά:

- α. Τα δύο έτη
- β. Τα τρία έτη
- γ. Τα τέσσερα έτη
- δ. Τα πέντε έτη

31. Η μεταβίβαση αρμοδιότητας διοικητικού οργάνου λαμβάνει χώρα με πράξη:

- α. Ατομική
- β. Ατομική γενικής εφαρμογής
- γ. Κανονιστική
- δ. Κυβερνητική

32. Στις αποφάσεις των συλλογικών οργάνων:

- α. Η γνώμη της μειοψηφίας δεν δημοσιεύεται
- β. Η γνώμη της μειοψηφίας δημοσιεύεται
- γ. Είναι αναγκαία η υπογραφή όλων των μελών
- δ. Είναι αναγκαία η υπογραφή τόσο των τακτικών όσο και των αναπληρωματικών μελών

33. Η μετακίνηση του δημοσίου υπαλλήλου συνιστά:

- α. Ενδοϋπηρεσιακή μεταβολή
- β. Οριστική απώλεια της οργανικής θέσης του δημοσίου υπαλλήλου
- γ. Παύση του δημοσίου υπαλλήλου από τα καθήκοντά του
- δ. Επιβολή πειθαρχικής ποινής

34. Η αστική ευθύνη του δημοσίου αφορά:

- α. Πράξεις ή παραλείψεις μόνιμων δημοσίων υπαλλήλων
- β. Πράξεις ή παραλείψεις αστυνομικών αρχών
- γ. Πράξεις ή παραλείψεις οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- δ. Πράξεις ή παραλείψεις οργάνων του δημοσίου που ασκούν δημόσια εξουσία εν γένει

35. Η συνταξιοδότηση ενός δημοσίου υπαλλήλου επέρχεται με:

- α. Την απόλυση του δημοσίου υπαλλήλου
- β. Την οριστική παύση του δημοσίου υπαλλήλου
- γ. Την αργία του δημοσίου υπαλλήλου
- δ. Την παραίτηση του δημοσίου υπαλλήλου

36. Η κατά τόπον αρμοδιότητα των διοικητικών αρχών αντιπαραβάλλεται προς:

- α. Την καθ' ύλην αρμοδιότητα των διοικητικών αρχών
- β. Την αποκλειστική αρμοδιότητα των διοικητικών αρχών
- γ. Την συντρέχουσα αρμοδιότητα των διοικητικών αρχών
- δ. Την κατά χρόνο αρμοδιότητα των διοικητικών αρχών

37. Η διακριτική ευχέρεια της δημόσιας διοίκησης περιορίζεται:

- α. Από την αρχή της ισότητας
- β. Από την αρχή της αναλογικότητας
- γ. Από την αρχή της αμεροληψίας
- δ. Από το α και β μαζί

38. Ο πολιτικός έλεγχος της δημόσιας διοίκησης διενεργείται από:

- α. Τα πολιτικά δικαστήρια
- β. Το Συνήγορο του Πολίτη
- γ. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- δ. Τη Βουλή

39. Ο έλεγχος εποπτείας είναι:

- α. Έλεγχος πραγματικών περιστατικών
- β. Έλεγχος ουσίας
- γ. Έλεγχος σκοπιμότητας
- δ. Έλεγχος νομιμότητας

40. Ο Οδηγός Συμπεριφοράς Δημοσίων Υπαλλήλων:

- α. Περιέχει δεσμευτικούς κανόνες δικαίου
- β. Συνιστά Κώδικα Δεοντολογίας
- γ. Έχει υιοθετηθεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας
- δ. Έχει υιοθετηθεί από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης

Απαντήσεις

1γ, 2δ, 3δ, 4δ, 5γ, 6γ, 7δ, 8β, 9γ, 10γ, 11β, 12γ, 13δ, 14γ, 15α, 16β, 17γ, 18α, 19δ, 20γ, 21α, 22β, 23β, 24α, 25α, 26α, 27β, 28γ, 29γ, 30α, 31γ, 32β, 33α, 34δ, 35δ, 36α, 37δ, 38δ, 39δ, 40β.