

**ΔΕΟ10- ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2022**

**Βασικές Αρχές Δικαίου και Διοίκησης**





# ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ

## 1. Τι είναι κράτος;

Κράτος: είναι η διαρκής σε νομικό πρόσωπο οργάνωση λαού μόνιμα εγκαταστημένου σε ορισμένη χώρα που ασκεί αυτοδύναμη εξουσία. Όργανα του Κράτους είναι τα φυσικά πρόσωπα που ασκούν, σύμφωνα με το ισχύον δίκαιο, την κρατική εξουσία.

## 2. Τι είναι λαός;

Λαός, υπό ευρεία έννοια, είναι το σύνολο των πολιτών ενός Κράτους, ανεξάρτητα από το φύλο, την ηλικία, τη θρησκεία και την εθνική προέλευση, στους οποίους αναγνωρίζεται κρατική ιθαγένεια, ο δεσμός δηλ. που συνδέει ένα άτομο με ένα Κράτος. Η κτήση και η απώλεια της ιθαγένειας καθορίζονται, κατά κανόνα, από το Σύνταγμα και από την ειδική νομοθεσία κάθε Κράτους.

Λαός, υπό στενή έννοια, είναι το σύνολο εκείνων των πολιτών του Κράτους, οι οποίοι φέροντας ιδιότητες, που η έννομη τάξη καθορίζει, ασκούν εκλογική αρμοδιότητα. Με αυτήν την έννοια ο Λαός αποτελεί το εκλογικό σώμα, το οποίο θεωρείται κρατικό όργανο.

## 3. τι είναι πολίτευμα;

Πολίτευμα είναι το σύστημα, κατά το οποίο σύμφωνα με το δίκαιο, σχηματίζεται, οργανώνεται και ασκείται η βούληση που συνιστά την κρατική εξουσία και καθορίζεται η θέση της και τα όριά της απέναντι στα άτομα που υπόκεινται σε αυτήν. Μορφή του πολιτεύματος είναι το σύστημα με το οποίο σχηματίζεται και ασκείται η κρατική εξουσία.

Οργανωτική βάση του πολιτεύματος είναι το σύστημα με το οποίο η κρατική εξουσία οργανώνεται και ασκείται αλλά και καθορίζονται τα όριά της απέναντι στα άτομα.

#### **4. Ποιες είναι οι βασικές μορφές πολιτεύματος;**

Το άρθρο 1 του Συντάγματος της χώρας μας αναφέρει ότι το πολίτευμα της Ελλάδας είναι Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία. Θεμέλιο του πολιτεύματος είναι η λαϊκή κυριαρχία. Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα. Η δημοκρατική αρχή και η λαϊκή κυριαρχία παρουσιάζονται ως άρρηκτα συνδεδεμένες.

Η μορφή του πολιτεύματος απολαμβάνει ειδικής προστασίας από το Σύνταγμα το οποίο απαγορεύει την αναθεώρηση των διατάξεων που καθορίζουν τη βάση και τη μορφή του πολιτεύματος.

##### **Βασικές διακρίσεις των μορφών των πολιτευμάτων**

- A) ουσιαστική, με βάση την αριθμητική συγκρότηση του ανώτατου οργάνου
- B) τυπική, με βάση τον τρόπο ανάδειξης του αρχηγού του Κράτους

##### **A) Ουσιαστική Διάκριση**

Οι μορφές του πολιτεύματος είναι:

μονοκρατία: ανώτατο όργανο του Κράτους είναι ένα μόνο φυσικό πρόσωπο

πλειοκρατία: ανώτατο όργανο του Κράτους είναι μια ομάδα φυσικών προσώπων. Διακρίνεται σε: α) ολιγοκρατία, όταν η ομάδα συγκροτείται με ποιοτικά κριτήρια, β) δημοκρατία, όταν η ομάδα συγκροτείται από το σύνολο των (ενεργών και ικανών) πολιτών.

##### **B) Τυπική Διάκριση**

Οι μορφές του πολιτεύματος είναι:

- βασιλεία: ο αρχηγός του Κράτους αναδεικνύεται με κληρονομική διαδοχή
- πολιτεία: ο αρχηγός του Κράτους αναδεικνύεται με εκλογή

## 5. Ποιες είναι οι οργανωτικές βάσεις του πολιτεύματος;

Παρά τις διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των Συνταγμάτων των δημοκρατικών Κρατών, τρεις κοινές οργανωτικές βάσεις θεμελιώνονται σε αυτά: I. Το αντιπροσωπευτικό σύστημα το οποίο αναφέρεται στον τρόπο ανάδειξης ή συγκρότησης των οργάνων που ασκούν την κρατική εξουσία, II. Η διάκριση εξουσιών η οποία αναφέρεται στην κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατικών οργάνων και τη ρύθμιση των σχέσεών τους., III. Η προστασία ατομικών δικαιωμάτων η οποία καθορίζει τη σχέση της κρατικής εξουσίας απέναντι στα άτομα που υπόκεινται σε αυτή.

## 6. Τι πρεσβεύει η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών;

Το Σύνταγμα 1975/1986/2001 περιλαμβάνει την πανηγυρική εξαγγελία της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών. Σύμφωνα με τη διατύπωση του αρ. 26 η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση, η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια. Το άρθρο αυτό, μη υποκείμενο σε αναθεώρηση, κατά το Σύνταγμα, αποδίδει μία από τις θεμελιώδεις αρχές του.

## 7. Τι είναι Δίκαιο και ποια τα κυριότερα χαρακτηριστικά του;

Δίκαιο είναι το σύνολο των κανόνων και διατάξεων που ρυθμίζουν επιτακτικά την οργάνωση μιας κοινωνίας σε Κράτος, τη λειτουργία της κοινωνίας αυτής και την κοινωνική συμβίωση των μελών της. Με άλλα λόγια, δίκαιο είναι ο ρυθμός, η τάξη, και έχει αντικείμενο τη συμβίωση των ανθρώπων στη κοινωνία. **Χαρακτηριστικά του δικαίου:**

1. Έχει κανονιστικό χαρακτήρα περιέχει δηλ. το δίκαιο κανόνες που δηλώνουν πώς πρέπει κάτι να ρυθμίζεται και όχι πώς είναι πραγματικά. Το δίκαιο αναφέρεται στο δέον και όχι στο ον.
2. Οι κανόνες του δικαίου είναι απρόσωποι και αφηρημένοι, δεν αφορούν μία συγκεκριμένη περίπτωση.
3. Το δίκαιο είναι ρύθμιση ετερόνομη αφού πρόκειται για κανόνες που επιβάλλονται στον άνθρωπο από το Κράτος, ανεξάρτητα από τη βούληση του ανθρώπου.
4. Το δίκαιο ρυθμίζει την εξωτερική συμπεριφορά των μελών μιας κοινωνίας και όχι τον εσωτερικό κόσμο του ανθρώπου.
5. Το δίκαιο ρυθμίζει επιτακτικά (υποχρεωτικά) τη συμπεριφορά του ανθρώπου.

## **8. Ποια είναι η ιεραρχική κατάταξη των Γραπτών και Απρόσωπων Κανόνων Δικαίου;**

Ξεκινώντας από τους πιο ισχυρούς για να καταλήξουμε στους λιγότερο ισχυρούς:

Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο (αμφισβητείται η υπεροχή του έναντι του Συντάγματος). Κατά άλλους υπερισχύει του Συντάγματος δυνάμει του άρθρου 28 του Συντάγματος και κατ' άλλους υπερισχύει το Σύνταγμα του Κράτους.

Σύνταγμα (θεμελιώδης νόμος του Κράτους), Ψηφίσματα (προέρχονται από Συνελεύσεις ή Βουλές που έχουν που έχουν αρμοδιότητα κατάρτισης να καταρτίσουν νέο Σύνταγμα ή να αναθεωρήσουν το υπάρχον και Συντακτικές Πράξεις (εκδίδονται από την εκτελεστική λειτουργία σε εξαιρετικές περιπτώσεις όταν δεν υφίσταται αντιπροσωπεία του λαού π.χ μετά τη δικτατορία). Τα Ψηφίσματα και οι Συντακτικές Πράξεις έχουν περιορισμένη χρονική ισχύ σε σχέση με το Σύνταγμα εκτός εάν το νέο Σύνταγμα προβλέπει τη διατήρηση της ισχύος τους.

Γενικά παραδεδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου και κανόνες που έχουν θεσπισθεί με διεθνείς συμβάσεις οι οποίες κυρώθηκαν με νόμο κατά το άρθρο 28 του Συντάγματος. Εδώ νοούνται τα γενικά διεθνή έθιμα και οι γενικές αρχές του δικαίου που είναι αναγνωρισμένες από τα κράτη.

Νόμοι και πράξεις νομοθετικού περιεχομένου. Οι δεύτερες εκδίδονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας μετά από πρόταση Υπουργικού Συμβουλίου σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης Συλλογικές Συμβάσεις Εργασίας

Διατάγματα που εκδίδονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας μετά από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού. Διακρίνονται σε: α) εκτελεστικά που είναι αναγκαία για την τήρηση των νόμων, β) κανονιστικά που εκδίδονται μετά από νομοθετική εξουσιοδότηση και μέσα στα όριά της και γ) οργανωτικά που ρυθμίζουν την εσωτερική διάρθρωση και λειτουργία του κράτους.

Υπουργικές, νομαρχιακές, αστυνομικές κτλ αποφάσεις που εκδίδονται για ειδικότερα θέματα τοπικού, τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα.

## 9. Ποια είναι η διαδικασία της αναθεώρησης του Σύνταγματος;

Για τη διαδικασία της αναθεώρησης προβλέπεται από το ίδιο το Σύνταγμα ως αποκλειστικά αρμόδιο όργανο η Βουλή, χωρίς τη σύμπραξη ούτε του Προέδρου της Δημοκρατίας, ούτε της Κυβέρνησης. Η διαδικασία διακρίνεται σε δύο φάσεις :

□ Η πρώτη αρχίζει με τη διαπίστωση της ανάγκης της αναθεώρησης. Η διαπίστωση γίνεται με απόφαση της Βουλής μετά από πρόταση πενήντα τουλάχιστον Βουλευτών και με πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των Βουλευτών. Η πρόταση πρέπει να ψηφιστεί δύο φορές και οι ψηφοφορίες πρέπει να απέχουν μεταξύ τους τουλάχιστον ένα μήνα. Με την περί αναθεώρησης απόφαση πρέπει να καθορίζονται και οι αναθεωρητέες διατάξεις, ο προσδιορισμός των οποίων δεσμεύει την επόμενη Βουλή. Η διαδικασία συνεχίζεται μόνον εφόσον η πρόταση συγκεντρώσει, τουλάχιστον, την απόλυτη πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των Βουλευτών. Η απόφαση πάντως για αναθεώρηση δεν συνεπάγεται τη διάλυση της Βουλής, η οποία είτε εξαντλεί τη θητεία της είτε διαλύεται για τους λόγους που προβλέπει το Σύνταγμα.

□ Η δεύτερη φάση της αναθεώρησης δεν κινείται από τη Βουλή που έκρινε την ανάγκη της αναθεώρησης αλλά από την επόμενη Βουλή. Η νέα Βουλή αποφασίζει με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών της για τις αναθεωρητέες διατάξεις. Αυξημένη πλειοψηφία, τριών πέμπτων των μελών της Βουλής, απαιτείται αν η πρώτη απόφαση της Βουλής για αναθεώρηση λήφθηκε μόνον με απόλυτη πλειοψηφία των μελών της.

## 10. Ποιες είναι οι βασικές διακρίσεις του νόμου;

Η βασική διάκριση του νόμου είναι στον ουσιαστικό και στον τυπικό.

**Ουσιαστικός νόμος** είναι κάθε πράξη της πολιτείας που περιέχει κανόνες δικαίου, άσχετα από το όργανο που τη θέσπισε και τη διαδικασία μέσα από την οποία αυτή προήλθε. Δύο είναι τα στοιχεία που χαρακτηρίζουν ένα νόμο ως ουσιαστικό: ο γενικός και ο αφηρημένος χαρακτήρας του. Η γενικότητα του νόμου σημαίνει ότι θα πρέπει η ρύθμιση που θέτει ο νόμος να μην αναφέρεται σε έναν προσδιορισμένο από την αρχή αριθμό προσώπων. Ο αφηρημένος χαρακτήρας του νόμου σημαίνει ότι η ρύθμιση θα πρέπει να είναι διατυπωμένη έτσι ώστε να υπάγεται σε αυτή ομάδα περιπτώσεων με κοινά χαρακτηριστικά και όχι συγκεκριμένες περιπτώσεις.

**Τυπικός νόμος**, είναι κάθε πράξη της πολιτείας, άσχετα από το εάν περιέχει κανόνες δικαίου, που θεσπίζεται από τα νομοθετικά όργανα της πολιτείας (Βουλή και Πρόεδρο της Δημοκρατίας) σύμφωνα με τη συνταγματικά προβλεπόμενη διαδικασία νομοθετικής παραγωγής. Θεωρείται επομένως τυπικός νόμος κάθε πράξη που ψηφίζει η Βουλή και εκδίδει και δημοσιεύει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπει το Σύνταγμα.

## 11. Τι αφορά το ζήτημα της χρονικής ισχύος του νόμου;

Η αρχή που διατρέχει ολόκληρη την έννομη τάξη, εκφραζόμενη και σε ρητές διατάξεις, είναι ότι ο νόμος πρέπει να ρυθμίζει καταστάσεις του παρόντος ή του μέλλοντος.

*Τυπική ισχύς:* αρχίζει με τη δημοσίευση του νόμου στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης

*Ουσιαστική ισχύς:* 10 μέρες μετά τη δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, εφόσον ο ίδιος ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά

*Αναδρομική ισχύς:* Οι διατάξεις του νόμου μπορεί να έχουν ισχύ σε χρόνο προγενέστερο της δημοσίευσής του εφόσον αυτό προβλέπεται ρητά από τον ίδιο το νόμο ή συνάγεται με σαφήνεια από το περιεχόμενό του. Ο ερμηνευτικός νόμος αποτελεί περίπτωση αναδρομικής ισχύος νόμου αφού έχει σκοπό να διευκρινίσει το περιεχόμενο προηγούμενου νόμου.

**Η τυπική ισχύς του νόμου**, η ένταξή του δηλ. στην έννομη τάξη, αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Σύμφωνα με το νόμο που ρυθμίζει τα σχετικά με την Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και την ύλη της, καθιερώνεται νόμιμο τεκμήριο κυκλοφορίας του Φύλλου Εφημερίδας της Κυβερνήσεως την ημερομηνία που αυτό φέρει χωρίς να απαιτείται και η πραγματική κυκλοφορία του.

## 12. Αναδρομική ισχύς νόμου

Με τη φράση «ο νόμος ορίζει για το μέλλον και δεν έχει αναδρομική δύναμη» (ΑΚ 2) εκφράζεται η γενικότερη αρχή του δικαίου περί μη αναδρομικότητας των νόμων για λόγους ασφάλειας και σταθερότητας των συναλλαγών. Ωστόσο νόμος μπορεί να προβλέπει ο ίδιος την αναδρομική του ισχύ ή

αυτό να συνάγεται με σαφήνεια από το περιεχόμενό του. Σε κάθε περίπτωση η αναδρομικότητα του νόμου δεν τεκμαίρεται, οι δε αναδρομικοί νόμοι πρέπει να ερμηνεύονται στενά.

Σε όλες τις περιπτώσεις αναδρομικότητας πρέπει να είναι σεβαστοί οι εξής κανόνες:

Αποκλείεται η αναδρομή όπου ρητά ορίζεται από το Σύνταγμα. Αποκλείεται η με νέο νόμο ανατροπή δικαιωμάτων που προστατεύονται από το Σύνταγμα και τα οποία αποκτήθηκαν με το προηγούμενο του αναδρομικού νόμου νομοθετικό καθεστώς π.χ δικαίωμα ιδιοκτησίας.

Αποκλείεται η με νέο νόμο ανατροπή των σχέσεων, οι οποίες ρυθμίστηκαν ή τερματίστηκαν με καταβολή, συμβιβασμό ή αναγνώριση. Απαγορεύεται η αναδρομική ρύθμιση δικαιωμάτων και σχέσεων για τις οποίες έχει εκδοθεί τελεσίδικη δικαστική απόφαση. Απαγορεύεται η αναδρομική ισχύς νόμου ο οποίος θεμελιώνει ποινικό αδίκημα (1 ΠΚ). Αντίθετα αν μεταγενέστερος νόμος χαρακτήρισε την πράξη όχι αξιόποινη παύει και η εκτέλεση της ποινής καθώς και τα ποινικά επακόλουθά της. Η ισχύς του νόμου παύει με την κατάργησή του, η οποία μπορεί να είναι είτε ρητή είτε σιωπηρή και επέρχεται με την έκδοση νεότερου ή ειδικότερου νόμου.

### **13. Τι γνωρίζετε για την έννοια της αντισυνταγματικότητας του νόμου;**

Η αντισυνταγματικότητα του νόμου διακρίνεται στην τυπική και στην ουσιαστική .

Η τυπική αντισυνταγματικότητα ελέγχεται με κριτήριο την τήρηση των διαδικαστικών διατάξεων που περιέχονται στο Σύνταγμα και αφορούν τη θέσπιση υποδεέστερων του Συντάγματος κανόνων δικαίου. Η εν λόγω αντισυνταγματικότητα διακρίνεται περαιτέρω στην εσωτερική και την εξωτερική.

Η εσωτερική τυπική αντισυνταγματικότητα αναφέρεται στην τήρηση των συνταγματικών κανόνων που διέπουν την κοινοβουλευτική διαδικασία κατάθεσης, επεξεργασίας, συζήτησης και ψήφισης νόμων. Εντοπίζεται η αντισυνταγματικότητα αυτή στις εσωτερικές διαδικασίες της Βουλής στην οποία ανήκει και ο έλεγχος τήρησής της. Η εξωτερική τυπική αντισυνταγματικότητα αναφέρεται στην υπόσταση του νόμου, την έκδοσή του δηλ. και τη δημοσίευση του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Η τήρηση της διαδικασίας αυτής ελέγχεται από τα δικαστήρια.

Η ουσιαστική αντισυνταγματικότητα αναφέρεται στο περιεχόμενο των νομοθετικών διατάξεων, το οποίο δεν πρέπει να είναι αντίθετο προς τις ουσιαστικές διατάξεις του Συντάγματος. Εάν αυτό συμβαίνει, τότε αυτές χαρακτηρίζονται αντισυνταγματικές.

Ο έλεγχος της αντισυνταγματικότητας των νόμων μπορεί να γίνει σε δύο φάσεις. Είτε πριν από τη δημοσίευση και τη θέση ισχύ του νόμου (προληπτικός έλεγχος) είτε μετά τη θέση σε ισχύ του νόμου (κατασταλτικός έλεγχος).

Ο προληπτικός έλεγχος της αντισυνταγματικότητας ασκείται είτε από τη Βουλή (κοινοβουλευτικός έλεγχος) είτε από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στο πλαίσιο άσκησης του δικαιώματός του για αναπομπή νόμου στη Βουλή

Ο προληπτικός έλεγχος της αντισυνταγματικότητας, που ασκείται από τη Βουλή, αναφέρεται τόσο στην εσωτερική τυπική αντισυνταγματικότητα των νόμων όσο και στην ουσιαστική. Η άσκηση του οργανώνεται, από τον Κανονισμό της Βουλής.

Ο κατασταλτικός έλεγχος της αντισυνταγματικότητας γίνεται από το δικαστήριο.



#### **14. Ποιες είναι οι αρμοδιότητες της Βουλής;**

Οι κύριες αρμοδιότητες της Βουλής είναι δύο να ψηφίζει τους νόμους και τον προϋπολογισμό του κράτους και να ελέγχει την Κυβέρνηση.

Αναλυτικότερα οι αρμοδιότητες της Βουλής η ψήφιση :

- α) κάθε λογής νόμων στους οποίους περιλαμβάνονται και όσοι αφορούν την κύρωση διεθνών συνθηκών ή την παροχή αμνηστίας,
- β) του προϋπολογισμού , απολογισμού , γενικού ισολογισμού του κράτους ,
- γ) των αποφάσεων για την κήρυξη κατάστασης πολιορκίας ,
- δ) απόφαση για την προκήρυξη δημοψηφίσματος ,
- ε) η ψήφιση των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης , στ) η αναθεώρηση του Συντάγματος ,
- ζ) η ψήφιση του Κανονισμού της ,
- η) η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας ,
- θ) η άσκηση ποινικής δίωξης κατά υπουργών και του Προέδρου της Δημοκρατίας ,
- ι) η συγκατάθεση για την απονομή χάριτος σε υπουργό ,
- ια) η διαπίστωση αδυναμίας του Προέδρου της Δημοκρατίας και του Πρωθυπουργού να ασκήσουν τα καθήκοντα τους ,
- ιβ) η παροχή αδείας για την ποινική δίωξη βουλευτή,
- ιγ) η άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου στον οποίο συμπεριλαμβάνονται η ψήφος εμπιστοσύνης ή η έκφραση δυσπιστίας στην Κυβέρνηση.

## 15. Ποιες είναι οι αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας;

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκλέγεται για μία πενταετία και είναι ο ρυθμιστής του πολιτεύματος. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει άλλες αρμοδιότητες, παρά μόνο ότι του απονέμουν ρητά το Σύνταγμα και οι νόμοι που είναι σύμφωνοι με αυτό. Είναι δυνατόν να διωχθεί για εσχάτη προδοσία ή για εκ προθέσεως παραβίαση του Συντάγματος. Οι κυριότερες νομοθετικές αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι:

- σύμπραξη στην έκδοση και δημοσίευση νόμων
- δικαίωμα αναπομπής του ψηφισμένου νόμου στη Βουλή
- έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων
- προκήρυξη δημοψηφίσματος

Οι κυριότερες διοικητικές αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι:

- έκδοση και δημοσίευση νόμων
- έκδοση ατομικών διοικητικών διαταγμάτων
- διορισμός και παύση δημοσίων υπαλλήλων
- διορισμός δικαστών
- απονομή προβλεπόμενων από τη νομοθεσία παρασήμων
- είναι ο Αρχηγός των Ενόπλων Δυνάμεων της χώρας

Στη δικαστική λειτουργία συμμετέχει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας απονέμοντας χάρη. Η χάρη διαφέρει από την αμνηστία για την οποία αποφασίζει η Βουλή, παρέχεται μόνο για πολιτικά (όχι τα κοινά) εγκλήματα και έχει γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα.

Ως ρυθμιστής του πολιτεύματος διαμεσολαβεί στις σχέσεις Κυβέρνησης-Βουλής και Λαού, εκπροσωπεί διεθνώς τη χώρα, κηρύττει τον πόλεμο, συνομολογεί συνθήκες ειρήνης και συμμαχίας, διορίζει και απαλλάσσει Πρωθυπουργό και Κυβέρνηση από τα καθήκοντά τους κ.λ.π

## 16. Ποια είναι η διαδικασία που ακολουθείται για το δημοψήφισμα;

*Δύο ειδών δημοψηφίσματα προβλέπονται: το πρώτο είναι για "κρίσιμα εθνικά θέματα" και απαιτεί τη σύμφωνη γνώμη 151 βουλευτών. Το δεύτερο για ψηφισμένο νομοσχέδιο που προκηρύσσεται με τη σύμφωνη γνώμη 180 βουλευτών.*

Ειδικότερα, στο άρθρο 44 του Συντάγματος προβλέπονται τα εξής:

\*Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας προκηρύσσει με διάταγμα δημοψήφισμα για κρίσιμα εθνικά θέματα, **ύστερα από απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας της Βουλής**, που λαμβάνεται με πρόταση του υπουργικού Συμβουλίου.

\*Δημοψήφισμα προκηρύσσεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με διάταγμα και για ψηφισμένα νομοσχέδια **που ρυθμίζουν σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, εκτός από τα δημοσιονομικά**, εφόσον αυτό αποφασιστεί από τα 3/5 του συνόλου των βουλευτών, ύστερα από πρόταση των 2/5 του συνόλου (σ.σ.: 180 βουλευτές). Δεν εισάγονται κατά την ίδια περίοδο της Βουλής περισσότερες από δύο προτάσεις δημοψηφίσματος για νομοσχέδιο.

Σύμφωνα με τον πρόσφατα ψηφισθέντα νόμο, το δημοψήφισμα προκηρύσσεται μέσα σε ένα μήνα από τη λήψη της σχετικής απόφασης της Βουλής, ενώ για να θεωρηθεί έγκυρο το αποτέλεσμα της λαϊκής ετυμηγορίας στον μεν πρώτο είδος δημοψηφίσματος για κρίσιμα εθνικά θέματα θα πρέπει η συμμετοχή των ψηφοφόρων **θα είναι στο 40%**, ενώ για το δεύτερο το λεγόμενο "νομοθετική" θα πρέπει στην κάλπη **να προσέλθει το 50%** του εκλογικού σώματος.

## 17. Τι γνωρίζετε για την αρχή της δεδηλωμένης;

Η αρχή της δεδηλωμένης, σημαίνει ότι όποια κυβέρνηση σχηματιστεί δεν θεωρείται έγκυρη αν δεν υποστηρίζεται αποδεδειγμένα από την πλειοψηφία των μελών του κοινοβουλίου. Αν, δηλαδή, δεν έχει λάβει δηλαδή ψήφο εμπιστοσύνης (σαν πολιτική έννοια πρωτοεμφανίστηκε το 1875 από τον Χαρίλαο Τρικούπη ο οποίος ζήτησε από τον Βασιλιά να μην διορίζει κυβερνήσεις που δεν υποστηρίζονται από την πλειοψηφία του Κοινοβουλίου).

Η αρχή της δεδηλωμένης σε αντίθεση με τη δεδηλωμένη αποτελεί συνταγματικό κανόνα, κανόνα δικαίου από τον οποίο προκύπτει ότι επιβάλλεται ο διορισμός κυβέρνησης πλειοψηφίας, αυτής δηλαδή που συγκεντρώνει την εμπιστοσύνη της πλειοψηφίας των βουλευτών, και απαγορεύεται ο σχηματισμός κυβέρνησης μειοψηφίας. Η αρχή της δεδηλωμένης απαρτίζεται από δύο διαστάσεις με κριτήριο την θετική της και την αρνητική της έννοια. Πρόκειται για τη δεδηλωμένη πλειοψηφία και τη δεδηλωμένη μειοψηφία. Αν και ο όρος δεδηλωμένη αναφέρεται κυρίως στη δεδηλωμένη πλειοψηφία, ουσιαστικά περικλείει και τη δεδηλωμένη μειοψηφία. Η αρχή της δεδηλωμένης υπαγορεύει την ανάδειξη κυβέρνησης πλειοψηφίας, ενώ ταυτόχρονα απορρίπτει κατηγορηματικά τον διορισμό κυβέρνησης μειοψηφίας.

## 18. Τι είναι η πρόταση δυσπιστίας;

Η Βουλή μπορεί με απόφασή της να αποσύρει την εμπιστοσύνη της από την Κυβέρνηση ή από μέλος της ύστερα από πρόταση δυσπιστίας. Η πρόταση δυσπιστίας πρέπει να είναι υπογραμμένη από το ένα έκτο (1/6) τουλάχιστον των Βουλευτών και να περιλαμβάνει σαφώς τα θέματα για τα οποία θα διεξαχθεί η συζήτηση. Η πρόταση δυσπιστίας υποβάλλεται στον Πρόεδρο σε δημόσια συνεδρίαση της Βουλής. Πρόταση δυσπιστίας δεν μπορεί να υποβληθεί πριν περάσει εξάμηνο από την απόρριψη προηγούμενης όμοιας πρότασης, εκτός αν υπογράφεται από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των Βουλευτών. Πρόταση δυσπιστίας γίνεται δεκτή μόνο αν εγκριθεί από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των Βουλευτών.

## 19. ΠΗΓΕΣ ΔΙΚΑΙΟΥ

Ως πηγές του δικαίου εννοούνται οι ειδικότεροι τρόποι παραγωγής των κανόνων δικαίου. Διακρίνονται σε:

A) Πρωτογενείς ή άμεσες πηγές είναι αυτές που αποτελούν γενεσιουργούς λόγους ισχύος των κανόνων δικαίου και περιλαμβάνουν:

- Τους γραπτούς κανόνες δικαίου στους οποίους υπάγονται οι ουσιαστικοί νόμοι, το Σύνταγμα, οι νομοθετικές πράξεις, οι γενικά παραδεδεγμένοι κανόνες διεθνούς δικαίου, το γραπτό Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο και

- τους κανόνες του άγραφου δικαίου δηλ. το έθιμο.

B) Δευτερογενείς ή έμμεσες πηγές είναι τα χρηστά ήθη, τα συναλλακτικά ήθη, οι διεθνείς συνθήκες ή συμφωνίες, οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας και οι διαιτητικές αποφάσεις.

## 20. Διάκριση ουσιαστικού & τυπικού νόμου - σημασία διάκρισης

*Ουσιαστικός νόμος* είναι η πράξη της Πολιτείας με την οποία τίθεται κανόνας δικαίου άσχετα με τον τύπο και το όργανο που νομοθετεί (π.χ μία διοικητική πράξη εφόσον περιέχει κανόνα δικαίου).

*Τυπικός νόμος* είναι αυτός που εκδόθηκε και δημοσιεύθηκε κατά τη διαδικασία που προβλέπει το Σύνταγμα ανεξάρτητα από το αν περιλαμβάνει κανόνα δικαίου. Σε κάποιες δηλ. περιπτώσεις δεν περιέχει κανόνα δικαίου όπως π.χ ο προϋπολογισμός του κράτους.

## 21. Σημασία της διάκρισης ουσιαστικού- τυπικού νόμου:

Ο τυπικός νόμος καταργείται ή τροποποιείται, κατά κανόνα, με άλλον τυπικό νόμο αλλά κατ' εξαίρεση μπορεί να καταργηθεί και με διοικητική πράξη μετά από ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση.

Ο ουσιαστικός νόμος μπορεί να καταργηθεί ή να τροποποιηθεί με οποιονδήποτε τρόπο.

- Δεν χωρά αίτηση ακύρωσης τυπικού νόμου στο Συμβούλιο της Επικρατείας, ενώ ο Άρειος Πάγος ελέγχει μόνο την εφαρμογή ουσιαστικού νόμου.
- Στον τυπικό νόμο ελέγχεται μόνο η τυχόν αντισυνταγματικότητά του.
- Μόνο ο ουσιαστικός νόμος είναι πηγή δικαίου αφού περιέχει κανόνα δικαίου.

## 22. Δημοσίευση – Ισχύς κανόνων Δικαίου

- Η τυπική ισχύς: αρχίζει με τη δημοσίευση του νόμου στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης
- Η ουσιαστική ισχύς: ξεκινά 10 μέρες μετά τη δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, εφόσον ο ίδιος ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά
- Η αναδρομική ισχύς: Οι διατάξεις του νόμου μπορεί να έχουν ισχύ σε χρόνο προγενέστερο της δημοσίευσής του εφόσον αυτό προβλέπεται ρητά από τον ίδιο το νόμο ή συνάγεται με σαφήνεια από το περιεχόμενό του. Ο ερμηνευτικός νόμος αποτελεί περίπτωση αναδρομικής ισχύος νόμου αφού έχει σκοπό να διευκρινίσει το περιεχόμενο προηγούμενου νόμου.

## 23. Τροποποίηση – Κατάργηση πηγών Δικαίου

Κάθε νομοθετικό κείμενο καταργείται με νομοθετικό κείμενο της ίδιας ή ανώτερης τυπικής ισχύος. Με απλά λόγια, το διάταγμα τροποποιείται με ψήφιση νεότερου διατάγματος, ο νόμος με νεότερο νόμο κ.ο.κ. Ο νόμος καταργείται ή τροποποιείται με νεότερο νόμο. (Πρέπει να έχουμε υπόψη μας ότι νεότερος γενικός νόμος δεν καταργεί προγενέστερο ειδικό νόμο.) Κατώτερη ιεραρχική πηγή δεν μπορεί να καταργήσει ή να τροποποιήσει ανώτερη π.χ. ένα διάταγμα δεν μπορεί να μεταβάλει ένα νόμο. Το αντίθετο είναι δυνατό.

## 24. Αναδρομική ισχύς νόμου

Με τη φράση «ο νόμος ορίζει για το μέλλον και δεν έχει αναδρομική δύναμη» (ΑΚ 2) εκφράζεται η γενικότερη αρχή του δικαίου περί μη αναδρομικότητας των νόμων για λόγους ασφάλειας και σταθερότητας των συναλλαγών. Ωστόσο νόμος μπορεί να προβλέπει ο ίδιος την αναδρομική του ισχύ ή αυτό να συνάγεται με σαφήνεια από το περιεχόμενό του. Σε κάθε περίπτωση η αναδρομικότητα του νόμου δεν τεκμαίρεται, οι δε αναδρομικοί νόμοι πρέπει να ερμηνεύονται στενά.

Σε όλες τις περιπτώσεις αναδρομικότητας πρέπει να είναι σεβαστοί οι εξής κανόνες:

- Αποκλείεται η αναδρομή όπου ρητά ορίζεται από το Σύνταγμα.
- Αποκλείεται η με νέο νόμο ανατροπή δικαιωμάτων που προστατεύονται από το Σύνταγμα και τα οποία αποκτήθηκαν με το προηγούμενο του αναδρομικού νόμου νομοθετικό καθεστώς π.χ δικαίωμα ιδιοκτησίας.
- Αποκλείεται η με νέο νόμο ανατροπή των σχέσεων, οι οποίες ρυθμίστηκαν ή τερματίστηκαν με καταβολή, συμβιβασμό ή αναγνώριση.
- Απαγορεύεται η αναδρομική ρύθμιση δικαιωμάτων και σχέσεων για τις οποίες έχει εκδοθεί τελεσίδικη δικαστική απόφαση.
- Απαγορεύεται η αναδρομική ισχύς νόμου ο οποίος θεμελιώνει ποινικό αδίκημα (1 ΠΚ). Αντίθετα αν μεταγενέστερος νόμος χαρακτήρισε την πράξη όχι αξιόποινη παύει και η εκτέλεση της ποινής καθώς και τα ποινικά επακόλουθά της.

## 25. Άγραφο Δίκαιο

**Έθιμο:** κανόνας δικαίου που δημιουργείται με τη μακρά, ομοιόμορφη και αδιάκοπη άσκηση ορισμένης συμπεριφοράς από τα μέλη μιας κοινωνίας, με την πεποίθηση ότι τηρώντας τη συμπεριφορά αυτή εφαρμόζουν κανόνα δικαίου.

**Νομολογία:** αποφάσεις δικαστηρίων που ερμηνεύουν το δίκαιο σε κάθε συγκεκριμένη δικαζόμενη υπόθεση. Η δικαστική απόφαση ισχύει μόνο για τη συγκεκριμένη περίπτωση και δεν παράγει κανόνα δικαίου για το μέλλον. Δεν αποτελεί πηγή του δικαίου.



# ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ

## **26. Τι γνωρίζετε για τη διαχρονική πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της ενοποιητικής διαδικασίας;**

### **Ιστορία και εξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης**

Στα χρόνια του Αλεξάνδρου , όρος « Ευρώπη» χρησιμοποιείται για να δηλώσει τις περιοχές δυτικά της Περσίας, κυρίως της Μικράς Ασίας και την Ελλάδα.

Η Ευρώπη όπως τη γνωρίζουμε σήμερα . οργανωμένη σε εθνικά κράτη, γεννιέται μετά τον τερματισμό των θρησκευτικών πολέμων και τη Συνθήκη Βεσφαλίας και αναπτύσσεται χάρη στη Βιομηχανική Επανάσταση , την ανάπτυξη της παραγωγής, του εμπορίου και των διεθνών συναλλαγών.

Παράλληλα με τη δημιουργία των εθνικών κρατών αναδεικνύεται μια νέα ιδεολογία , αυτή της αστικής που είναι εμπνευσμένη από τα διδάγματα του Διαφωτισμού και τα αιτήματα της Γαλλικής Επανάστασης: « ελευθερία, ισότητα, αδελφосύνη»

## **27. Η Δημιουργία των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων**

Τη γένεση της σημερινής Ευρωπαϊκής Ένωσης θα πρέπει να αναζητήσουμε στη μεταπολεμική εποχή. Οι ανάγκες οργάνωσης της ευρωπαϊκής ενοποίησης οδηγούν στο Συνέδριο της Χάγης, που πραγματοποιείται το Μάιο του 1948. Σε αυτό συμμετέχουν 800 περίπου προσωπικότητες από 19 κράτη, μεταξύ των οποίων ο Churchill και διαμορφώνονται τρεις σχολές σκέψης:

- 1) Η ομοσπονδιακή : Ζητάει άμεση ίδρυση ομοσπονδίας.
- 2) Ενωσιακή: Υιοθετεί το μοντέλο της ένωσης ανεξαρτήτων κρατών, με ελάχιστους περιορισμούς κυριαρχίας.
- 3) Λειτουργική: Αναγνωρίζει ως τελικό στόχο την ομοσπονδία, αλλά επιδιώκει να την κατακτήσει σταδιακά, μέσω μιας ενοποιητικής διαδικασίας με εκχώρηση αρμοδιοτήτων από τα Κράτη – Μέλη ( Κ-Μ) προς την Κοινότητα κατά τομείς.

## **28. Διακήρυξη της 9ης Μαΐου 1950**

Η Ευρώπη δε θα οικοδομηθεί με τη μια βάση ενός ενιαίου σχεδίου. Θα οικοδομηθεί βάσει συγκεκριμένων αποτελεσμάτων. Η προσέγγιση των εθνών της Ευρώπης προϋποθέτει την υπέρβαση της παλιάς αντίθεσης μεταξύ Γαλλίας και Γερμανίας. Η γαλλική κυβέρνηση για το λόγο αυτό προτείνει η συνολική γαλλογερμανική παραγωγή του άνθρακα και του χάλυβα να υπαχθεί σε μια Ανώτατη Αρχή , στο πλαίσιο ενός οργανισμού ανοιχτού στη συμμετοχή και άλλων κρατών της Ευρώπης. Η εγκαθίδρυση αυτής της πανίσχυρης παραγωγικής μονάδας ανοιχτής σε όλες τις χώρες που είναι πρόθυμες να συμμετάσχουν και αν δεσμευτούν να παρέχουν σε όλα τα Κράτη – Μέλη τα βασικά στοιχεία της βιομηχανικής τους παραγωγής επί ίσοις όροις, θα αποτελέσει το πραγματικό θεμέλιο της οικονομικής τους ενοποίησης.

## **29. Η ΕΚΑΧ και η Ευρωπαϊκή Αμυντική κοινότητα**

Το σχέδιο Schuman αποτέλεσε τη βάση της Συνθήκης του Παρισιού ( 1951) με την οποία εγκαθιδρύθηκε η ΕΚΑΧ. Η Συνθήκη αυτή υπογράφηκε από έξι χώρες, Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Ιταλία, Γαλλία και Γερμανία. Τέθηκε σε ισχύ το 1952 και ίσχυσε για 50 χρόνια. Με αποτυχία στέφθηκε η επόμενη προσπάθεια , που αφορούσε την ίδρυση μιας «Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας» με ευρωπαϊκό στρατό υπό την καθοδήγηση ενός Ευρωπαίου υπουργού Άμυνας και τη διοικητική εποπτεία ειδικής ευρωπαϊκής επιτροπής.

## **30. Συνθήκες ΕΟΚ και ΕΚΑΕ**

Μετά την υπογραφή τους στην Ρώμη το 1957 και την επικύρωσή τους από 6 χώρες ( Γερμανία, Ιταλία, Γαλλία, Βέλγιο, Ολλανδία, Λουξεμβούργο) το 1958 τέθηκαν σε ισχύ δυο νέες συνθήκες : η ΕΟΚ και η ΕΚΑΕ ( Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας)



### **31. Η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

#### **Ο δρόμος προς το Μάαστριχτ**

Η ΕΕΠ επέφερε την πιο ριζική αλλαγή στην ιστορία της Ευρωπαϊκής Κοινότητας , καθώς άλλαξε τόσο τη νομοθετική όσο και την πολιτική κουλτούρα της λειτουργίας της. Οι μεταβολές στην νομοθετική παραγωγή επέφεραν και αλλαγές στην πολιτική κουλτούρα και αποτυπώθηκε σε τρία κυρίως μεγάλα ζητήματα. Το πρώτο αφορούσε το βαθμό της ρύθμισης που απαιτείται προκειμένου να ολοκληρωθεί η δημιουργία της κοινής αγοράς. Το δεύτερο ζήτημα είχε σχέση με την κοινωνική διάσταση της Κοινότητας , δεδομένου ότι η εναρμόνιση σε αυτό το πεδίο, επηρεάζει και τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς.

Το τρίτο ζήτημα αφορούσε την οικονομική και Νομισματική Ένωση.

### **32. Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ( ΣΕΕ)**

Η συνθήκη για την ΕΕΠ σηματοδοτούσε μια νέα φάση στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης . Ενώ στην ΕΕΠ η δικαιική εναρμόνιση αποτελούσε όχημα διαμόρφωσης μιας ενιαίας αγοράς η ΣΕΕ δημιουργούσε μια νέα μορφή Πολιτείας, με δικές της πολιτικές αξίες και ποικίλους στόχους. Κύριο θεσμικό χαρακτηριστικό της ΣΕΕ είναι η δημιουργία τριών πυλώνων.

### 33. Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ

Η Συνθήκη της Λισαβόνας τέθηκε σε ισχύ το 2009 και αφορούσε την αναθεώρηση τόσο της Συνθήκης της Ρώμης όσο και της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Προκειμένου να κυρωθεί πέρασε μια δύσκολη περίοδο, με την αντίδραση μελών όπως η Τσεχία και η Πολωνία, καθώς και με την ανάγκη για την αναθεώρηση του Συντάγματος κάποιων μελών, όπως η Γαλλία και η Γερμανία, ενώ η Ιρλανδία υποχρεώθηκε να διενεργήσει δυο φορές δημοψήφισμα για την ακύρωση της Συνθήκης. Σχεδόν αποκλειστικά, αντικείμενο της Συνθήκης αποτέλεσαν θεσμικά ζητήματα.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας (ή Λισσαβώνας), την οποία υπέγραψαν οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων των 27 κρατών μελών, στις 13 Δεκεμβρίου 2007, διατήρησε όλα τα σημαντικά στοιχεία της αποθανούσης συνταγματικής Συνθήκης, ενώ παραμέρισε ορισμένα δευτερεύοντα ή διακοσμητικά στοιχεία, τα οποία ενοχλούσαν ιδιαίτερα τους ευρωσκεπτικιστές: τον τίτλο του «Συντάγματος» που για κάποιους υπέκρυπτε τη μετουσίωση της Ένωσης σε υπερκράτος· την αναφορά στα σύμβολα της ενοποίησης, όπως τη γνωστή μας σημαία με τα δώδεκα άστρα, την ωδή στη χαρά του Μπετόβεν που έχει ήδη καθιερωθεί ως ύμνος της Ευρώπης· την 9η Μαΐου ως ημέρα της Ευρώπης εις ανάμνηση της διακήρυξης του Ρ. Σουμάν. Οι «ευρωπαϊκοί νόμοι» και οι «ευρωπαϊκοί νόμοι-πλαίσια» δεν θα αντικαταστήσουν τους «κανονισμούς» και τις «οδηγίες», όπως πρότεινε το Σύνταγμα, αλλά εν πάση περιπτώσει η προτεινόμενη από αυτό αλλαγή των ονομάτων των νομικών μέσων δεν θα επέφερε ουσιαστική αλλαγή στο ευρωπαϊκό νομικό σύστημα. Ο χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν ενσωματώνεται στη Συνθήκη της Λισαβόνας, όπως στο Σύνταγμα, αλλά η νέα Συνθήκη καθιστά νομικά δεσμευτικές τις διατάξεις του, εκτός όσον αφορά το Ηνωμένο Βασίλειο και την Πολωνία.

**Οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις** που προτείνονταν από το θνησιγενές Σύνταγμα αναλαμβάνονται από τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Καταρχήν, η Ευρωπαϊκή Ένωση απορρόφησε την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η οποία έπαψε να υπάρχει από τη θέση σε ισχύ της νέας Συνθήκης, την 1η Δεκεμβρίου 2009. Η συγχώνευση της Κοινότητας και της Ένωσης κατήργησε την παράλογη έννοια των «τριών πυλώνων» της Ένωσης: της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ), της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) και της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων (ΔΕΥ). Τώρα πλέον μιλούμε μόνο για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά αναφερόμαστε στην Κοινότητα σχετικά με όλη τη νομοθεσία που έχει θεσπιστεί πάνω στη βάση της. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει πλέον ενιαία νομική προσωπικότητα με την οποία διαπραγματεύεται, υπογράφει και εφαρμόζει όλες τις εξωτερικές υποχρεώσεις, πολιτικές και δραστηριότητες, που περιλαμβάνουν την εμπορική πολιτική, την ενίσχυση στην ανάπτυξη, την εκπροσώπηση σε τρίτες χώρες και σε διεθνείς οργανισμούς και την εξωτερική πολιτική και άμυνας.

### 34. Ποιες είναι οι βασικές διακρίσεις του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης;

Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής ένωση διακρίνεται σε:

1. **Πρωτογενές** στο οποίο εντάσσονται οι ιδρυτικές συνθήκες και όσες τις τροποποιούν, συνθήκες προσχώρησης, τα παραρτήματα, πρωτόκολλα και δηλώσεις που συνοδεύουν τις συνθήκες, το έθιμο και οι γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου που έχουν συνταγματική ποιότητα.
2. **Παράγωγο** το οποίο θεσμοθετείται σύμφωνα με την προβλεπόμενη στο πρωτογενές δίκαιο διαδικασία από τα όργανα της ένωσης. Σε αυτό εντάσσονται οι κανονισμοί, οδηγίες, αποφάσεις, αποφάσεις-πλαίσιο, συστάσεις, γνώμες, διεθνείς συμβάσεις και διεθνείς συμφωνίες.

### 35. Ποιες είναι οι Αρμοδιότητες της Ένωσης;

Αποκλειστική είναι μία αρμοδιότητα όταν η Κοινότητα είναι η μόνη αρμόδια να ενεργήσει για τη ρύθμιση του συγκεκριμένου θέματος. Ως αποκλειστικές σημειώνονται οι ακόλουθες αρμοδιότητες: η τελωνειακή ένωση, η κοινή εμπορική πολιτική, οι διεθνείς μεταφορές μεταξύ Κρατών-μελών, η νομισματική πολιτική για τα κράτη της ευρωζώνης, η ρύθμιση του καθεστώτος των κοινοτικών υπαλλήλων, η διατήρηση των βιολογικών πόρων της θάλασσας στο πλαίσιο της κοινής αλιευτικής πολιτικής.

**Συντρέχουσα** είναι μία αρμοδιότητα για την οποία τα Κράτη-Μέλη παραμένουν αρμόδια εφόσον η Κοινότητα δεν έχει λάβει μέτρα στο πεδίο αυτό. Από τη στιγμή που η Κοινότητα ενεργήσει τα Κράτη-Μέλη δεν μπορούν πλέον να ρυθμίσουν μονομερώς το πεδίο αυτό. Ως συντρέχουσες σημειώνονται ενδεικτικά οι ακόλουθες αρμοδιότητες: η αγροτική πολιτική, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, η χορήγηση κρατικών ενισχύσεων, η κοινωνική πολιτική, θέματα περιβάλλοντος.

**Υποστηρικτική** είναι η αρμοδιότητα για την οποία καταρχήν υπεύθυνα να δράσουν είναι τα Κράτη-Μέλη και η Κοινότητα μπορεί να λάβει μόνο μέτρα για το συντονισμό ή υποστήριξη αυτής της δράσης προκειμένου να επιτευχθούν οι κοινοί στόχοι. Ως υποστηρικτικές σημειώνονται οι ακόλουθες αρμοδιότητες: βιομηχανία, πολιτισμός, παιδεία και επαγγελματική κατάρτιση, νεολαία, αθλητισμός.

**Σιωπηρή** αρμοδιότητα είναι αυτή που αναγνωρίζεται στην Κοινότητα για θέματα που δεν προβλέπεται μεν ρητά αρμοδιότητά της αλλά τα οποία θέματα βρίσκονται σε άμεση και αναγκαστική συνάφεια με εκείνα που προβλέπεται. Η σιωπηρή αρμοδιότητα καθιερώθηκε από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

### 36. Τι πραγματεύεται το πρόβλημα της «αντίστροφης διάκρισης»

Ενδέχεται ο μετακινούμενος Ευρωπαίος πολίτης να απολαμβάνει στη χώρα υποδοχής μεγαλύτερη ελευθερία και προστασία από αυτήν που απολαμβάνει ο πολίτης ή το εμπόρευμα της χώρας υποδοχής που παραμένει στη χώρα προέλευσής του. Για το λόγο αυτό το ΔΕΚ έκρινε ότι η απαγόρευση των διακρίσεων μπορεί να ισχύσει και για τους ημεδαπούς όταν υπάρχει κάποιος, έστω και έμμεσος, σύνδεσμος με άλλη κοινοτική χώρα. Η αποδοχή του φαινομένου της αντίστροφης διάκρισης ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο την ομοιογένεια της ενιαίας αγοράς, εντούτοις φανερώνει την αυτονομία των κρατών-Μελών να ρυθμίζουν τις υποθέσεις που είναι αποκλειστικά εσωτερικές τους.

### 37. Τι σημαίνει κοινή αγορά;

**Κοινή αγορά** είναι το βήμα για μία υπερεθνική ολοκλήρωση, που συνίσταται στην εξάλειψη όλων των εμποδίων στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές ώστε να επιτευχθεί συγχώνευση των εθνικών αγορών σε μία **ενιαία αγορά (ή εσωτερική αγορά)** η οποία θα προσομοιάζει όσο γίνεται περισσότερο σε μία εσωτερική αγορά. Στόχος της ενιαίας αγοράς δεν είναι μόνο η ενοποίηση των εθνικών αγορών αλλά και η αύξηση της ανταγωνιστικότητάς τους.

Για τη μετάβαση από την κοινή αγορά στην εσωτερική δεν αρκεί η ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών αλλά απαιτούνται και η ελεύθερη κυκλοφορία όλων των συντελεστών της παραγωγής. Έτσι, το άρθρο 14 παρ. 2 της Συνθ.ΕΚ θεμελιώνει τέσσερις πρωταρχικής σημασίας ελευθερίες:

- 👉 την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων
- 👉 την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων
- 👉 την ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών
- 👉 την ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων.

### 38. Τι γνωρίζετε για τις 4 θεμελιώδεις ελευθερίες;

#### Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΕΜΠΟΡΕΥΜΑΤΩΝ

Σύμφωνα με τα άρθρα 28 και 29 της Συνθήκης απαγορεύονται οι ποσοτικοί περιορισμοί επί των εισαγωγών και εξαγωγών καθώς και όλα τα μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος μεταξύ των Κρατών-Μελών. Εμπόρευμα είναι κάθε προϊόν που έχει μια χρηματική αξία και μπορεί να είναι αντικείμενο εμπορικών συναλλαγών, όπως ενσώματα αγαθά αλλά και μη ενσώματα. Δεν είναι εμπόρευμα οι τηλεοπτικές συχνότητες. Ελεύθερη κυκλοφορία απολαμβάνουν τα προϊόντα που προέρχονται από τα Κράτη-Μέλη αλλά και όσα προέρχονται από τρίτες χώρες και κυκλοφορούν ελεύθερα στα Κράτη-Μέλη. Θεωρούνται ότι προέρχονται από Κράτη-Μέλη όσα προϊόντα:

- Παράγονται ή κατασκευάζονται στο σύνολό τους σε Κράτος –Μέλος
  - Κατασκευάζονται σε δύο ή περισσότερες χώρες αλλά η τελευταία και οικονομικά ενδιαφέρουσα επεξεργασία τους γίνεται σε Κράτος-Μέλος.
  - Αποτελούν ανταλλακτικά ή εξαρτήματα ενός κύριου εμπορεύματος που προέρχεται –σύμφωνα με τα ανωτέρω- από Κράτος –Μέλος.
  - Προϊόντα που κυκλοφορούν ελεύθερα σε Κράτος –Μέλος είναι :
  - Εκείνα για τα οποία έχουν τηρηθεί οι διατυπώσεις εισαγωγής
  - Εκείνα για τα οποία το Κράτος-Μέλος εισαγωγής έχει εισπράξει τους απαιτούμενους δασμούς και φορολογικές επιβαρύνσεις ισοδύναμου αποτελέσματος
- Εκείνα για τα οποία δεν έχουν επιστραφεί ολικά ή μερικά αυτοί οι δασμοί και οι επιβαρύνσεις.

Η σημασία των άρθρων 28 και 29 είναι ότι δεν μπορεί να επιβληθούν από ένα Κράτος-Μέλος μέτρα δυσμενέστερα για τα εισαγόμενα προϊόντα από ό,τι στα εγχώρια. Το ΔΕΚ έκρινε ότι απαγορεύεται όχι μόνο η εκστρατεία για την προώθηση των εθνικών προϊόντων αλλά και η υποχρέωση των παραγωγών να καταγράφουν τη χώρα προέλευσης ενός προϊόντος.

Το ΔΕΚ έκρινε ότι εάν ένα εμπόρευμα παρασκευάστηκε και τέθηκε σε κυκλοφορία νόμιμα σε κάποιο Κράτος-Μέλος όλα τα υπόλοιπα Κράτη-Μέλη υποχρεούνται να επιτρέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία του στο εσωτερικό τους. Από αυτήν την κρίση του ΔΕΚ απορρέουν τρεις κανόνες: Πρώτον η νομιμότητα του ρυθμιστικού ελέγχου του κράτους παραγωγής, Δεύτερον η αμοιβαία αναγνώριση και Τρίτον ότι εάν το κράτος παραγωγής θέλει να εξαγάγει τα προϊόντα του στα άλλα Κράτη-Μέλη της Ε.Ε πρέπει να λαμβάνει υπόψη του και τα δικά τους δημόσια συμφέροντα (π.χ προστασία της δημόσιας υγείας, του περιβάλλοντος κ.τ.λ).

**ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ** στην εφαρμογή των τεσσάρων ελευθεριών προβλέπονται είτε από το κοινοτικό δίκαιο είτε από τη νομολογία του ΔΕΚ.

Η εφαρμογή των τεσσάρων ελευθεριών γνωρίζει εξαιρέσεις μερικές από τις οποίες προβλέπονται από το κοινοτικό δίκαιο και είναι: η δημόσια ασφάλεια, η δημόσια τάξη, η δημόσια ηθική, η προστασία της υγείας και της ζωής των ανθρώπων και των ζώων ή προφύλαξης των φυτών, η προστασία των εθνικών θησαυρών που έχουν καλλιτεχνική, ιστορική ή αρχαιολογική αξία, η προστασία της βιομηχανικής και εμπορικής ιδιοκτησίας. Επιπλέον το ΔΕΚ έχει δεχθεί εξαιρέσεις εάν δικαιολογούνται από επιτακτικές ανάγκες προστασίας του δημοσίου συμφέροντος (όχι η προστασία οικονομικών συμφερόντων). Ως επιτακτική ανάγκη προστασίας του δημοσίου συμφέροντος έχει κριθεί ότι είναι: η αποτελεσματικότητα των φορολογικών ελέγχων, η προστασία του καταναλωτή, η προστασία του ανόθευτου χαρακτήρα των εμπορικών συναλλαγών, η προστασία του περιβάλλοντος, η ελευθερία έκφρασης γνώμης μέσω της ύπαρξης πολλών μέσων μαζικής ενημέρωσης.

## Η ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΠΡΟΣΩΠΩΝ

Σύμφωνα με το άρθρο 39 της Συνθήκης, το οποίο αφορά εργαζομένους με σχέση εξαρτημένης εργασίας, εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της Κοινότητας που συνεπάγεται την κατάργηση κάθε διάκρισης λόγω ιθαγένειας μεταξύ των εργαζομένων των Κρατών-Μελών με την επιφύλαξη περιορισμών που δικαιολογούνται από λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας. Σύμφωνα με το άρθρο 43 της Συνθήκης, το οποίο συμπληρώνει το προαναφερόμενο άρθρο 39, εξασφαλίζεται η ελευθερία εγκατάστασης των αυτοαπασχολούμενων, φυσικών και νομικών προσώπων. Ελευθερία εγκατάστασης σημαίνει ίδρυση εταιρείας από υπήκοο ενός Κράτους-Μέλους στην επικράτεια άλλου Κράτους-Μέλους, μεταφορά της έδρας μίας υπάρχουσας εταιρείας σε άλλο Κράτος-Μέλος, ίδρυση υποκαταστήματος ή θυγατρικής εταιρείας σε άλλο Κράτος-Μέλος. Με βάση την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων οι Ευρωπαίοι πολίτες πρέπει να τυγχάνουν της ίδιας μεταχείρισης με τους ημεδαπούς εργαζομένους όσον αφορά κυρίως την πρόσβαση στην απασχόληση, την αμοιβή, τα φορολογικά πλεονεκτήματα, την απόλυση. Ακόμη και μετά τη λύση της εργασιακής τους σχέσης μπορούν παραμείνουν στη χώρα υποδοχής. Απαγορεύονται όχι μόνο οι άμεσες αλλά και οι έμμεσες αρνητικές διακρίσεις όπως π.χ. η γνώση κάποιας γλώσσας μπορεί να είναι προϋπόθεση για την πρόσληψη εργαζομένου αρκεί να μην τίθεται ως όρος να είναι η γλώσσα αυτή η μητρική του εργαζομένου. Δικαίωμα εισόδου και παραμονής αποκτούν και οι συγγενείς του ευρωπαίου πολίτη που είναι πολίτες τρίτης χώρας και ειδικότερα: ο/η σύζυγος, τα τέκνα κάτω των 21 ετών και οι συντηρούμενοι από τον πολίτη ανιόντες. Εξαιρέση: Τα ανωτέρω δεν εφαρμόζονται προκειμένου περί απασχόλησης στη δημόσια διοίκηση. Επιπλέον, μία χώρα μπορεί να αρνηθεί την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας σε ευρωπαίο πολίτη (αυτοαπασχολούμενο ή με σύμβαση εξαρτημένης εργασίας) μόνο για λόγους δημόσιας υγείας, δημόσιας πολιτικής και δημόσιας ασφάλειας. Αντίθετα από ότι συμβαίνει με τα προϊόντα των τρίτων χωρών που εφόσον εισαχθούν στην Κοινότητα υπό συγκεκριμένους όρους διακινούνται ελεύθερα στα Κράτη-Μέλη, οι πολίτες τρίτων χωρών δεν έχουν το αντίστοιχο δικαίωμα αφού η άδεια παραμονής και εργασίας τους δεν εκτείνεται πέραν του Κράτους-Μέλους που την εξέδωσε. Η εφαρμογή των δύο ανωτέρω διατάξεων (άρθρα 39 και 43 της Συνθήκης) προϋποθέτει να είναι η οικονομική δραστηριότητα εργασία για την οποία προβλέπεται τίμημα και η ανταμοιβή μπορεί να είναι σε είδος και όχι μόνο σε χρήμα.

## ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Σύμφωνα με το άρθρο 49 της ΣυνθΕΚ περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Κοινότητας απαγορεύονται όσον αφορά τους υπηκόους Κρατών-Μελών που είναι εγκατεστημένοι σε Κράτος Μέλος διαφορετικό από εκείνο του αποδέκτη της παροχής. Η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών συνεπάγεται, καταρχήν, πλήρη απαγόρευση διακριτικής μεταχείρισης λόγω ιθαγενείας. Εθνικοί περιορισμοί επιτρέπονται μόνο αν δικαιολογούνται από επιτακτικό λόγο προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και σέβονται την αρχή της αναλογικότητας δηλ. οι περιορισμοί είναι κατάλληλοι για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και αναγκαίοι δηλ. άλλο ηπιότερο μέτρο δεν θα έχει αποτέλεσμα.

Σύμφωνα με το άρθρο 50 της ΣυνθΕΚ ως υπηρεσίες ορίζονται οι παροχές που κατά κανόνα προσφέρονται αντί αμοιβής και δεν διέπονται από τις διατάξεις σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, κεφαλαίων και προσώπων. Οι υπηρεσίες περιλαμβάνουν κυρίως τις βιομηχανικές, εμπορικές, βιοτεχνικές δραστηριότητες και τις δραστηριότητες των ελευθέρων επαγγελματιών. Προϋποθέσεις, συνεπώς, για την υπαγωγή μίας δραστηριότητας στις έννοια 'υπηρεσία' είναι ο οικονομικός χαρακτήρας της δραστηριότητας παροχής υπηρεσίας (δεν καλύπτονται δηλ. κρατικές υπηρεσίες που προσφέρονται δωρεάν) καθώς και ο προσωρινός χαρακτήρας της οικονομικής δραστηριότητας ο οποίος κρίνεται βάσει της διάρκειας, της συχνότητας, της περιοδικότητας και της συνέχειας της παροχής. Για την εφαρμογή του άρθρου 49 της ΣυνθΕΚ κριτήριο είναι το στοιχείο της διασυνοριακότητας. Η υπηρεσία δηλ. να παρέχεται ως εξής:

- Είτε ο πάροχος της υπηρεσίας να μεταβαίνει στο κράτος του αποδέκτη της υπηρεσίας
- Είτε ο αποδέκτης της υπηρεσίας να μεταβαίνει στο κράτος που την παρέχει (π.χ. μετάβαση ασθενή σε άλλο κράτος για την παροχή ιατρικών υπηρεσιών).
- Είτε η υπηρεσία να διαβαίνει τα σύνορα και όχι τα πρόσωπα (πάροχος ή αποδέκτης) όπως συμβαίνει με τις ραδιοτηλεοπτικές εκπομπές σε άλλο κράτος, παροχή νομικών υπηρεσιών διά τηλεφώνου).
- Είτε και ο πάροχος και ο αποδέκτης της υπηρεσίας να μεταβαίνουν σε άλλο κράτος (π.χ. ξεναγός).

## **ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑ ΚΕΦΑΛΑΙΩΝ**

Σύμφωνα με το άρθρο 56 της ΣυνθΕΚ απαγορεύεται οποιοσδήποτε περιορισμός των κινήσεων κεφαλαίων μεταξύ Κρατών-Μελών και μεταξύ Κρατών-Μελών και τρίτων χωρών. Η διάταξη αυτή εφαρμόζεται δηλ. για κεφάλαια που προέρχονται τόσο από Κράτη-Μέλη όσο και από τρίτες χώρες. Φορείς του δικαιώματος είναι τα πρόσωπα (φυσικά και νομικά) που κατοικούν σε ένα Κράτος-Μέλος. Η διάταξη αφορά σε όλα τα κεφάλαια που βρίσκονται μέσα στην Κοινότητα ανεξαρτήτως ιθαγενείας των κατόχων τους. Όπως και στις υπόλοιπες ελευθερίες περιοριστικά εθνικά μέτρα μπορούν να επιβληθούν για λόγους δημοσίου συμφέροντος (π.χ καταπολέμηση 'ξεπλύματος' βρώμικου χρήματος). Αυτά δε τα μέτρα πρέπει να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας να είναι δηλ. αναγκαία και κατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

Από τον κανόνα της ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων από ή προς τρίτες χώρες προβλέπονται δύο εξαιρέσεις:

- i) Στην περίπτωση που τέτοιες κινήσεις προκαλούν ή απειλούν να προκαλέσουν σοβαρές δυσχέρειες στη λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης μπορούν να ληφθούν μέτρα διασφάλισης για χρονικό διάστημα μέχρι 6 μηνών και
- ii) Στο πλαίσιο της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας μπορεί να αποφασιστεί μερική ή ολοκληρωτική μείωση ή διακοπή των οικονομικών σχέσεων με κάποια ή περισσότερες τρίτες χώρες, άρα και της ελεύθερης κίνησης των κεφαλαίων.

### **39. Τι είναι τα μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος;**

Τα μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματα είναι μέτρα που λαμβάνει ένα κράτος – μέλος τα οποία δεν έχουν να κάνουν με δασμούς και φόρους, αλλά παρόλο αυτά μπορούν να επηρεάσουν σημαντικά την ελεύθερη κυκλοφορία προϊόντων. Π.χ. Απαίτηση για πιστοποιητικό γνησιότητας για κάποιο προϊόν, γεγονός το οποίο αποτελεί μέτρο ισοδύναμο αποτελέσματος και επηρεάζει την ελεύθερη διακίνηση προϊόντων. Π.χ. Έλληνας δεν μπορεί να βρει τέτοιο πιστοποιητικό για ένα προϊόν που δεν παράγεται στην Ελλάδα.



#### 40. Ποια είναι τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τι γνωρίζετε για καθένα από αυτά;

- ✓ Το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο**: αποτελεί όργανο της ευρωπαϊκής ένωσης και απαρτίζεται από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων όλων των χωρών της ένωσης, καθώς και από τον πρόεδρο της ευρωπαϊκής επιτροπής.

Η σημαντικότερη αλλαγή που θα επέφερε η Συνταγματική Συνθήκη στη λειτουργία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου θα ήταν η εκλογή από αυτό ενός προέδρου με ενισχυμένη πλειοψηφία.

- ✓ Το **Συμβούλιο Υπουργών** : το συμβούλιο υπουργών αποτελεί όργανο εκπροσώπησης των κρατών – μελών και απαρτίζεται από τον η τους υπουργούς ή αναπληρωτές υπουργούς κάθε κράτους -μέλους με ίδιο ή παρόμοιο χαρτοφυλάκιο.

Την προεδρία του Συμβουλίου , όπως και εκείνη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου , αναλαμβάνει εκ περιτροπής κάθε Κράτος – Μέλος για μια περίοδο έξι μηνών.

Η COPERER που δημιουργήθηκε το 1958 ως επικουρικό όργανο και επισημοποιήθηκε το 1965 αποτελείται από μόνιμους αντιπροσώπους των κρατών-μελών.

- ✓ Το **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο**: Το ΕΚ αντιπροσωπεύει σύμφωνα με το άρθρο 189 της ΣυνθεΚ , τους λαούς κρατών- μελών. Οι έδρες κατανέμονται ανάλογα με τον πληθυσμό των κρατών- μελών. Τη Σύνθεση του κοινοβουλίου αποφασίζει ομόφωνα το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο , έπειτα από πρωτοβουλία του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και με την έγκρισή του. Πριν από κάθε ψηφοφορία στην ολομέλεια , οι ποιοτικές ομάδες εξετάζουν τις εκθέσεις των κοινοβουλευτικών επιτροπών και επιβάλλουν τροπολογίες. Η θέση κάθε πολιτικής ομάδας αποφασίζεται με συνεννόηση στο εσωτερικό της, ωστόσο κανένας βουλευτής δεν επιτρέπεται να λάβει υποχρεωτική εντολή ψήφου. Έχει έδρα το Στρασβούργο και διαθέτει 17 επιτροπές . Οι κύριες **αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου** είναι :

- Νομοθετική εξουσία,, Δημοσιονομική εξουσία, Ποιοτικός έλεγχος επιτροπής, Αρμοδιότητα προσφυγής στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο ,Δέχεται αναφορές από τους πολίτες, Σύμφωνη γνώμη επί όλων των σημαντικών διεθνών συμφωνιών.

- ✓ **Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή** : Η επιτροπή συνιστά ένα ενιαίο κολέγιο ( σήμερα 28 επιτρόπων) με έναν από κάθε κράτος- μέλος που διορίζονται για θητεία πέντε ετών «με κοινή συμφωνία» των κυβερνήσεων των κρατών – μελών καθώς και του προέδρου της επιτροπής . Τα μέλη της επιτροπής πρέπει να επιλέγονται βάσει των «γενικών προσόντων τους» και να ασκούν τα καθήκοντα τους με πλήρη ανεξαρτησία προς το γενικό συμφέρον της κοινότητας.

Αρμοδιότητες της επιτροπής

- Μεριμνά για την εφαρμογή της παρούσας συνθήκης
  - Διατυπώνει συστάσεις ή γνώμες
  - Έχει ίδια εξουσία λήψης αποφάσεων και συμπράττει στη διαμόρφωση των πράξεων του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.
  - Ασκει τις αρμοδιότητες που τις αναθέτει το Συμβούλιο για την εκτέλεση των κανόνων που θεσπίζει. Δηλαδή:
  - Αρμοδιότητα ανάληψης νομοθετικής πρωτοβουλίας
  - Νομοθετική και οιονεί νομοθετική αρμοδιότητα
  - Ελεγκτική αρμοδιότητα
  - Εκτελεστική αρμοδιότητα.
- ✓ **Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων και το Πρωτοδικείο**

Η θέσπιση μια κοινοτικής δικαστικής εξουσίας απορρέει από την αναγκαιότητα οι οποίες διαφορές αφορούν το κοινοτικό δίκαιο και εμπίπτουν στην κοινοτική έννομη τάξη να επιλύονται από ένα υπερεθνικό όργανο ανεξάρτητο δηλαδή από τα Κράτη- Μέλη , αλλά διαφορετικό από τα εθνικά δικαστήρια για να γίνεται ομοιόμορφη εφαρμογή δικαίου.

Σύνθεση : απαρτίζεται από 28 δικαστές, είναι από κάθε κράτος- μέλος.

Πρόκειται για νομικούς που παρέχουν εγγυήσεις πλήρους ανεξαρτησίας και στη χώρα προέλευση τους έχουν τα προσόντα να διοριστούν για ανώτατα δικαστικά αξιώματα, ή είναι νομικοί αναγνωρισμένου κύρους.

#### ✓ **ΤΑ ΕΛΑΣΣΟΝΑ ΟΡΓΑΝΑ**

Πέραν των παραπάνω κυρίων οργάνων , στο πλαίσιο της κοινότητας λειτουργούν τα παρακάτω όργανα:

- Ελεγκτικό Συνέδριο
- Οικονομική και κοινωνική επιτροπή ( ΟΚΕ)
- Επιτροπή των περιφερειακών
- Ευρωπαϊκή Κεντρική τράπεζα - ΕΚΤ
- Ευρωπαϊκή τράπεζα επενδύσεων
- Ευρωπαϊός διαμεσολαβητής

#### **41. Τι σημαίνει παράγωγο δίκαιο και ποιες είναι οι πηγές του;**

Το παράγωγο δίκαιο θεσμοθετείται σύμφωνα με την προβλεπόμενη στο πρωτογενές δίκαιο διαδικασία από τα κοινοτικά ενωσιακά όργανα. Ονομάζεται παράγωγο ακριβώς επειδή παράγεται και στηρίζεται στο πρωτογενές.

##### **Οι πηγές παράγωγου δικαίου**

Το παράγωγο δίκαιο περιλαμβάνει τις μονομερείς πράξεις και τις συμβατικές πράξεις.

Οι μονομερείς πράξεις μπορούν να διαιρεθούν σε δύο κατηγορίες:

- ✓ εκείνες που συμπεριλαμβάνονται στην ονοματολογία του άρθρου 288 της συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ: τον κανονισμό, την οδηγία, την απόφαση, τις γνώμες και τις συστάσεις·
- ✓ εκείνες που δεν συμπεριλαμβάνονται στην ονοματολογία του άρθρου 288 της συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ. Είναι οι επονομαζόμενες άτυπες πράξεις, όπως οι ανακοινώσεις, οι συστάσεις καθώς και οι Λευκές και Πράσινες Βίβλοι.

Οι **συμβατικές πράξεις** συμπεριλαμβάνουν:

- ✓ τις διεθνείς συμφωνίες που υπογράφονται μεταξύ της ΕΕ, αφενός, και μιας τρίτης χώρας ή οργανισμού, αφετέρου·
- ✓ τις συμφωνίες μεταξύ κρατών μελών·
- ✓ τις διοργανικές συμφωνίες, δηλαδή συμφωνίες μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ.

## 42. ΕΥΡΩΠΑΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ

**α) Κανονισμοί:** Εκδίδονται από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο και χρησιμοποιούνται όταν υπάρχει ανάγκη ομοιομορφίας της νομικής ρύθμισης σε όλη την Κοινότητα και αποδέκτες τους είναι όλα τα Κράτη-Μέλη, τα φυσικά και νομικά πρόσωπα και τα κοινοτικά όργανα. Έχουν άμεση εφαρμογή και γενική ισχύ και δεσμευτικότητα. Άμεση εφαρμογή σημαίνει ότι 20 ημέρες μετά τη δημοσίευσή τους στην Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ενσωματώνονται στο εσωτερικό δίκαιο του κάθε κράτους-μέλους χωρίς να απαιτείται το τελευταίο να ενεργήσει κάποια πράξη. Γενική ισχύς και δεσμευτικότητα σημαίνει ότι έχουν γενικό και αφηρημένο περιεχόμενο και εφαρμόζονται κάθε φορά που συντρέχουν οι κατάλληλες προϋποθέσεις.

**β) Οδηγίες:** Είναι δεσμευτικές μόνο ως προς το αποτέλεσμα που επιδιώκουν και εναπόκειται σε κάθε Κράτος-Μέλος να επιλέξει τον τρόπο για την επίτευξη του αποτελέσματος αυτού. Από τη στιγμή που μία οδηγία τεθεί σε ισχύ υπάρχει προθεσμία για την ενσωμάτωσή της στο εσωτερικό δίκαιο κάθε κράτους-μέλους η οποία (ενσωμάτωση) δεν γίνεται άμεσα, όπως στους κανονισμούς, αλλά με νόμο, προεδρικό διάταγμα, υπουργική απόφαση ή συλλογική σύμβαση και με τρόπο που εξασφαλίζει την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας. Εάν παρέλθει η ορισθείσα προθεσμία και η μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο δεν έχει πραγματοποιηθεί τότε η οδηγία έχει άμεση ισχύ για τους ιδιώτες εφόσον οι τελευταίοι αποκτούν δικαιώματα (όχι υποχρεώσεις) και το περιεχόμενο της οδηγίας είναι καθορισμένο με σαφήνεια.

**γ) Αποφάσεις:** Είναι δεσμευτικές μόνο για τους αποδέκτες τους (δεν έχουν δηλ. γενική ισχύ). Αποδέκτες τους μπορεί να είναι Κράτη-Μέλη, κοινοτικά όργανα, φυσικά πρόσωπα και νομικά πρόσωπα.

**δ) Αποφάσεις-πλαίσιο:** Χρησιμοποιούνται για την εναρμόνιση της νομοθεσίας. Δεσμεύουν τα Κράτη – Μέλη ως προς το αποτέλεσμα (όπως οι οδηγίες) αλλά οι ιδιώτες δεν μπορούν να διεκδικήσουν ενώπιον των εθνικών τους δικαστηρίων κάποιο δικαίωμα που να απορρέει από αυτές.

**ε) Διεθνείς συμφωνίες:** Είναι αυτές που η Κοινότητα συνάπτει με κράτη εκτός της Κοινότητας και διεθνείς οργανισμούς.

**στ) Συμβάσεις:** Συνάπτονται μεταξύ της Ένωσης και των Κρατών-Μελών της έπειτα από μη δεσμευτική σύσταση της Ένωσης.

### **43. Τι υποστηρίζει η αρχή της αυτονομίας;**

Η κοινοτική έννομη τάξη αποτελεί καταρχάς μια αυτόνομη σφαίρα δικαίου, ξεχωριστή από την εθνική, η οποία δε συνιστά απλά πηγή υποχρεώσεων των κρατών – μελών, αλλά επιφέρει άμεσα αποτελέσματα στη νομική κατάσταση των ιδιωτών. Όπως η εθνική δικαιοπραξία, έτσι ώστε και η κοινοτική είναι δομημένη ιεραρχικά: στην κορυφή της πυραμίδας βρίσκονται οι Συνθήκες ίδρυσης των κοινοτήτων και της ένωσης και όσες τις τροποποιούν. Οι κύριες εκφάνσεις της αυτονομίας της κοινοτικής πράξης είναι ακόλουθες:

Η κοινοτική έννομη τάξη είναι διακριτική τόσο από τη διεθνή όσο και από τις εθνικές αποκλείοντας την εφαρμογή των τελευταίων στο πεδίο εφαρμογής της. Υπάρχουν ξεχωριστά όργανα, τα οποία έχουν την εξουσία να θέτουν κανόνες δικαίου. Υπάρχει ειδικό δικαστικό όργανο.

### **44. Τι υποστηρίζει η αρχή του άμεσου αποτελέσματος;**

Η αρχή της άμεσης ισχύος του κοινοτικού δικαίου σημαίνει ότι το κοινοτικό δίκαιο παρέχει δικαιώματα και επιβάλλει υποχρεώσεις όχι μόνο στα κοινοτικά όργανα και στα Κράτη Μέλη αλλά και στους πολίτες της κοινότητας, άμεσα δηλαδή χωρίς να απαιτείται η παρέμβαση του Κράτους-Μέλους και με δικαίωμα του ιδιώτη μπορεί να ζητήσει εφαρμογή του κοινοτικού κανόνα ενώπιον της εθνικής διοίκησης όσο και των εθνικών δικαστηρίων. Η άμεση ισχύς του κοινοτικού δικαίου δεν απορρέει από τις Συνθήκες, αλλά από τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ).

### **45. Τι σημαίνει η αρχή της υπεροχής;**

Η κοινοτική έννομη τάξη υπερέχει έναντι του εθνικού υποσυνταγματικού κανόνα δικαίου (**αρχή της υπεροχής**). Η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι κάθε κανόνα του ελληνικού δικαίου, πλην του Συντάγματος, απορρέει από το άρθρο 28 του Συντάγματος. Πρόβλημα τίθεται όσον αφορά την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του Συντάγματος. Το ΔΕΚ έχει κρίνει ότι το κοινοτικό δίκαιο υπερέχει και του Συντάγματος κάθε Κράτους-Μέλους προκειμένου να εξασφαλίζεται η ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου σε όλα τα Κράτη-Μέλη. Τα εθνικά δικαστήρια είτε αποδέχονται την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού Συντάγματος (π.χ Ισπανία) είτε διακηρύττουν την υπεροχή του εθνικού Συντάγματος (π.χ Πολωνία) είτε επιδεικνύουν μία συνταγματική ανοχή απέναντι στο κοινοτικό δίκαιο. Η τελευταία είναι και η κρατούσα τάση.

Επειδή κατά τα ανωτέρω, δεν υπάρχει συμφωνία ως προς την υπεροχή ή μή του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού συνταγματικού κανόνα η λύση συχνά δίνεται με αναθεώρηση του οικείου συνταγματικού κανόνα, πράξη με την οποία διασφαλίζεται τυπικά η υπεροχή του εθνικού Συντάγματος αλλά στην ουσία γίνεται αποδεκτή η πολιτική υπεροχή του κοινοτικού δικαίου



# ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

## 46. Ποιες είναι οι βασικές αρχές του διοικητικού δικαίου;

1. Η αρχή της νομιμότητας της δράσης της διοικήσεως
2. Η αρχή της αδιάλειπτης λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών
3. Η αρχή της ισότητας
4. Η αρχή της αμεροληψίας της διοικήσεως
5. Η αρχή της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων
6. Η αρχή της ακροάσεως του διοικούμενου
7. Η αρχή της μη αναδρομικής ισχύος των διοικητικών πράξεων
8. Η αρχή της αναλογικότητας
9. Η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης του διοικούμενου

## 47. Τι ορίζεται ως διοικητική πράξη;

Η δράση της Δημόσιας Διοίκησης πραγματοποιείται με νομικές πράξεις και υλικές ενέργειες.

Υλική ενέργεια είναι κάθε σωματική εκδήλωση που παράγεται με ενσυνείδητη ενέργεια της βούλησης (π.χ. κατεδάφιση αυθαίρετου κτίσματος). Οι υλικές ενέργειες δεν είναι απαλλαγμένες από την εφαρμογή των νόμων. Είναι δυνατόν να προκύψει η κατ' ΕισΝΑΚ 105 ευθύνη του κράτους προς αποζημίωση από παράνομη υλική ενέργεια των οργάνων της Δημόσιας Διοικήσεως. Νομική πράξη είναι η δήλωση βούλησης, με την οποία θεσπίζεται κανόνας Δικαίου που συνεπάγεται τη μεταβολή μιας νομικής κατάστασης π.χ. η έκδοση οικοδομικής άδειας, διότι μεταβάλλει τη νομική κατάσταση τόσο του ακινήτου όσο και του ιδιοκτήτη του. Οι νομικές πράξεις διακρίνονται σε: α) διοικητικές πράξεις, όταν θεσπίζουν κανόνες Δικαίου μονομερώς και διακρίνονται περαιτέρω σε κανονιστικές όταν θεσπίζουν γενικούς και απρόσωπους κανόνες δικαίου και ατομικές διοικητικές πράξεις όταν θεσπίζουν ατομικούς κανόνες δικαίου. β) διοικητικές συμβάσεις, όταν θεσπίζουν κανόνες δικαίου, τουλάχιστον εν μέρει, βάσει της νομικής ισοτιμίας της βούλησης και της συμβατικής ελευθερίας.

#### **48. Ποιες είναι οι βασικές διακρίσεις των διοικητικών πράξεων;**

Ατομική διοικητική πράξη είναι η πράξη με την οποία τίθεται ατομικός και ειδικός κανόνας δικαίου. Οι αποδέκτες της δηλ. είναι ατομικώς καθορισμένοι (π.χ ο διορισμός ενός δημοσίου υπαλλήλου).

Κανονιστική διοικητική πράξη είναι η πράξη με την οποία τίθεται απρόσωπος και γενικός κανόνας δικαίου. Αποδέκτες της δηλ. είναι όλα τα πρόσωπα που συγκεντρώνουν ορισμένες ιδιότητες (π.χ. η πράξη που καθορίζει τον τρόπο εισαγωγής των υποψηφίων στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, η προκήρυξη διαγωνισμού για πρόσληψη στο δημόσιο).

Ατομική πράξη γενικού περιεχομένου είναι μια ατομική διοικητική πράξη με την οποία θεσπίζεται κανόνας δικαίου ατομικός αλλά γενικός, αφορά δηλ. όχι ένα άτομο αλλά έναν κύκλο ανθρώπων σαφώς καθορισμένο (π.χ πράξη προκήρυξης αναδασμού).

#### **49. Γιατί είναι σημαντική η διάκριση των ατομικών – κανονιστικών διοικητικών πράξεων;**

- ✓ *Στην ελληνική έννομη τάξη είναι πλέον αποδεκτό ότι οι διοικητικές πράξεις είναι δυνατό να θεσπίζουν κανόνες δικαίου διασταυρωμένων κατηγοριών. Με άλλα λόγια, μια κανονιστική πράξη μπορεί να θεσπίζει κανόνες δικαίου απρόσωπους, αλλά ειδικούς, όπως και μια ατομική πράξη μπορεί να θεσπίζει κανόνες δικαίου ατομικούς, αλλά γενικούς.*

Συμπεραίνουμε, ότι η διάκριση ατομικών και κανονιστικών διοικητικών πράξεων δεν είναι πάντοτε δυνατή. Είναι, όμως, απαραίτητη για το Διοικητικό Δίκαιο, αφού:

οι κανονιστικές πράξεις εκδίδονται μόνο από τα όργανα που προβλέπει το Σύνταγμα

οι κανονιστικές πράξεις δημοσιεύονται πάντα, οι ατομικές μόνο όταν ορίζεται ρητά

οι κανονιστικές πράξεις είναι ελεύθερα ανακλητές χωρίς αναδρομική ισχύ, ενώ οι ατομικές είναι μόνο υπό όρους ανακλητές

το τεκμήριο της νομιμότητας δεν έχει πλήρη εφαρμογή στις κανονιστικές πράξεις

## 50. Ποιες είναι οι βασικές κατηγορίες διοικητικών πράξεων;

Τυπικές διοικητικές πράξεις είναι εκείνες που εκδίδονται από διοικητικό όργανο, ανεξάρτητα από το αν οι κανόνες που θεσπίζουν είναι απρόσωποι ή ατομικοί.

Ουσιαστικές διοικητικές πράξεις είναι εκείνες που θέτουν μόνο ατομικούς κανόνες δικαίου.

Συστατικές είναι οι ατομικές διοικητικές πράξεις με τις οποίες θεσπίζεται απευθείας ατομικός κανόνας δικαίου με την ίδρυση, αλλοίωση ή κατάργηση δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων των αποδεκτών τους (π.χ. η χορήγηση άδειας λειτουργίας καταστήματος).

Διαπιστωτικές είναι οι ατομικές διοικητικές πράξεις με τις οποίες απλώς διαπιστώνεται η υπαγωγή ορισμένου προσώπου σε ορισμένο νομικό καθεστώς π.χ. απόλυση δημοσίου υπαλλήλου λόγω 35ετίας.

Αρνητικές είναι οι ατομικές διοικητικές πράξεις με τις οποίες απορρίπτεται η αίτηση του διοικούμενου ή καταργείται ένα δικαίωμά του π.χ. απόρριψη άδειας λειτουργίας καταστήματος μετά από αίτηση του διοικούμενου. Τόσο οι θετικές όσο και οι αρνητικές μπορεί να είναι είτε ρητές είτε σιωπηρές. Ειδική περίπτωση σιωπηρής αρνητικής πράξης της διοίκησης είναι η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.

**Κυβερνητικές** είναι οι διοικητικές πράξεις που εκδίδονται βάση αρμοδιότητας που παρέχεται από το Σύνταγμα ή από νομοθετικές πράξεις και ρυθμίζουν θέματα σχετικά με τη λεγόμενη πολιτική εξουσία ή κυβερνητική λειτουργία. Δεν είναι δυνατή η προσβολή του με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Σ.τ.Ε. Περίπτωση κυβερνητικών πράξεων είναι οι πράξεις με τις οποίες ρυθμίζονται: α) οι διεθνείς σχέσεις του Κράτους (π.χ πράξεις εκτέλεσης διεθνών συνθηκών, πράξεις για τη διπλωματική προστασία των ελλήνων διπλωματών), β) οι σχέσεις εκτελεστικής και νομοθετικής λειτουργίας (π.χ το διάταγμα διάλυσης της Βουλής και προκήρυξης εκλογών), γ) η κήρυξη επιστράτευσης και η απονομή χάριτος.



## 51. Πώς ορίζεται το διοικητικό όργανο;

Διοικητικά Όργανα ονομάζονται όλα τα δημόσια όργανα της έννομης τάξης δηλ. εκείνα που ασκούν δημόσια εξουσία θέτοντας μονομερώς κανόνες δικαίου και δεν ανήκουν στη νομοθετική ή τη δικαστική λειτουργία π.χ. η Κυβέρνηση, ο Πρωθυπουργός κτλ.

Διοικητικές Αρχές ονομάζονται όλα τα διοικητικά όργανα που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους και έχουν αρμοδιότητα άσκησης δημόσιας εξουσίας π.χ. υπουργεία, νομαρχίες, δημόσια νοσοκομεία κτλ.

## 52. Τι σημαίνει νόμιμη υπόσταση διοικητικού οργάνου;

Με τον όρο 'νόμιμη υπόσταση' εννοούμε την τήρηση όλων των προϋποθέσεων που προβλέπουν οι κανόνες δικαίου, με τις οποίες το φυσικό πρόσωπο που αποτελεί το όργανο αποκτά την ιδιότητα του διοικητικού οργάνου.

Απαραίτητη πράξη για τη νόμιμη υπόσταση μονομελούς διοικητικού οργάνου είναι: είτε η εκλογή ή επικύρωσή της είτε ο διορισμός του φυσικού προσώπου που αποτελεί το διοικητικό όργανο. Αν τέτοια πράξη δεν υπάρχει ή είναι ανυπόστατη γιατί εκδόθηκε από όργανο άλλης λειτουργίας (*υπέρβαση καθηκόντων*) ή από όργανο αναρμόδιο από πλευράς οργανωτικής ενότητας της διοίκησης (*κατά κλάδο αναρμόδιο*), τότε το όργανο δεν έχει νόμιμη υπόσταση και όλες οι πράξεις του είναι ανύπαρκτες και ανυπόστατες. Η ενέργεια του φυσικού προσώπου που εμφανίζεται ο ως διοικητικό όργανο ενώ δεν έχει νόμιμη υπόσταση λέγεται «σφετερισμός εξουσίας» ή «αντιποίηση αρχής» ή «νόσφιση εξουσίας» και διώκεται ποινικά.

Αντίθετα, αν η πράξη διορισμού ή εκλογής φυσικού προσώπου δεν είναι ανυπόστατη, αλλά παράνομη, τότε όλες οι πράξεις που εκδόθηκαν από αυτό το όργανο μέχρι τη διαπίστωση της παρανομίας, θεωρούνται καθ' όλα νόμιμες. Το διοικητικό αυτό όργανο ονομάζεται *de facto* διοικητικό όργανο.

Για τη νόμιμη υπόσταση συλλογικού διοικητικού οργάνου απαιτείται προηγούμενη «πράξη συγκρότησής» του, δηλαδή πράξη με την οποία να ορίζονται τα ονόματα ή οι ιδιότητες των μελών που το αποτελούν. Το συλλογικό διοικητικό όργανο δεν έχει νόμιμη υπόσταση αν κανένα μέλος του δεν έχει εκλεγεί ή διοριστεί και οι πράξεις του είναι ανύπαρκτες ή ανυπόστατες.

Οι πράξεις που εκδίδονται μετά τη λήξη της νόμιμης υπόστασης του οργάνου ή με τη συμμετοχή αυτού πάσχουν από ακυρότητα.

**Νόσφιση εξουσίας** υπάρχει π.χ όταν ένα φυσικό πρόσωπο, του οποίου η εκλογή ως Νομάρχη δεν έχει επικυρωθεί από το Πρωτοδικείο, εγκαθίσταται στη Νομαρχία και εκδίδει διοικητικές πράξεις.

**De facto διοικητικό όργανο** υπάρχει π.χ όταν εκ των υστέρων διαπιστώνεται ότι η εκλογή ενός Νομάρχη, που επικυρώθηκε από το Πρωτοδικείο, δεν είναι νόμιμη διότι ορισμένα ψηφοδέλτια του συνδυασμού του έφεραν διακριτικά γνωρίσματα και ακυρώθηκαν. Οι ενέργειες που αυτός έκανε μέχρι να διαπιστωθεί η παράνομη εκλογή του είναι νόμιμες.

## 53. Ποιες είναι οι βασικές διακρίσεις της αρμοδιότητας του διοικητικού οργάνου;

Διακρίσεις αρμοδιότητας

1. **α) καθ' ύλην:** συνίσταται στον καθορισμό του περιεχομένου της δραστηριότητας ενός διοικητικού οργάνου

β) **κατά τόπον:** συνίσταται στον καθορισμό της εδαφικής περιοχής μέσα στην οποία μπορεί το διοικητικό όργανο να ασκήσει την καθ' ύλην αρμοδιότητά του π.χ. Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας.

γ) **κατά χρόνον:** συνίσταται στον καθορισμό των χρονικών περιορισμών εντός των οποίων το διοικητικό όργανο μπορεί να ασκήσει την καθ' ύλην και την κατά τόπον αρμοδιότητά του.

### 2 α) αποφασιστική αρμοδιότητα

υπάρχει όταν η διοικητική πράξη του οργάνου εκδίδεται με τη δική του δήλωση βούλησης ή με τη σύμπραξη της δήλωσης βούλησης και άλλων διοικητικών οργάνων. Διακρίνεται επιμέρους σε:

- αποκλειστική: όταν ο φορέας της είναι ένα μόνο διοικητικό όργανο
- συλλογική: όταν για την έκδοση της πράξης απαιτείται η δήλωση βούλησης περισσότερων οργάνων με αποφασιστική αρμοδιότητα π.χ. κοινή υπουργική απόφαση 3 υπουργών.
- διαζευκτική αρμοδιότητα υπάρχει όταν δυο ή περισσότερα όργανα είναι διαζευκτικώς αρμόδια για την έκδοση της διοικητικής πράξης π.χ. αρμοδιότητα υπουργών και υφυπουργών.

2β) **γνωμοδοτική αρμοδιότητα** είναι εκείνη που παρέχει την ικανότητα στο όργανο να διατυπώσει γνώμη περί της σκοπιμότητας ή της νομιμότητας διοικητικής πράξης άλλου διοικητικού οργάνου π.χ. αρμοδιότητα του ΕΣΡ. Διακρίνεται επιμέρους σε:

- απλή γνώμη όταν το αποφασίζον όργανο μπορεί, με αιτιολογημένη πράξη του, να αποστεί από αυτήν.
- σύμφωνη γνώμη όταν το αποφασίζον όργανο δεσμεύεται και μπορεί είτε να εκδώσει διοικητική πράξη σύμφωνα με το περιεχόμενη της γνωμοδότησης είτε να μην εκδώσει την πράξη, εάν διαφωνεί με τη γνωμοδότηση εφόσον, όμως, ενεργεί στο πλαίσιο διακριτικής ευχέρειας. Διαφορετική από τη γνωμοδότηση είναι η πρόταση η οποία υποβάλλεται με πρωτοβουλία του γνωμοδοτικού οργάνου. Το αποφασίζον όργανο μπορεί να δεχτεί ή απορρίψει αιτιολογημένα την πρόταση όχι όμως να την τροποποιήσει. Αντιθέτως, στην περίπτωση της εισήγησης, το αποφασίζον όργανο μπορεί να τροποποιήσει την εισήγηση αναιτιολόγητα.

γ) **κατευθυντήρια** είναι η αρμοδιότητα βάσει της οποίας το διοικητικό όργανο καθορίζει γενικές γραμμές της πολιτικής που πρέπει να ακολουθηθεί από αυτό ή από άλλα διοικητικά όργανα.

3. α) **δέσμια αρμοδιότητα** υπάρχει όταν το διοικητικό όργανο υποχρεούται να εκδώσει ατομική διοικητική πράξη, αφού διαπιστώσει πρώτα ότι συντρέχουν όλες οι προβλεπόμενες εκ του νόμου προϋποθέσεις.

β) **διακριτική ευχέρεια** ή εξουσία υπάρχει όταν οι κανόνες που καθορίζουν τις αρμοδιότητες του οργάνου αφήνουν ελευθερία δράσης, η οποία χαρακτηρίζεται από «βαθμίδες» και μπορεί να αφορά: την επιλογή εάν θα εκδώσει ή όχι τη διοικητική πράξη, στην επιλογή των κριτηρίων έκδοσης της πράξης, στην επιλογή του περιεχομένου μίας αόριστης νομικής έννοιας, στην επιλογή του περιεχομένου της ρύθμισης, του χρονικού σημείου της έκδοσης της πράξης.

## 54. Πώς διασφαλίζεται η διοικητική προστασία του διοικούμενου;

A. Διοικητική προστασία του Διοικούμενου

Η προστασία του διοικούμενου εντός της Δημόσιας Διοίκησης διασφαλίζεται με:

το διοικητικό έλεγχο

### A) Το δικαίωμα της «προηγούμενης ακρόασης»

Συνίσταται στην υποχρέωση της Διοίκησης, πριν την έκδοση της διοικητικής πράξης, να ακούσει τις απόψεις του διοικούμενου. Το δικαίωμα αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 του Συντάγματος που προβλέπει ότι ισχύει για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων και συμφερόντων του διοικούμενου. Η πρόσκληση προς τον διοικούμενο ν' ασκήσει το δικαίωμα αυτό πρέπει να καθορίζει κατά τρόπο συγκεκριμένο και ειδικό το σχετικό ζήτημα.

Έχει, ωστόσο, κριθεί ότι το δικαίωμα αυτό δεν εφαρμόζεται:

α) όταν πρόκειται για κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης εκτός εάν προβλέπεται ρητά το αντίθετο.

β) όταν πρόκειται για δυσμενείς διοικητικές πράξεις που βασίζονται σε αντικειμενικά δεδομένα.

γ) όταν η τήρηση της αρχής αυτής εμποδίζεται από επείγοντες λόγους ή λόγους δημοσίου συμφέροντος.

δ) όταν ο διοικούμενος έχει αναπτύξει τις απόψεις του με υπόμνημα που υπέβαλε μετά την έκδοση της διοικητικής πράξης.

ε) όταν έχει υποβληθεί αίτηση ή ένσταση του διοικούμενου ή προβλέπεται η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής.

### B) Ο διοικητικός έλεγχος

Πρόκειται για τον έλεγχο που υφίσταται εντός της Δημόσιας Διοίκησης. Ασκείται μέσω των:

I) διοικητικών προσφυγών των διοικούμενων

II) διοικητικής εποπτείας

III) ανεξάρτητων διοικητικών αρχών

### I) Διοικητικές προσφυγές των διοικούμενων

Το άρθρο 10 του Συντάγματος κατοχυρώνει το δικαίωμα των διοικούμενων να απευθύνουν αναφορές στα διοικητικά όργανα τα οποία έχουν την υποχρέωση να απαντούν ή να παρέχουν πληροφορίες.

## 55. Τι είναι η Αστική Ευθύνη του Δημοσίου;

Ο όρος «αστική ευθύνη του δημοσίου» σημαίνει την εξωσυμβατική ευθύνη του Δημοσίου να αποζημιώσει, κατά τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα, τρίτα πρόσωπα (διοικούμενους) για τη ζημία που έχουν υποστεί από την παράνομη έκδοση ή την παράνομη παράλειψη έκδοσης διοικητικών πράξεων ή από παράνομες υλικές ενέργειες.

Η έννοια της αστικής ευθύνης του Δημοσίου θεμελιώνεται στο άρθρο 4§5 του Συντάγματος που προβλέπει την ισότητα των Ελλήνων πολιτών όσον αφορά τα δημόσια βάρη και συμπληρωματικά στο άρθρο 20§1 του Συντάγματος, το οποίο κατοχυρώνει τη δικαστική προστασία των πολιτών.

Σύμφωνα με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο η αστική ευθύνη του κράτους από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις ή υλικές ενέργειες των οργάνων του, καθώς και η αστική ευθύνη των οργάνων ρυθμίζεται από τα άρθρα 104-106 του ΕισΝΑΚ.

Η αστική ευθύνη του Δημοσίου μπορεί να προέρχεται είτε από σχέσεις ιδιωτικού δικαίου είτε από σχέσεις διοικητικού δικαίου.

Όταν προέρχεται από σχέσεις ιδιωτικού δικαίου εφαρμόζονται τα άρθρα 104 και 106 του ΕισΝΑΚ ενώ όταν προέρχεται από σχέσεις διοικητικού δικαίου εφαρμόζονται τα άρθρα 105 και 106 του ΕισΝΑΚ.

Όσον αφορά την ευθύνη του Δημοσίου κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας, πρέπει για να θεμελιωθεί αυτή να συντρέξουν, σύμφωνα με τη διάταξη 105 του ΕισΝΑΚ, οι εξής προϋποθέσεις:

- α. Απαιτείται δραστηριότητα δηλ. πράξη ή παράλειψη ή υλική ενέργεια
- β. Η πράξη ή η παράλειψη ή η υλική ενέργεια να προέρχεται από όργανο του Κράτους ή ΝΠΔΔ ή ΟΤΑ.
- γ. Το όργανο πρέπει να ενεργεί στο πλαίσιο της δημόσιας εξουσίας που του έχει ανατεθεί. Το Δημόσιο ευθύνεται και όταν το όργανο ενεργεί επ' ευκαιρίας της άσκησης δημόσιας εξουσίας.
- δ) Η πράξη ή η παράλειψη ή η υλική ενέργεια του οργάνου να είναι αντίθετη προς το νόμο (παράνομη).
- ε) Ο διοικούμενος πρέπει να έχει υποστεί ζημία (περιουσιακή ή ηθική).
- στ) Να υπάρχει πρόσφορη αιτιώδη συνάφεια μεταξύ της συμπεριφοράς του Δημοσίου και της ζημίας του διοικούμενου. Αιτιώδης συνάφεια δεν υπάρχει όταν η ζημία του διοικούμενου προήλθε από κάποιο τυχηρό γεγονός ή λόγω ανωτέρας βίας.
- ζ) Η παράνομη συμπεριφορά του Δημοσίου που προκάλεσε τη ζημία του διοικούμενου να μην έγινε χάριν του δημοσίου συμφέροντος.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η ευθύνη του Δημοσίου δεν προϋποθέτει υπαιτιότητα του Δημοσίου ή του οργάνου του, είναι αντικειμενική.

Ο διοικούμενος θα διεκδικήσει αποζημίωση από το Δημόσιο με αγωγή που θα καταθέσει στο Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο μέσα σε διάστημα πέντε ετών από τότε που συνέβη το ζημιογόνο γεγονός.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν ευθύνονται έναντι των τρίτων για πράξεις ή παραλείψεις τους κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους. Μόνο το Δημόσιο μπορεί να στραφεί κατά των υπαλλήλων του για ζημία που του προκάλεσαν από δόλο ή βαριά αμέλεια.

## 56. Τι είναι η Ανάκληση των Διοικητικών Πράξεων;

Η διοικητική πράξη διαφέρει από τη δικαστική απόφαση στο ότι η πρώτη δεν δημιουργεί δεδικασμένο, η ρύθμιση, δηλαδή, που επιφέρει δεν έχει πάγιο χαρακτήρα. Αυτό ακριβώς το γεγονός είναι που επιτρέπει την, υπό περιορισμούς, ανάκληση των ατομικών διοικητικών πράξεων.

Κατά κανόνα, οι νόμιμες ατομικές διοικητικές πράξεις, από τις οποίες οι διοικούμενοι απέκτησαν δικαιώματα, δεν ανακαλούνται, ούτε λόγω μεταγενέστερης μεταβολής των απόψεων της Διοίκησης. Κατ' εξαίρεση ανακαλούνται:

α) για λόγους δημόσιου συμφέροντος, β) αν ο διοικούμενος δεν συμμορφώνεται προς τους όρους από τους οποίους εξαρτήθηκε η ισχύς της πράξης, γ) αν δεν έχουν απορρεύσει από αυτήν δικαιώματα του διοικούμενου.

Ελεύθερα ανακλητές είναι οι παράνομες ατομικές διοικητικές πράξεις, έστω κι αν από αυτές δημιουργήθηκαν δικαιώματα των διοικούμενων, υπό την προϋπόθεση ότι η ανάκληση θα λάβει χώρα μέσα σε εύλογο χρόνο (έως 5 έτη από την έκδοση της πράξης). Μετά την πάροδο του παραπάνω εύλογου χρόνου η Διοίκηση έχει το δικαίωμα να ανακαλέσει μια παράνομη ατομική πράξη, αν:

α) οδηγήθηκε στην έκδοσή της από απατηλή ενέργεια του διοικούμενου

β) πρόκειται για λόγους δημόσιου συμφέροντος

γ) γίνεται για τη συμμόρφωση της Διοίκησης σε ακυρωτική απόφαση του ΣτΕ

Αρμόδιο όργανο για την ανάκληση είναι το διοικητικό όργανο που κατά το χρόνο της ανάκλησης είναι αρμόδιο να εκδώσει την ανακαλούμενη πράξη. Η Διοίκηση έχει κατά βάση διακριτική ευχέρεια να ανακαλεί τις παράνομες διοικητικές πράξεις.

Η ανάκληση των παράνομων διοικητικών πράξεων λειτουργεί, κατά κανόνα, αναδρομικά (δηλαδή από το χρόνο έκδοσης της ανακαλούμενης πράξης). Αντίθετα, η ανάκληση των νόμιμων διοικητικών πράξεων λειτουργεί ημερολογιακά (δηλαδή από το χρόνο έκδοσης της ανακλητικής πράξης) και δεν έχει αναδρομική ισχύ.

Διαφορετική από την ανάκληση είναι η κατάργηση μίας διοικητικής πράξης, κατά την οποία η τελευταία καταργείται με νεότερη ατομική ή κανονιστική διοικητική πράξη που έχει αντίθετο περιεχόμενο. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι να παραμένει σε ισχύ η αρμοδιότητα του οργάνου για την έκδοση της πράξης.

## 57. Τι γνωρίζετε για την αιτιολογία των Διοικητικών Πράξεων;

Με τον όρο «αιτιολογία διοικητικής πράξης» εννοούμε την αναφορά των κρίσιμων διατάξεων και των γενικότερων σκέψεων της Διοίκησης, βάσει των οποίων εκδίδεται αυτή, η διαπίστωση των πραγματικών και νομικών καταστάσεων που δικαιολογούν την έκδοσή της και η υπαγωγή τους στις νομικές έννοιες της εφαρμοστέας διάταξης νόμου. Δηλαδή η αιτιολογία αφορά τόσο στη νομιμότητα όσο και στην σκοπιμότητα της διοικητικής πράξης.

Οι κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης δεν έχουν ανάγκη αιτιολόγησης εκτός εάν προβλέπεται το αντίθετο από την διάταξη που εξουσιοδοτεί τη διοίκηση για την έκδοσή τους.

Στις ατομικές διοικητικές πράξεις επιβάλλεται η αιτιολόγηση λόγω του επαχθούς χαρακτήρα που έχουν για το διοικούμενο. Η αιτιολογία πρέπει να είναι ειδική, επαρκής και μπορεί να προκύπτει και από τα στοιχεία του φακέλου.

## 58. Τι γνωρίζετε για την αρχή της νομιμότητας;

Κυριότερη εκδήλωση της αυτοτέλειας του Διοικητικού Δικαίου έναντι του Ιδιωτικού Δικαίου αποτελεί το περιεχόμενο της αρχής της νομιμότητας. Η βασική δηλ. διαφοροποίηση των δυο αυτών κλάδων Δικαίου εκφράζεται μέσα από την αρχή της νομιμότητας.

Η αρχή της νομιμότητας επισημαίνει την υπαγωγή των υποκειμένων του Δικαίου στους κανόνες του Δικαίου. Με άλλα λόγια, η αρχή της νομιμότητας ταυτίζεται με την έννοια του Κράτους Δικαίου.

Φυσικά, η αρχή της νομιμότητας ενυπάρχει τόσο στο χώρο του Διοικητικού Δικαίου όσο και σε αυτόν του Ιδιωτικού. Το περιεχόμενο, όμως, διαφέρει ουσιαστικά από τον ένα κλάδο στον άλλο. Έτσι, στο Διοικητικό δίκαιο, η Διοίκηση μπορεί να πράττει μόνο αυτό που της επιτάσσει ή επιτρέπει ο κανόνας δικαίου. Αντίθετα, στο Ιδιωτικό, οι ιδιώτες πράττουν οτιδήποτε δεν απαγορεύει ο κανόνας δικαίου ή δεν αντίκειται σε αυτόν.

Η διαφοροποίηση αυτή οφείλεται στο γεγονός ότι η Διοίκηση διαθέτει σαφή προνόμια έναντι των ιδιωτών και γι' αυτό πρέπει να υπακούει πιστά σε κάποιους κανόνες δικαίου και να πράττει μόνο ό,τι αυτοί οι κανόνες της επιτρέπουν. Έτσι, η Διοίκηση μπορεί να προβαίνει σε ενέργειες που:

- είτε είναι σύμφωνες με τους κανόνες Δικαίου (δέσμια αρμοδιότητα)
- είτε δεν είναι αντίθετες στους κανόνες Δικαίου (διακριτική ευχέρεια)

Συχνά τα όρια μεταξύ δέσμιας αρμοδιότητας και διακριτικής ευχέρειας είναι δυσδιάκριτα. Είναι, όμως, αξιοσημείωτο ότι στο σύγχρονο κράτος παρατηρείται τάση αύξησης των περιπτώσεων διακριτικής ευχέρειας.

### **59. Τι σημαίνει εκτελεστότητα διοικητικής πράξης;**

Ως διοικητική πράξη ορίζεται η δήλωση βουλήσεως διοικητικού οργάνου ασκούντος δημόσια εξουσία με την οποία επέρχεται, μονομερώς, μεταβολή στο νομικό κόσμο δια της ιδρύσεως, μεταβολής ή καταργήσεως δικαιωμάτων και υποχρεώσεων . Η εκτελεστότητα δε της διοικητικής πράξης συνίσταται στο ότι η καθοριζόμενη από τον κανόνα που αυτή θέτει συμπεριφορά είναι αμέσως υποχρεωτική για τον διοικούμενο στον οποίο αφορά και εξασφαλίζεται συνήθως με ένα σύστημα κυρώσεων για τον παραβάτη.

### **60. Τι είναι το τεκμήριο της νομιμότητας;**

Σύμφωνα με το τεκμήριο νομιμότητας η ατομική διοικητική πράξη παράγει όλα τα έννομα αποτελέσματά της από το χρόνο έναρξης ισχύος της μέχρι την τυχόν δικαστική προσβολή και ακύρωσή της ή την τυχόν ανάκληση ή κατάργησή της δια της διοικητικής οδού. Το τεκμήριο νομιμότητας είναι απόρροια του χαρακτήρα του διοικητικού οργάνου ασκούντος δημόσια εξουσία προς ικανοποίηση δημοσίου συμφέροντος.

**Συνέπειες του τεκμηρίου είναι :** ο τιθέμενος κανόνας επιφέρει αμέσως την σκοπούμενη μεταβολή ο δε διοικούμενος ή η διοίκηση δεν μπορεί να θεωρήσει την πράξη άκυρη ή ανίσχυρη πριν από την με οποιονδήποτε τρόπο κατάργησή της. Η εφαρμογή του τεκμηρίου απαγορεύει την παρεμπίπτουσα έρευνα του κύρους της ατομικής διοικητικής πράξης μετά την εκπνοή της προθεσμίας προσβολής με αίτηση ακυρώσεως επ' ευκαιρία δίκης που αφορά άλλη διοικητική πράξη. Παράδειγμα σε ακυρωτική δίκη που αφορά επιλογή δικηγόρου σε Ν.Π.Δ.Δ. δεν μπορεί να αμφισβητηθεί παρεμπιπτόντως το κύρος της πράξης με την οποία ο επιλεγείς απέκτησε την ιδιότητα του δικηγόρου και οι σχετικοί λόγοι είναι απορριπτέοι ως απαράδεκτοι.

Το τεκμήριο της νομιμότητας **δεν έχει πλήρη εφαρμογή επί των κανονιστικών διοικητικών πράξεων** δεδομένου ότι επιτρέπεται ο παρεμπίπτων έλεγχος αυτών επ' ευκαιρία δίκης που αφορά ατομική διοικητική πράξη που εκδόθηκε επί τη βάσει αυτών. Αν δε κριθεί ότι πάσχουν από κάποιο ελάττωμα οι κανονιστικές πράξεις ακυρώνονται οι διοικητικές πράξεις που έχουν προσβληθεί.

## **61. Τι γνωρίζετε για τη γνωμοδοτική διαδικασία;**

Γίνεται δεκτό στη θεωρία ότι η αρμοδιότητα της διοίκησης μπορεί να διακριθεί σε αποφασιστική και γνωμοδοτική. Αποφασιστική αρμοδιότητα είναι αυτή που παρέχει στο διοικητικό όργανο την ικανότητα να εκδώσει (εκτελεστή) διοικητική πράξη (είτε μόνο του είτε με τη σύμπραξη άλλων οργάνων), ενώ γνωμοδοτική (ή συμβουλευτική) είναι η αρμοδιότητα που παρέχει στο διοικητικό όργανο την ικανότητα να διατυπώνει προτάσεις ή την ικανότητα να διατυπώσει γνώμη ή πρόταση, αν η ατομική ή κανονιστική διοικητική πράξη, την οποία μπορεί ή οφείλει να εκδώσει το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα, είναι νόμιμη ή σκόπιμη. Έτσι, γνωμοδοτική διαδικασία είναι η διοικητική διαδικασία που έγκειται στην έκφραση μιας γνώμης (μονομελούς ή, κατά κανόνα, συλλογικού) οργάνου που απευθύνεται σε όργανο με αποφασιστική αρμοδιότητα και γνωμοδότηση είναι η πράξη με την οποία διατυπώνεται αυτή η γνώμη επί της νομιμότητας ή σκοπιμότητας της διοικητικής πράξης που πρόκειται να εκδοθεί από το αποφασίζον όργανο. Σκοπός της γνωμοδοτικής διαδικασίας είναι η ενημέρωση του εξοπλισμένου με την αποφασιστική αρμοδιότητα οργάνου ώστε (το τελευταίο) να διαφωτιστεί ως προς τη νομιμότητα και την ουσιαστική ορθότητα (σκοπιμότητα) της πράξης που μπορεί ή οφείλει να εκδώσει.

Η γνωμοδοτική διαδικασία αποτελεί μέσον πληροφόρησης του αποφασίζοντος οργάνου, με την παροχή εξειδικευμένων γνώσεων που απαιτούνται για τη λήψη απόφασης, μέσον συντονισμού μεταξύ υπηρεσιών της ίδιας διοικητικής δομής (πχ νομική επιτροπή ενός ΑΕΙ) και μέσον συμμετοχής των διοικουμένων στην έκδοση των διοικητικών πράξεων μέσω της εκπροσώπησης ομάδων συμφερόντων ως μελών του γνωμοδοτούντος οργάνου (πχ Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης].



## 62. Οι διακρίσεις της γνωμοδοτικής διαδικασίας

Η γνωμοδοτική διαδικασία διακρίνεται σε αυτήν που προβλέπεται από τις διατάξεις, συνταγματικές, νομοθετικές ή κανονιστικές, και στην οικειοθελή. Η γνωμοδοτική διαδικασία που προβλέπεται από τις διατάξεις διακρίνεται περαιτέρω σε υποχρεωτική και προαιρετική.

### α. Η προβλεπόμενη από τις διατάξεις γνωμοδοτική διαδικασία

Α. Αν και δε συνηθίζεται, υπάρχει περίπτωση η γνωμοδοτική διαδικασία να προβλέπεται από διατάξεις του Συντάγματος. Στην περίπτωση αυτή είναι απαραίτητη η ρητή πρόβλεψη της από συγκεκριμένη συνταγματική διάταξη. (πχ. στο άρθρο 103 παρ. 4 προβλέπεται ότι οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι δεν είναι δυνατόν να μετατεθούν χωρίς γνωμοδότηση του υπηρεσιακού συμβουλίου, που αποτελείται τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους).

Β. Ο περισσότερος συνηθισμένος τρόπος πρόβλεψης γνωμοδοτικών διαδικασιών παραμένει ο νόμος, με τη θέσπιση συγκεκριμένης και ορισμένης ρύθμισης τόσο όσον αφορά τα όργανα στα οποία αυτές αναφέρονται, όσο και τις αποφασιστικές αρμοδιότητες που αφορούν. Η γενική πρόβλεψη γνωμοδοτικής διαδικασίας συναντάται πιο σπάνια και αφορά συγκεκριμένο ρυθμιστικό πεδίο.

Γ. Είναι επίσης δυνατή η θέσπιση γνωμοδοτικών διαδικασιών μέσω κανονιστικών πράξεων στο πλαίσιο νομοθετικής εξουσιοδότησης. Και σε αυτήν όμως την περίπτωση παραμένει συνηθέστερη η θέσπιση γνωμοδοτικής διαδικασίας από το νόμο και η παροχή εξουσιοδότησης στη Διοίκηση προκειμένου να καθοριστούν οι λεπτομέρειες.

Συμπερασματικά, η προβλεπόμενη γνωμοδότηση είναι αυτή που προβλέπεται από τους εκάστοτε κανόνες (συνταγματικής ή νομοθετικής τυπικής ισχύος) που διέπουν την έκδοση μιας εκτελεστής διοικητικής πράξης. Με άλλα λόγια, ειδικές νομοθετικές διατάξεις προβλέπουν, όπου το έχει κρίνει σκόπιμο ο νομοθέτης, την έκφραση γνώμης πριν την έκδοση μιας διοικητικής πράξης. Συνήθως, πρόκειται για περιπτώσεις που η πράξη αφορά σε εξειδικευμένα ή τεχνικά ζητήματα για τα οποία το αποφασίζον διοικητικό όργανο αντλεί πληροφόρηση από συλλογικά όργανα (συμβούλια ή επιτροπές), τα οποία αποτελούνται από ειδικευμένους επιστήμονες ή τεχνικούς.

### β. Η οικειοθελής γνωμοδοτική διαδικασία

Οικειοθελής είναι η γνωμοδότηση που προβλέπεται στο άρθρ. 20 παρ. 3 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, σύμφωνα με το οποίο «Το αρμόδιο για την έκδοση διοικητικής πράξης όργανο μπορεί να ζητήσει τη γνώμη άλλου οργάνου οικειοθελώς. Στην περίπτωση αυτή, εφαρμόζονται όσα ισχύουν για την απλή γνώμη».

### 63. Διακρίσεις γνωμοδοτήσεων

Το άρθρ. 20 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας κάνει λόγο για τρεις μορφές γνωμοδότησης: (1) την απλή γνωμοδότηση, τη σύμφωνη γνωμοδότηση και (2) την πρόταση. Τέταρτη μορφή γνωμοδότησης, που διακρίνεται από τις τρεις παραπάνω για λόγους που θα αναφερθούν παρακάτω, είναι η (3) υποχρεωτική γνωμοδότηση. Συγκεκριμένα, η παρ. 1 ορίζει ότι «Όπου νόμος, για την έκδοση διοικητικής πράξης, προβλέπει προηγούμενη γνώμη (απλή ή σύμφωνη) ή πρόταση άλλου οργάνου, η μεν γνώμη διατυπώνεται ύστερα από ερώτημα του οργάνου που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα, η δε πρόταση υποβάλλεται με πρωτοβουλία του προτείνοντος οργάνου. Η γνώμη ή η πρόταση, πρέπει να είναι έγγραφη, αιτιολογημένη και επίκαιρη κατά το περιεχόμενό της».

### 64. Η απλή γνωμοδότηση (ή γνώμη)

Απλή είναι η γνωμοδότηση από το περιεχόμενο της οποίας δεν δεσμεύεται το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα. Σ' αυτήν την περίπτωση το όργανο μπορεί να αποκλίνει από τη γνωμοδότηση, αιτιολογώντας ειδικά τη διαφοροποίησή του .

*Χαρακτηριστικά της απλής γνώμης*— Η απλή γνωμοδότηση αναφέρεται και ως γνήσια ή αμιγής γνωμοδότηση, δεν έχει εκτελεστό χαρακτήρα αφού είναι προπαρασκευαστική πράξη και δεν επάγεται έννομες συνέπειες για τους διοικουμένους. Όταν ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά, και αναφέρει μόνο τον όρο γνώμη ή γνωμοδότηση, πρόκειται για απλή γνώμη. Ενσωματώνεται στην εκτελεστή πράξη του αποφασίζοντος οργάνου, της οποίας αποτελεί την αιτιολογία. Επιτρέπεται η αναπομπή της γνωμοδότησης από το αποφασίζον στο γνωμοδοτικό όργανο με αιτιολογημένη πράξη που θα αναφέρει τις πλημμέλειες που παρατηρήθηκαν στη γνωμοδότηση. Τυχόν πλημμέλεια της απλής γνώμης προβάλλεται και επιφέρει την ακύρωση της εκτελεστής πράξης που ερείδεται σ' αυτή

*Προθεσμία υποβολής της γνώμης.* Το γνωμοδοτικό όργανο πρέπει να υποβάλει την απλή γνώμη: Είτε εντός της προθεσμίας που τίθεται είτε από τον νόμο, είτε από το αποφασίζον όργανο, Είτε, σε κάθε περίπτωση, εντός ευλόγου χρόνου, άλλως θα ήταν ανεπίκαιρη . Μετά την πάροδο της προθεσμίας υποβολής της γνώμης, το αποφασίζον όργανο μπορεί να προχωρήσει στην έκδοση της πράξης και χωρίς τη γνώμη αυτή (ΣτΕ 2085/2003, βλ. και άρθρο 20 παρ. 4 του ΚΔΔιαδ). Η διάταξη αυτή δεν εφαρμόζεται: Επί σύμφωνης γνώμης Αν το γνωμοδοτικό όργανο, λόγω νομικής πλάνης εκτιμά ότι είναι αναρμόδιο να επιληφθεί της υπόθεσης, οπότε το αποφασίζον όργανο οφείλει να αναπέμψει την υπόθεση στο γνωμοδοτικό όργανο και να τάξει εύλογη προθεσμία για τη διατύπωση γνώμης. Αν η εν λόγω ταχθείσα με την αναπομπή προθεσμία παρέλθει άπρακτη, τότε νομίμως εκδίδεται η πράξη χωρίς να προηγηθεί η γνώμη (ΣτΕ 4032/2008).

## 65. Η σύμφωνη γνωμοδότηση (ή γνώμη)

Σύμφωνη είναι η γνωμοδότηση που δεσμεύει το αποφασίζον όργανο με την έννοια ότι το τελευταίο δεν μπορεί να ενεργήσει κατά τρόπο διαφορετικό από αυτόν που του υποδεικνύεται με τη γνωμοδότηση (ΣτΕ 460/2001, 2271/1998). Ειδικότερα, μπορεί είτε να εκδώσει πράξη σύμφωνα με τη γνωμοδότηση είτε να απέχει από την έκδοση της πράξης εφόσον έχει διακριτική ευχέρεια που του το επιτρέπει και εφόσον αιτιολογεί ειδικά αυτήν του την επιλογή (ΣτΕ 3898/1986). Στην περίπτωση της σύμφωνης γνώμης, δηλαδή, το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα δεν έχει τη δυνατότητα να εκδώσει πράξη με διαφορετικό περιεχόμενο από τη γνωμοδότηση που του έχει δοθεί. Σε περίπτωση δέσμιας αρμοδιότητας, η μη εμπρόθεσμη έκδοση της πράξης κατά την έννοια της γνωμοδότησης συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Αναγκαίες είναι ορισμένες διευκρινίσεις σχετικά με την θετική και την αρνητική σύμφωνη γνώμη. **Θετική** είναι η γνώμη που καταλήγει στην υπόδειξη, από πλευράς του γνωμοδοτικού προς το αποφασίζον όργανο, για την έκδοση της διοικητικής πράξης ενώ **αρνητική** αυτή που εμποδίζει την έκδοση θετικής πράξης από το αποφασίζον όργανο ή το υποχρεώνει στην έκδοση αρνητικής (ΣτΕ 2312/2001, 3675/1980).

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι στην περίπτωση της θετικής σύμφωνης γνώμης, το αποφασίζον όργανο έχει δύο δυνατότητες: α) να εκδώσει την πράξη, σύμφωνα με το περιεχόμενο της γνωμοδότησης β) να μην εκδώσει την πράξη, κατά το άρθρ. 20 παρ. 2 εδ. β' του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, εφόσον

διαθέτει διακριτική ευχέρεια, αιτιολογώντας ειδικώς αυτήν του την επιλογή (ΣτΕ 2614/2006). Αν δεν έχει διακριτική ευχέρεια, είναι σαφές ότι είναι υποχρεωμένο να εκδώσει θετική πράξη. Στην περίπτωση της αρνητικής σύμφωνης γνώμης, το διοικητικό όργανο έχει επίσης δύο δυνατότητες: α) να εκδώσει αρνητική πράξη, συμμορφούμενο προς την αρνητική γνωμοδότηση και β) να μην εκδώσει πράξη, οπότε εκτελεστή πράξη είναι η αρνητική σύμφωνη γνώμη.

*Χαρακτηριστικά της σύμφωνης γνώμης.* Πρέπει να χαρακτηρίζεται ρητώς ως τέτοια από τις διατάξεις που την προβλέπουν και δεν μπορεί να συνάγεται ερμηνευτικώς. Εφόσον ενσωματώνεται σε θετική ή αρνητική εκτελεστή πράξη του αποφασίζοντος οργάνου αποτελεί μη αυτοτελή, μη εκτελεστή πράξη. Η αρνητική σύμφωνη γνώμη, όταν δεν ενσωματώνεται σε αρνητική εκτελεστή πράξη, είναι η ίδια εκτελεστή και δικαστικώς προσβλητή. Η αρνητική γνωμοδότηση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, που εκδόθηκε στα πλαίσια της διαδικασίας προκαταρκτικής περιβαλλοντικής εκτίμησης και αξιολόγησης, αποτελεί, κατ' άρθρο 4 παρ. 1 περίπτ. δ στοιχ. δα του ν. 1650/1986 (Α' 160), όπως το άρθρο αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 του ν. 3010/2002 (Α' 91), εκτελεστή πράξη (ΣΕ 2547/2005 7μ.). Ως εκ τούτου είναι εκτελεστή και η απόφαση, με την οποία απορρίφθηκε προσφυγή νομιμότητας κατ' αυτής. Η μη αποδοχή της θετικής σύμφωνης γνώμης πρέπει να αιτιολογείται ειδικά.

**Συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας** → Η μη κίνηση εκ μέρους του αποφασίζοντος οργάνου της διαδικασίας έκδοσης της πράξης με την πρόσκληση έκδοσης σύμφωνης γνώμης, Η άπρακτη πάροδος της τασσόμενης προθεσμίας για την έκδοση της σύμφωνης γνώμης, εφόσον υποβάλλεται πλήρης φάκελος στο γνωμοδοτικό όργανο για τον σκοπό αυτόν, Η άρνηση έκδοσης πράξης με περιεχόμενο όμοιο με τη σύμφωνη θετική γνώμη, εφόσον το αποφασίζον όργανο δρα κατά δέσμια αρμοδιότητα

## 66. Η πρόταση

- Η διαφορά μεταξύ της πρότασης και της σύμφωνης γνώμης έγκειται στο γεγονός ότι διατυπώνεται όχι κατόπιν ερωτήματος απευθυνόμενου στο γνωμοδοτικό διοικητικό όργανο εκ μέρους του αρμοδίου προς έκδοση της εκτελεστής πράξης διοικητικού οργάνου αλλά εξ ίδιας της πρωτοβουλίας του γνωμοδοτικού οργάνου. Χωρίς την πρόταση, το αποφασίζον όργανο δεν μπορεί να εκδώσει τη διοικητική πράξη. Μετά την υποβολή της πρότασης, η οποία έχει, όπως και η σύμφωνη γνώμη, δεσμευτικό χαρακτήρα (ΣτΕ 3668/2007) το αποφασίζον όργανο έχει τις εξής επιλογές: α) μπορεί να αποκρούσει την πρόταση με ειδική αιτιολογία, οπότε απέχει από την έκδοση της πράξης, χωρίς τούτο να συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας (ΣτΕ 145/1989) ή β) να τη δεχτεί και να προχωρήσει στην έκδοση της πράξης βάσει της πρότασης. Δεν μπορεί, δηλαδή, να εκδώσει διαφορετική, ως προς το περιεχόμενο, πράξη από την πρόταση (ΣτΕ 7/2006).
- Το αποφασίζον όργανο μπορεί να δώσει εντολή προς το αρμόδιο γνωμοδοτικό όργανο να προβεί στην υποβολή της πρότασης, όχι όμως και να προσδιορίσει το περιεχόμενο της πρότασης καθώς το γνωμοδοτικό όργανο πρέπει να προτείνει κατόπιν ελεύθερης και αδέσμευτης κρίσης. Σε αντίθετη περίπτωση, η πρόταση είναι νομικώς πλημμελής και όλη η επακολουθούσα διαδικασία και, τελικώς, η διοικητική πράξη που εκδίδεται παράνομη. Πάντως, το προτείνον όργανο δεν δεσμεύεται από την τυχόν υποβολή αιτημάτων ιδιωτών ή οχλήσεων άλλων φορέων ή του αποφασίζοντος οργάνου να αναλάβει την πρωτοβουλία κίνησης της σχετικής διαδικασίας.
- Η πρόταση είναι προπαρασκευαστική πράξη, όπως ακριβώς και η απλή γνώμη ή η θετική σύμφωνη γνώμη, και σ' αυτήν την περίπτωση δεν έχει εκτελεστό χαρακτήρα.

## 67. Η υποχρεωτική γνωμοδότηση

Η υποχρεωτική γνωμοδότηση ή γνώμη αποτελεί αυτοτελή, εκτελεστή διοικητική πράξη, η οποία εκδίδεται από συλλογικό όργανο, το οποίο ασκεί, κατ' ουσίαν, αποφασιστική αρμοδιότητα και υποχρεώνει άλλο όργανο, να εκδώσει στη συνέχεια άλλη διοικητική πράξη του ίδιου περιεχομένου. Η υποχρεωτική γνώμη, η οποία εκδίδεται αποκλειστικά για να καταστήσει δυνατή την έκδοση της πράξης του αποφασίζοντος οργάνου που έχει το ίδιο περιεχόμενο, αποτελεί, κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, στάδιο σύνθετης διοικητικής ενέργειας, η οποία ολοκληρώνεται με την έκδοση της εν λόγω διοικητικής πράξης. Υποστηρίζεται, μάλιστα, ότι ο χαρακτηρισμός της εν λόγω πράξης ως γνώμης είναι καταχρηστικός, εφόσον πρόκειται για αυτοτελή εκτελεστή πράξη και όχι προπαρασκευαστική, όπως είναι η απλή ή σύμφωνη γνώμη.