

**ΟΙ ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ Ο Ν. 158(Ι)/1999
ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΠΗΓΕΣ ΤΟΥΣ-
ΕΠΕΞΗΓΗΣΗ ΤΩΝ ΒΑΣΙΚΟΤΕΡΩΝ ΕΞ ΑΥΤΩΝ-ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΘΕΣΠΙΣΗΣ
ΤΟΥ Ν. 158(Ι)/1999 ΚΑΙ ΒΑΘΜΟΣ, ΣΤΟΝ ΟΠΟΙΟ ΕΝΣΩΜΑΤΩΘΗΚΑΝ ΟΙ
ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ Σ' ΑΥΤΟΝ, ΚΑΘΩΣ ΚΑΙ Η ΔΙΚΟΝΟΜΙΚΗ
ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΝ ΛΟΓΩ ΑΡΧΩΝ ΚΑΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ 158(Ι)/1999.**

Α. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αγαπητοί φίλες και φίλοι,

Καλησπέρα σας.

Θα ήθελα, καταρχάς, να απολογηθώ προς εσάς για την αλλαγή της ημερομηνίας της παρούσας διάλεξης, η οποία ήταν προγραμματισμένη για τον προηγούμενο Απρίλη, αλλά λόγοι υπεράνω των δυνατοτήτων μου, με ανάγκασαν στην αναβολή της. Είναι, όμως, όπως πάντοτε, με ιδιαίτερη χαρά, τιμή και μεγάλη ικανοποίηση που βρίσκομαι, τελικά, απόψε μαζί σας για την παράδοση της αποψινής διάλεξης σε σχέση με τις γενικές αρχές διοικητικού δικαίου και τον περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμο, Ν. 158(Ι)/1999, ή ως επικράτησε να αναφέρεται, μεταξύ των επαΐοντων απλά ως «ο 158(Ι)/1999».

Το αποψινό θέμα δεν επιλέγηκε τυχαία. Κατά την ταπεινή μου παρατήρηση, οι γενικές αρχές διοικητικού δικαίου, έστω, στην κωδικοποιημένη τους πλέον απόδοση, φαίνεται να αποκτούν, χρόνο με το χρόνο, ιδιαίτερη σημασία στη δικηγορική πρακτική. Ο αριθμός των προσφυγών εναντίον διοικητικών αποφάσεων που καταχωρούνται κατ'έτος στο Διοικητικό Δικαστήριο, αλλά, πλέον και στο Διοικητικό Δικαστήριο Διεθνούς Προστασίας είναι, κατά κανόνα, εκθετικά αυξητικός. Η θεματολογία τέτοιων προσφυγών, ως αποτέλεσμα της επέκτασης της δράσης και αποφάσεων της διοίκησης σε όλο και νέους ή πιο εξειδικευμένους ρυθμιστικούς τομείς, συνεχώς διευρύνεται. Δύσκολα, πλέον, μπορεί κανείς να φανταστεί οποιαδήποτε προσφυγή στο Διοικητικό Δικαστήριο ή στο Διεθνούς Προστασίας (*εκτός, κατ' εξαίρεση, αυτές στις οποίες εγείρονται αμιγώς και μόνο ζητήματα συνταγματικότητας*), στην οποία να μην εγείρεται προς συζήτηση ικανός αριθμός γενικών αρχών διοικητικού δικαίου, ως αυτοτελείς (*ή αλληλένδετοι πολλές φορές*) λόγοι ακυρώσεως μιας διοικητικής πράξης, υπό τον ισχυρισμό της παραβίασης τους από τη διοίκηση (*δικαίως ή αδίκως, ως τελικώς ήθελε κριθεί δικαστικώς*). Από την άλλη, η εμπειρία μαρτυρεί ότι, πολλές φορές δικηγόροι αποτυγχάνουν να κερδίσουν υποθέσεις, τις οποίες θα μπορούσαν δυνητικά να κερδίσουν, διότι δεν εντοπίζουν και επικαλούνται πολλές από τις (*συνήθως μη γνωστότερες*) γενικές αρχές διοικητικού δικαίου, οι οποίες ενδεχομένως τυγχάνουν, στην συγκεκριμένη περίπτωση, εφαρμογής.

Είναι, συνεπώς, ορθό, κυρίως για όσους δικηγόρους ασχολούνται ή προτίθενται να ασχοληθούν ενεργά με το διοικητικό δίκαιο και την δικονομική του μεταχείριση στην κυπριακή έννομη τάξη, να γνωρίζουν ικανοποιητικά τόσο τις γενικές αρχές διοικητικού δικαίου, έστω τις βασικότερες εξ αυτών, όσο και τον ορθό, δικονομικά, τρόπο και βαθμό εφαρμογής αυτών, ώστε να μπορούν να υπερασπιστούν αποτελεσματικά τη θέση των πελατών τους, οι οποίοι είτε διεκδικούν, στις πλείστες των περιπτώσεων, την ακύρωση κάποιας διοικητικής πράξης, είτε υπεραμύνονται, εκπροσωπώντας τους καθ' ων η αίτηση ή ενδιαφερόμενα μέρη σε προσφυγή, της νομιμότητας τέτοιας. Βεβαίως, καμία τρίωρη διάλεξη δεν είναι ικανή να υποκαταστήσει την ανάγκη επισταμένης μελέτης από όποιον ενδιαφέρεται σοβαρά να ασχοληθεί με το διοικητικό δίκαιο και, ιδιαίτερα, με τις γενικές του αρχές.

Και αφού απόψε ο προγραμματισμένος χρόνος της διάλεξης μας παρέχει την δυνατότητα, θα ήθελα να αφιερώσω κάποιο χρόνο, την πρώτη ώρα της σημερινής διάλεξης, στην ιστορική εξέλιξη των γενικών αρχών διοικητικού δικαίου. Θα αναφερθώ, επίσης, κατά την πρώτη ώρα, στον σύγχρονο ορισμό των γενικών αρχών διοικητικού δικαίου.

Την δεύτερη ώρα της διάλεξης, που θεωρώ το κύριο μέρος της, θα ασχοληθώ με τις πηγές των γενικών αρχών στην Κύπρο και θα αναφέρω, ποιές είναι οι

σημαντικότερες εξ αυτών των γενικών αρχών διοικητικού δικαίου. Θα ασχοληθώ με τον 158(I)/1999, το ιστορικό θέσπισης του και το περιεχόμενο του, καθώς και τη δικονομική του μεταχείριση.

Την τρίτη και τελευταία ώρα της διάλεξης, σε ποιο χαλαρό τόνο, γνωρίζοντας ότι, μάλλον θα είστε και κουρασμένοι, θα παραθέσω το άρθρο 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις πρόνοιες του πολύ αξιόλογου, κατά τη γνώμη μου, Ευρωπαϊκού Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, ο οποίος αποδεικνύει την εξελικτική δυναμική της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ζητήματα χρηστής διοίκησης. Πολλοί πιστεύω, στην ακρόαση των προνοιών του Ευρωπαϊκού Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, δεν θα αποφύγετε τη σκέψη, ίσως και ένα μειδίαμα ότι, πολύ απέχουμε ακόμη στην Κύπρο από την εδραίωση πραγματικής κουλτούρας χρηστής διοίκησης.

Όσος χρόνος απομείνει στο τέλος, αν απομείνει, αφιερώνεται για τις ερωτήσεις σας και συζήτηση.

Αυτονόητα, όπως και έπραξα και με τις δύο προηγούμενες μου διαλέξεις, θα δώσω προς δημοσίευση και το γραπτό κείμενο της παρούσας διάλεξης.

B. ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ, ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΤΟΥΣ ΕΞΕΛΙΞΗ ΚΑΙ ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥΣ

Σε σχέση, καταρχάς, με την ιστορική τους προέλευση, είναι ορθό να ειπωθεί ότι, οι ρίζες των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, όπως τις γνωρίζουμε σήμερα, χάνονται, όπως πάρα πολλή από την παραχθείσα μέσω των αιώνων ανθρώπινη σκέψη, στα βάθη της αρχαιότητας. Βεβαίως, οι γενικές αρχές διοικητικού δικαίου, προϋποθέτουν, καταρχάς, την ύπαρξη, αυτονόητα, διοίκησης.

Συγκεκριμένα, από τα πρώτα χρόνια της οργανωμένης ανθρώπινης συνύπαρξης, απαιτήθηκε η δημιουργία μορφών διοίκησης, η οποία θα έθετε τους κανόνες τέτοιας συνύπαρξης μεταξύ ανθρώπων. Αν και γνωρίζουμε από πολλές ιστορικές πηγές ότι, στις αρχικές ανθρώπινες κοινωνίες, η λήψη αποφάσεων για το σύνολο ήταν αποτέλεσμα κυρίως συναπόφασης ή συναίνεσης των μελών του συνόλου, χωρίς την ύπαρξη διαδικαστικών κανόνων προς τούτο και, βέβαια, χωρίς να έχουν διαμορφωθεί, τότε, οποιοιδήποτε αποκρυσταλλωμένοι κανόνες, όπως αυτή της επικράτησης της πλειοψηφίας έναντι της μειοψηφίας, δηλαδή της δημοκρατίας, οι πρωτόγονες αυτές κοινωνίες μετεξελίχθηκαν, συν τω χρόνω, σε κοινωνίες συγκεντρωτικής εξουσίας, με καθορισμό, συνήθως, ενός προσώπου (λ.χ. ο αρχηγός της φυλής, ιερέας, μάγος κ.λ.π.), με κριτήρια, συνήθως, την ηλικία, τη σοφία, τη

δύναμη, τι γνώσεις, ως το πρόσωπο που θα αποφάσιζε για το σύνολο. Τέτοιο, πρόσωπο διοικούσε δηλαδή την ανθρώπινη ομάδα, στην οποία τέθηκε επικεφαλής. Έτσι, σε αδρές γραμμές, γεννήθηκε η διοίκηση, έστω στην αρχαία της μορφή, ως εξελικτικά συγκεντρωτική στο πρόσωπο ενός.

Αυτές οι πρωτόγονες ανθρώπινες κοινωνίες σιγά -σιγά μεγάλωναν, και από μικρές φυλές και χωριά, έγιναν πόλεις και από πόλεις έγιναν βασιλεία και αυτοκρατορίες. Αυτή η ιστορική εξέλιξη, η οποία διήρκεσε αιώνες, γέννησε την ανάγκη για ύπαρξη υποστηρικτικού προσωπικού, ώστε να μπορεί λ.χ. ο μονάρχης, ο βασιλιάς ή ο αυτοκράτορας, να ασκεί αποτελεσματικά, τη διοίκηση του σε εκτενή, πλέον εδάφη και μεγάλο αριθμό προσώπων. Έτσι έχουμε, συν τω χρόνω, τους διοικητές επαρχιών, αυλικούς, σατράπηδες κ.λ.π., ως πρώιμη μορφή πολυπρόσωπου αποκεντρωμένου μηχανισμού διοίκησης ή, στην σύγχρονη νομική της έννοια, τη δημιουργία της πρώιμης «γραφειοκρατίας». Αυτό μετέτρεψε τη διοίκηση από άμεση σε έμμεση, δηλαδή ασκηθείσα, πλέον, κυρίως δι' αντιπροσώπων (του επικεφαλής μονάρχη). Με την ανάπτυξη δε, της γλώσσας και, μετέπειτα, της γραφής, γεννήθηκε η ανάγκη καθιέρωσης των κανόνων συνύπαρξης, ώστε, μεταξύ άλλων, να γνωρίζει ο καθένας «διοικούμενος», εξ αρχής και με σαφήνεια, τι επιτρέπεται και τι δεν επιτρέπεται να πράξει, καθώς και τις όποιες συνέπειες των πράξεων του, που επιβάλλονταν από την κεντρική εξουσία. Αυτό, εξελίχθηκε, όπως

θα δούμε στη συνέχεια, στην πιο σπουδαία, κατά καθολική παραδοχή, σύγχρονη γενική αρχή του διοικητικού δικαίου (και όχι μόνο αυτού), «την αρχή της νομιμότητας». Αυτοί οι κανόνες συνύπαρξης, βεβαίως, τίθονταν και εφαρμόζονταν από τους μονάρχες, βασιλείς, αυτοκράτορες, χωρίς, συνήθως, να δίνουν λογαριασμό κανενός για την τελική τους απόφαση. Ενίοτε δε κατά βούληση και περίπτωση άλλαζαν αυτούς τους κανόνες. Οι δε διοικητές, έπρατταν τα ίδιο για το χώρο και τομέα και ανθρώπους υπό την ευθύνη/ διοίκησης τους, νοουμένου, βέβαια, ότι, δεν αποφάσιζαν ενάντια στη θέληση του ηγεμόνος. Βέβαια, μοιραία, ως πολύ εύστοχα διατύπωσε ο ιστορικός του 19^{ου} αιώνα Λόρδος Άκτον, αφού *«Η εξουσία διαφθείρει και η απόλυτη εξουσία διαφθείρει απόλυτα»*, η αυθαιρεσία των «διοικούντων» έγινε σιγά σιγά ο κανόνας. Και η αυθαιρεσία έφερε την αντίδραση των «διοικουμένων». Κοινωνική δυσαρέσκεια, αναταραχή, διαμάχες, συγκρούσεις, επαναστάσεις. Αυτή η ιστορική εξέλιξη γέννησε την ανάγκη για καθορισμό κανόνων, ορίων και πλαισίων δράσης, καταρχάς, του διοικητικού προσωπικού που προαναφέραμε, κανόνες που ο απόλυτος ηγεμόνας στην απόλυτη κρίση του αρχικά καθόριζε. Αυτοί οι πρώτοι κανόνες συμπεριφοράς και δράσης της διοίκησης, γέννησαν, ήδη από αρχαιοτάτων χρόνων, μιά άλλη σπουδαία στη σύγχρονη εποχή γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, την «αρχή της χρηστής διοίκησης» (στη συναναστροφή της με τον πολίτη), την οποία επίσης θα δούμε παρακάτω. Με τα χρόνια, ακόμη και αυτή η

απόλυτη και αυθαίρετη εξουσία του μονάρχη τέθηκε υπό την θέσπιση κάποιων κανόνων άσκησης της.

Θα δώσω πιο κάτω κάποια, κατά την ταπεινή μου άποψη ενδιαφέροντα ιστορικά παραδείγματα πρώιμης διαμόρφωσης γενικών αρχών διοικητικού δικαίου:

1. Βαβυλωνία

Ο Κώδικας του Βασιλιά Χαμουραμί (του 1754 π.Χ. περίπου), ο οποίος είναι ένα από τα αρχαιότερα και σπουδαιότερα νομικά κείμενα που έχουν ανευρεθεί (*γραμμένο σε στήλη από μαύρο βαλσάτη, εξ ου και ευτυχώς επέζησε του χρόνου*) και ίσχυε στην αρχαία Βαβυλωνία, περιείχε, ήδη, ορισμένες γενικές αρχές διοικητικού δικαίου που καθόριζαν τη διοίκηση και τη δικαιοσύνη σ' αυτήν την αρχαία κοινωνία. Αν και αυτές οι αρχές δεν είναι ισοδύναμες με τη σύγχρονη αντίληψη των αρχών του διοικητικού δικαίου, αντικατοπτρίζουν την αρχαία κοινωνική και νομική φιλοσοφία της εποχής. Σας αναφέρω, ενδεικτικά τις ακόλουθες:

1.1 Αρχή της Νομιμότητας:

Ο Κώδικας απαιτούσε από τη διοίκηση να δρα με βάση το νόμο και να μην παραβιάζει τα νόμιμα δικαιώματα των πολιτών. Κάθε ενέργεια της διοίκησης έπρεπε να έχει νομική βάση.

1.2 Αρχή της Πρόσβασης και Ανεξαρτησίας της Απονομής Δικαιοσύνης και της «Ίσης» Μεταχείρισης:

Στην αχανή αυτοκρατορία της Βαβυλωνίας, όπου ομιλούνταν κυρίως διάφορες σημαντικές γλώσσες και υπήρχε πολυεθνικότητα, η αντιπαράθεση εύκολα μετατρέποταν σε σύγκρουση. Οι βεντέτες και οι αυτοδικίες απειλούσαν την συνοχή της αυτοκρατορίας. Συνεπώς, ο Κώδικας επέβαλε την επίλυση των διαφορών αναγκαστικά από δικαστήριο. Ο Κώδικας, επίσης, περιλάμβανε την επιβολή ποινών για τα αδικήματα και την απονομή δικαιοσύνης σε διαφορές. Αυτό, βεβαίως, με πλήρη επιφύλαξη της ταξινόμησης της κοινωνίας εκείνης σε διάφορους βαθμούς τάξεων και τη διαφορετική μεταχείριση τους. Η δικαιοσύνη, στο πλαίσιο της κοινωνίας του Κώδικα, ήταν η «οφθαλμόν αντί οφθαλμού», δηλαδή η «ανταποδοτική δικαιοσύνη». Δύο χαρακτηριστικά παραδείγματα του Κώδικα: Αν κάποιος βγάλει το δόντι κάποιου ίσης τάξης, τότε θα αφαιρεθεί το δόντι του. Αν κάποιος σπάσει τα

κόκαλα κάποιου ίσης τάξης, τότε θα σπάζονται τα κόκαλα του. Η δικαιοσύνη ασκείται από ιερείς δικαστές. Άρα, έχουμε σε πρώιμο στάδιο 4 σχεδόν χιλιάδες χρόνια πριν, διαχωρισμό της διοικητικής από τη δικαστική εξουσία και την αρχή, έστω στα μέτρα της εποχής, της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης. Και μια πρώιμη αντίληψη της υπαγωγής της δικαιοσύνης στα οριζόμενα σε νόμο στον Κώδικα. Βεβαίως, μη φαντάζεστε, αγαπητοί φίλοι, τον Κώδικα ως ένα κλασσικό νομοθετικό κείμενο της εποχής μας. Οι ειδικοί φαίνεται να συγκλίνουν ότι μάλλον πρόκειται για «συλλογή νομολογίας» από χειρισμό προηγούμενων περιπτώσεων, που λειτούργησαν εμπειρικά ως προηγούμενο για τη θέσπιση των κανόνων του Κώδικα.

1.3 Αρχή της Αποζημίωσης για Ευθύνη της Διοίκησης και της Δικαιοσύνης για παραλείψεις/ λάθη τους.

Όσο και αν ακούγεται απίστευτο, ήδη στον Κώδικα, προβλεπόταν ότι, αν ένας δικαστής εκδόσει μια απόφαση, η οποία αργότερα κριθεί λανθασμένη, θα πρέπει να πληρώσει δώδεκα φορές την ποινή που επιδίκασε στον κατηγορούμενο και δε θα μπορεί να ξαναδικάσει ποτέ.

Προβλεπόταν, επίσης, ότι, αν δεν εξευρεθεί κάποιος κλέφτης από τη διοίκηση, τότε το κράτος υποχρεωνόταν να αποζημιώσει το θύμα της κλοπής.

2.Αρχαία Κίνα

Ο "Νόμος του Χάν" αναφέρεται στον νόμο και τη διοίκηση που εφαρμόζονταν στην αρχαία Κίνα κατά την περίοδο της δυναστείας της Σανγκ και της Τσου (Shang και Zhou) που κυριαρχούσαν στην Κίνα περίπου από τον 16ο αιώνα π.Χ. έως τον 3ο αιώνα π.Χ. Ο Νόμος του Χάν βασίζεται στην αρχή της *αυτοκρατορικής αυθαιρεσίας*, καθώς ο αυτοκράτορας θεωρείτο ως η πηγή και ο εκτελεστικός αρχηγός όλης της εξουσίας και της νομοθεσίας. Σύμφωνα μ' αυτήν την αρχή, ο αυτοκράτορας είχε το δικαίωμα να εκδίδει νόμους και διατάγματα που θα εφαρμόζονταν σε όλους τους υπήκοους της αυτοκρατορίας χωρίς την ανάγκη νομοθετικού οργάνου. Ο Νόμος του Χάν περιλάμβανε επίσης τον κώδικα ηθικής και κοινωνικής συμπεριφοράς, και προβλέπονταν αυστηρές τιμωρίες για την παραβίαση αυτών των κανόνων. Η διακυβέρνηση της αυτοκρατορίας βασίζονταν στην ιεραρχία και την αφοσίωση προς τον αυτοκράτορα. Η πολιτική συμπεριφορά των διοικητικών αξιωματούχων έπρεπε να συμφωνεί με ηθικές αξίες όπως η ειλικρίνεια, η σωστή συμπεριφορά και η δικαιοσύνη. Αν οι διοικητικοί αξιωματούχοι δεν συμμορφώνονταν με τις εντολές του Αυτοκράτορα ή διέπρατταν αδικήματα, μπορούσαν να υποστούν ποινικές κυρώσεις.

3. Αρχαία Ελλάδα

Στην αρχαία Ελλάδα, οι πόλεις είχαν, κάθε μία ξεχωριστά, τους δικούς της νόμους, θεσμούς και διοικητικές διαδικασίες για τη διαχείριση των υποθέσεών τους, αυτές βασιζόμενες κυρίως στις τοπικές πρακτικές και παραδόσεις, αλλά δεν υπήρχε ένα ενιαίο, συστηματικό σύνολο γενικών αρχών διοικητικού δικαίου, το οποίο να εφαρμόζεται καθολικά σε όλες τις πόλεις. Στις πόλεις αυτές ξεχώριζαν ως νομοθέτες, σοφιστές ή άλλοι, κατά κανόνα, φιλόσοφοι, οι οποίοι προσπάθησαν να συντάξουν νόμους και κανόνες για την πόλη τους. Ο Σόλωνας στην Αθήνα και ο Κλεισθένης στη Σπάρτη είναι δύο γερά παραδείγματα που άφησαν το στίγμα τους σε νομοθετικό επίπεδο. Ας μην ξεχνάμε, αγαπητοί φίλες και φίλοι, ότι μέχρι σήμερα εφαρμόζουμε την «αριστοτελική έννοια» της αρχής της ισότητας. Σε πολλές ελληνικές πόλεις, όπως η Αθήνα, στις οποίες η διακυβέρνηση βασιζόταν στη δημοκρατία, οι πολίτες συμμετείχαν σε συνελεύσεις, όπου λαμβάνονταν αποφάσεις για διοικητικά και πολιτικά θέματα, αλλά αυτές οι αποφάσεις συχνά διαμορφώνονταν με βάση τη συζήτηση και την ψηφοφορία των πολιτών, χωρίς να υπάρχει ή να ακολουθείται ένα συγκεκριμένο σύνολο γενικών αρχών διοικητικού δικαίου. Επίσης, υπήρχαν δικαστήρια στις πόλεις όπου επιλύονταν διοικητικές διαφορές, αλλά η διαδικασία και οι αποφάσεις τους διέφεραν από τα σύγχρονα δικαστήρια. Αξιοσημείωτος είναι ο "Νόμος της Ζυγού" (ή "Νόμος της Ζυγίτιδος")

που αναφέρεται σε έναν αρχαίο νόμο της αρχαίας Αθήνας. Πρόκειται για ένα από τα παλαιότερα νομικά κείμενα της αρχαίας ελληνικής πόλης και αποτελεί ένα από τα πρώτα παραδείγματα νομοθεσίας που εφαρμόστηκαν στην αρχαία δημοκρατία της Αθήνας. Ο "Νόμος της Ζυγού" απαγορεύει την εκβίαση (ή καταναγκασμό) ανθρώπου με τη χρήση του βάρους (ζυγού) ή της εξουσίας. Αυτός ο νόμος έχει σημαντική σημασία στην ιστορία της νομικής προστασίας των δικαιωμάτων των ατόμων και στη διαμόρφωση της δικαιοσύνης στην αρχαία Αθήνα. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι ο "Νόμος της Ζυγού" αναφέρεται σε πτυχές της δικαιοσύνης και της νομοθεσίας και μπορεί να θεωρηθεί ως ένα από τα πρώτα παραδείγματα γενικών αρχών δικαίου. Ο νόμος αυτός αντιμετωπίζει την εκμετάλλευση και την αδικία και προωθεί την προστασία των ατόμων από την καταχρηστική εξουσία και τον καταναγκασμό.

4. Αρχαία Ρώμη

Το έργο της καταγραφής και συστηματοποίησης του διοικητικού δικαίου πρωτοεμφανίστηκε κυρίως κατά την περίοδο του Ρωμαϊκού Δικαίου. Πρώτα δείγματα κανόνων χρηστής διοίκησης εντοπίζονται στο νόμο των 12 Πινάκων. Οι Ρωμαίοι, κατά τα αυτοκρατορικά/βυζαντινά χρόνια της κυριαρχίας τους, ανέπτυξαν ένα εκτεταμένο νομικό σύστημα που περιελάμβανε τους "ιουστινιανικούς κώδικες",

στους οποίους περιλαμβάνονταν και νομικοί κανόνες που αφορούσαν τη διοίκηση. Αυτοί οι κώδικες κατέγραψαν και συστηματοποίησαν τους κανόνες για τη διοίκηση της ρωμαϊκής αυτοκρατορίας και την επίλυση των διοικητικών διαφορών και καθιέρωσαν αρχές όπως α) την διαδικασία της προσφυγής, ως δικαστική αντίδραση εναντίον της διοίκησης, β) την αρχή της ισότητας ενώπιον του νόμου και γ) την αρχή της διαφάνειας στη διοίκηση.

5. Μεσαίωνας

Στον Μεσαίωνα, η εξουσία και η αρχή συχνά ασκούνταν με αυθαιρεσία από τους κυρίαρχους, και η προστασία των δικαιωμάτων των ατόμων δεν είχε την ίδια σημασία και διαφάνεια που έχουν σήμερα.

Φωτεινή αναλαμπή, ωστόσο, αποτέλεσε η "Magna Carta" (Μεγάλος Χάρτης). Η "Magna Carta" και οι αρχές του διοικητικού δικαίου συνδέονται με την ανάπτυξη του σύγχρονου νομικού και πολιτικού συστήματος. Ενώ η "Magna Carta" αποτελεί ένα σημαντικό ιστορικό έγγραφο που θέσπισε ορισμένες βασικές αρχές και περιορισμούς στην αυθαιρεσία της εξουσίας του μονάρχη, ενώ οι αρχές του διοικητικού δικαίου αναδείκνυνται στη διαχείριση του κράτους και των

αξιοματούχων κατά τη διοίκηση και εφαρμογή του νόμου. Ας δούμε πώς σχετίζονται:

5.1. Περιορισμός της εξουσίας:

Η "Magna Carta" θέσπισε τον περιορισμό της αυθαιρεσίας του μονάρχη, καθιστώντας σαφές ότι και ο βασιλιάς πρέπει να υπακούει στον νόμο. Αυτό αντικατοπτρίζει την αρχή της νομιμότητας στο διοικητικό δίκαιο, σύμφωνα με την οποία η εξουσία πρέπει να ασκείται σύμφωνα με το νόμο και να μην υπερβαίνει τα όρια που ορίζει ο νόμος.

5.2. Προστασία των δικαιωμάτων:

Η "Magna Carta" περιλάμβανε διατάξεις που προστάτευαν τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των πολιτών, καθιστώντας σαφές ότι δεν μπορούσαν να παραβιαστούν χωρίς νομική διαδικασία. Αυτό αντανακλά την αρχή της προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών στο διοικητικό δίκαιο, όπου τα αναγνωρισμένα δικαιώματα πρέπει να προστατεύονται και να τηρούνται.

5.3. Αρχή της Νομιμότητας της Διοίκησης:

Στη "Magna Carta," η αρχή της νομιμότητας απαιτείται ώστε οι αποφάσεις της κυβέρνησης να είναι νόμιμες και να δικαιολογούνται με βάση το νόμο. Αυτή η αρχή συνδέεται με την αρχή της νομιμότητας στο διοικητικό δίκαιο, όπου η διοίκηση πρέπει να ενεργεί με σαφήνεια και να τηρεί τον νόμο.

Πρώτη Παρατήρηση:

Θα προσέξατε, ήδη φίλοι από τα πιο πάνω ότι, οι πιο πάνω αρχές, έστω οι συγκεκριμένες, δεν περιορίζονται στο χώρο του διοικητικού δικαίου, ούτε απαραίτητα προέρχονται απ' αυτόν, αλλά είναι ευρύτερες στην εννοιολογία τους και μεταφέρθηκε στο διοικητικό δίκαιο η ισχύ τους, από άλλους χώρους δικαίου. Ας μην ξεχνούμε ότι, στα παλαιότερα χρόνια το εφαρμοστέο δίκαιο ήταν ενιαίο. Αυτό μας φέρνει στην πρώτη παρατήρηση της διάλεξης ότι, ο όρος «γενικές αρχές διοικητικού δικαίου» ενδεχομένως δεν είναι απολύτως ακριβής. Ορθότερη, έτσι, θα ήταν, ίσως, η αναφορά σε «γενικές αρχές (που εφαρμόζονται) στο διοικητικό δίκαιο». Η πρώτη κλασική διάκριση στον ορισμό των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, είναι εξάλλου, ότι, αυτές διαιρούνται σε αυτές που α) έχουν νόημα και ισχύ μόνο στο χώρο του

διοικητικού δικαίου και β) σ' αυτές που έχουν ευρύτερη εφαρμογή σε διάφορους χώρους του διοικητικού δικαίου.

Δεύτερη παρατήρηση:

Οι προαναφερόμενοι κανόνες δικαίου, οι οποίοι καθόριζαν το πλαίσιο δράσης και τις αποφάσεις της διοίκησης, ήταν, σε αντίθεση με το σύγχρονο ορισμό τους, στον οποίο θα αναφερθούμε πιο κάτω, γραπτοί, ήτοι συμπεριλαμβάνονταν σε νομικά κείμενα.

6. ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΕΠΟΧΗ- ΣΥΓΧΡΟΝΟΣ ΟΡΙΣΜΟΣ ΓΕΝΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Αν ανατρέξουμε στους βασικούς έλληνες μελετητές και διδασκάλους της νομικής επιστήμης του 20^{ου}-21ου αιώνα, θα εντοπίσουμε, παρόμοιους ορισμούς των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου. Έχω επιλέξει τον ακόλουθο, τον οποίο παραθέτω αμέσως πιο κάτω, από το Σύγγραμμα του Καθηγητή Δαγτόγλου, ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ, 7η Έκδοση, σελ. 106, πλαγιάριθος 241:

«Οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου περιέχουν κανόνες δικαίου που δεν αναγράφονται μεν ρητώς και γενικώς σε κανένα νομοθετικό κείμενο, αλλά

προκύπτουν από το σύνολο και το πνεύμα του ισχύοντος δικαίου, όπως εκφράζεται σε διάφορες ειδικές ρυθμίσεις σε διοικητικούς ή άλλους (π.χ. ιδιωτικού δικαίου) νόμους ή σε βασικές συνταγματικές διακηρύξεις σχετικές με τη μορφή του πολιτεύματος ή την γενική προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου.» (οι τονισμοί είναι δικοί μου)

Παρόμοιος ορισμός, κάπως πιο απλοποιημένος, δίνεται από την Καθηγήτρια Πρεβεδούρου στη μελέτη της «Οι άγραφες πηγές του διοικητικού δικαίου». Σύμφωνα με αυτόν οι γενικές αρχές του (διοικητικού) δικαίου είναι οι:

«...οι άγραφοι κανόνες που συνάγονται από το γράμμα και το πνεύμα του συνόλου της νομοθεσίας, ενίοτε δε ανάγονται σε γραπτά κείμενα ή σsonος σημασίας από τα οποία και προκύπτει το περιεχόμενό τους. Η αναγόρευσή τους σε κανόνες δικαίου οφείλεται στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο διαπιστώνει και αναγνωρίζει την ύπαρξή τους και διατυπώνει το περιεχόμενό τους. »

Στους πιο πάνω ορισμούς θα ανατρέξουμε αργότερα. Προς το παρόν, μπορείτε να συγκρατήσετε τη γενική θέση ότι, οι γενικές αρχές διοικητικού δικαίου αποτελούν άγραφους κανόνες δικαίου, οι οποίοι διέπουν τη δράση και τις αποφάσεις της διοίκησης.

Η σύγχρονη έννοια του διοικητικού δικαίου και των γενικών αρχών προέκυψε στον χρόνο μέσα από την εξέλιξη των διαφόρων νομικών συστημάτων και της διοίκησης. Οι αρχές του διοικητικού δικαίου που συνδέονται με την βελτιστοποίηση της διοίκησης και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών ως γενικές αρχές του νομικού συστήματος, αναπτύχθηκαν κυρίως σε νεότερες νομικές παραδόσεις και εποχές. Το σύγχρονο διοικητικό δίκαιο και οι γενικές αρχές που το χαρακτηρίζουν έχουν διαμορφωθεί κυρίως κατά τη διάρκεια των τελευταίων αιώνων, με τη συνεισφορά νομικών, φιλοσόφων, και πολιτικών από την εποχή του Διαφωτισμού και σε μετέπειτα περιόδους. Αυτές οι γενικές αρχές αναπτύχθηκαν κυρίως στην ευρωπαϊκή νομική παράδοση, με κύριους εκφραστές τη Γαλλία και την Πρωσία-Γερμανία και επηρέασαν και συνεχίζουν να επηρεάζουν τη νομοθεσία και τη δικαστική νομολογία στη σύγχρονη εποχή.

7. Γαλλία

Κατά την περίοδο του Διαφωτισμού και της Γαλλικής Επανάστασης, διαμορφώθηκαν σημαντικές γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου που επηρέασαν τη διοίκηση της Γαλλίας και είχαν επιπτώσεις στη νομοθεσία και τη νομική σκέψη της εποχής. *Ο Βολταίρος, ο Ζαν Ζακ Ρουσσώ και ο Ντεσκάρτ* άφησαν σημαντική παρακαταθήκη σ' αυτό το πλαίσιο. Τέτοιες γενικές αρχές περιλαμβάνουν,

7.1. την Αρχή της Νομιμότητας (Principe de Légalité):

Κατά την περίοδο της Γαλλικής Επανάστασης, η αρχή αυτή ενισχύθηκε, υπογραμμίζοντας ότι, η διοίκηση πρέπει να δρα με βάση τον νόμο και ότι οι διοικητικές αποφάσεις πρέπει να έχουν νομική βάση,

7.2. Την Αρχή της Δικαιοσύνης (Principe de Justice):

Κατά την περίοδο αυτή, η δικαιοσύνη αντιμετωπίστηκε ως σημαντική αξία, και επισημάνθηκε η ανάγκη για δίκαιη μεταχείριση των πολιτών από τη διοίκηση.

7.3. Την Αρχή της Δημοκρατίας (Principe de Démocratie):

Κατά τη διάρκεια της επανάστασης, εμφανίστηκαν ιδέες για την ανάγκη δημοκρατίας και τη συμμετοχή των πολιτών στις αποφάσεις της διοίκησης,

7.4. Αρχή της Ισότητας (Principe d'Égalité):

Η αρχή αυτή υπογραμμίζει την ανάγκη για ισότητα και την αποφυγή διακρίσεων στη διοίκηση,

7.5. Αρχή της Διαφάνειας (Principe de Transparence):

Αναγνωρίστηκε η σημασία της διαφάνειας στην διοίκηση και η ανάγκη να παρέχονται πληροφορίες στους πολίτες σχετικά με τις αποφάσεις και τις ενέργειες της διοίκησης.

Σταθμό στο ζήτημα των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου αποτέλεσε το Συμβούλιο του Κράτους (*Conseil d'État*), το οποίο ιδρύθηκε στη Γαλλία από τον Ναπολέοντα Βοναπάρτη, συγκεκριμένα με τον νόμο της 24ης Δεκεμβρίου 1799. Αυτός ο νόμος διαμόρφωσε τη δομή και τις αρμοδιότητες του Συμβουλίου του Κράτους και καθιέρωσε τον ρόλο του ως το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο στη Γαλλία, το οποίο πλειστάκις επιβεβαίωσε με αποφάσεις του και τις γενικές αρχές διοικητικού δικαίου που προαναφέρθηκαν. Ουσιαστικά, το *Conseil d'État* αναγκάστηκε να εξάξει γενικές αρχές διοικητικού δικαίου από προηγούμενα παρόμοιων δικαστικών αποφάσεων, ελλείψει, εκείνη την εποχή, εκτεταμένης νομοθεσίας. Αυτές οι αρχές έχουν επηρεάσει το διοικητικό δίκαιο όχι μόνο στη Γαλλία, αλλά και σε πολλές άλλες χώρες, ενισχύοντας τη νομιμότητα, τη δικαιοσύνη, και τη δημόσια διαφάνεια στην διοίκηση.

8. Πρωσία-Γερμανία

Οι πρακτικές διοίκησης και η διοικητική νομοθεσία που αναπτύχθηκαν κατά την περίοδο της Πρωσίας (Γερμανία) είχαν ως στόχο να διασφαλίσουν, πρωτίστως, την αποτελεσματική λειτουργία του κράτους και όχι την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών. Εξέχουσα φυσιογνωμία στο χώρο όχι μόνο της φιλοσοφίας αλλά και των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου ήταν ο Εμμανουήλ Καντ και ο Gottfried Wilhelm Leibnitz.

9. Ελλάδα

Στην ιστορία της Ελληνικής νομικής παράδοσης, υπάρχουν επιρροές από διάφορες νομικές παραδόσεις, με προεξάρχουσες αυτές της γαλλικής και γερμανικής νομικής παράδοσης. Αυτές οι επιρροές έχουν διαμορφώσει τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου στην Ελλάδα, μέσα από τον κύριο εκφραστή του, δηλαδή το ιδρυθέν το έτος 1928 (129 περίπου χρόνια μετά την ίδρυση του *(Conseil d'État)*, Συμβούλιο της Επικρατείας, οι οποίες, αν και αρχικά εισήχθηκαν από τη Γαλλία αυτούσιες προσαρμόστηκαν, βεβαίως, εν μέρει, με την πάροδο των χρόνων, στα ελληνικά δεδομένα.

10. Κύπρος

Η σύγχρονη αντίληψη και εφαρμογή των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου στην Κύπρο, επιτεύχθηκε με την ίδρυση της Κυπριακής Δημοκρατίας και τη πρωτοποριακή για τα κυπριακά δεδομένα, όπου δέσποζε το κοινοδίκαιο, θέσπιση του τότε ισχύοντος *Άρθρου 146 του Συντάγματος*, το οποίο καθιέρωνε δικαίωμα και διαδικασία προσφυγής στο τότε Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο εναντίον των ατομικών διοικητικών πράξεων και/ ή παραλείψεων. Κύρια πηγή αναφοράς και εφαρμογής των γενικών αρχών διοικητικού δικαίου κατά τον έλεγχο των προσβαλλόμενων διοικητικών πράξεων (και αφού το Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο ερμήνευσε, ήδη με τις πρώτες αποφάσεις του, την παράβαση νόμου, ως καθορίζεται στο άρθρο 146 του Συντάγματος σαν λόγος ακυρώσεως, ότι, συμπεριλαμβάνει και τις γενικές αρχές διοικητικού δικαίου) και ελλείψει, τότε, κάποιου γενικού περιεχομένου κώδικα διοικητικής διαδικασίας ή συμπεριφοράς, αποτέλεσαν οι σχετικές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και τα συγγράμματα κορυφαίων ακαδημαϊκών της Ελλάδας, οι οποίοι είναι σε εμάς, λίγο πολύ, γνωστοί (βλ. Κυριακόπουλος, Τσάτσος, Μάνεσης, Δαγτόγλου, Σπηλιωτόπουλος κ.ά.) και οι οποίοι, βεβαίως, βασίστηκαν και πάλιν στην ανάπτυξη των θεωριών τους, σε προηγμένα για την εποχή του 20^{ου} αιώνα συστήματα διοικητικού δικαίου (Γαλλίας-Γερμανίας) Η συγκεκριμένη εφαρμογή των γενικών αρχών του

διοικητικού δικαίου μεταφέρθηκε εν μέρει αυτούσια, αλλά και εν μέρει υπήρξαν και υπάρχουν σημαντικές διαφορές από τα ισχύοντα στην Ελλάδα σε επιμέρους ζητήματα και στο δρόμο που επέλεξε η κυπριακή δικαιοσύνη κατά τη συγκεκριμένη εφαρμογή τους.

Το δεδομένο, για πολλές δεκαετίες, ότι, μεγάλη μερίδα των δικαστών του τότε Ανωτάτου Συνταγματικού Δικαστηρίου και, μετά το 1963 του τότε Ανωτάτου Δικαστηρίου, οι οποίοι προέρχονταν από σπουδές στο Ηνωμένο Βασίλειο, δεν είχαν ακαδημαϊκά εκπαιδευθεί ή είχαν προηγουμένως ιδιαίτερη τριβή με το διοικητικό δίκαιο που ίσχυε στην Ελλάδα και είναι, κατ' εξοχήν ηπειρωτικό, δημιούργησε, αφ' ενός, ένα νομολογιακό αμάλγαμα κανόνων δικαίου, οι οποίοι εντοπίζονται σε πολλές από τις παλαιότερες αποφάσεις του Ανωτάτου Δικαστηρίου, αφ' ενός εκπορευόμενο εκ του δικαίου του Ηνωμένου Βασιλείου και, αφ' ετέρου, εκ των εξ Ελλάδος μεταφερόμενων στην κυπριακή δικαιοσύνη αντίστοιχων όρων του ηπειρωτικού διοικητικού δικαίου. Ήταν αυτό θετικό ή αρνητικό για την εξέλιξη του διοικητικού δικαίου και των γενικών του αρχών στην Κύπρο; Έχω την άποψη ότι, ουδείς μπορεί να απαντήσει αυτό το ερώτημα μονοδιάστατα, αφού υπάρχουν σοβαρά επιχειρήματα τόσο υπέρ, όσο και κατά, στη βάση των ιστορικών δεδομένων. Οι παλαιότερες αποφάσεις, κατά την ταπεινή μου άποψη, δεν στερούνται ποιότητας, το αντίθετο θα έλεγα. Από την άλλη, η υβριδική αυτή

κατάσταση στο χώρο της νομολογίας του διοικητικού δικαίου, δεν βοηθούσε στην ορθή και ταξινομημένη παρακολούθηση και εφαρμογή των όρων και κανόνων που συνέχισαν να αναπτύσσονται στον ευρωπαϊκό χώρο. Ούτε το γεγονός ότι, οι δικαστικές αποφάσεις συντάσσονταν για χρόνια στα αγγλικά, με αποτέλεσμα να χρησιμοποιούνται πολλές φορές αγγλικοί όροι για απόδοση γενικών αρχών διοικητικού δικαίου, οι οποίοι δεν είχαν πάντοτε με ακρίβεια την ίδια έννοια ή εμβέλεια που έχουν στο ηπειρωτικό δίκαιο. Το μόνο βέβαιο, πάντως είναι, ότι με το πλήρωμα του χρόνου, η Κύπρος έκανε σαφή επιλογή (και) υπέρ της εξιδίκευσης στο χώρο της απονομής της διοικητικής δικαιοσύνης, τόσο με την σχετικά πρόσφατη ίδρυση του διοικητικού δικαστηρίου και του δικαστηρίου διεθνούς προστασίας, όσο και με την ακόμη πιο πρόσφατη απόφαση ίδρυσης του αναθεωρητικού τμήματος του νεοσύστατου Εφετείου. Ο χρόνος, ως ο τελικός κριτής, θα δείξει αν η επιλογή αυτή επιβραβεύεται.

Τρίτη Παρατήρηση: Είναι, φίλοι, μου κατάλληλο σημείο να τονισθεί ότι, στην Κύπρο, εφαρμόζοντας κατ' αναλογία τα ισχύοντα στο Ηνωμένο Βασίλειο, οι δικαστικές αποφάσεις των Δικαστηρίων, ιδιαίτερα των Ανώτατων, θεωρούνται, σε αντίθεση με την Ελλάδα, ως πηγή δικαίου, δεσμευτικές για τα κατώτερα δικαστήρια, όσον αφορά και στους κανόνες δικαίου που εφαρμόζουν (stare decisis). Αυτό με φέρνει στην τρίτη παρατήρηση της σημερινής διάλεξης ότι, ο εξ Ελλάδος ορισμός που προανέφερα στη

διάλεξη μου περί γενικών αρχών ως «άγραφων κανόνων δικαίου», ήδη τέθηκε υπό αμφισβήτηση στο κυπριακό νομικό σύστημα όχι πρώτη φορά με τη θέσπιση από τη Βουλή των Αντιπροσώπων του 158(I)/1999, αλλά ήδη με τις πρώτες δικαστικές αποφάσεις του Ανωτάτου Συνταγματικού Δικαστηρίου, στις οποίες τέτοιες γενικές αρχές υιοθετήθηκαν και εφαρμόστηκαν.

(τέλος πρώτου μέρους διάλεξης)

*B' Μέρος***Γ. ΠΗΓΕΣ ΤΩΝ ΓΕΝΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ- ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ-Ν. 158(I)/1999****1. ΠΗΓΕΣ**

Συνεχίζοντας στα όσα προανέφερα κατά το πρώτο μέρος, μπορεί εύκολα να υποστηριχθεί ότι, σε παραλληλία προς τα ισχύοντα στον ελλαδικό χώρο και το Συμβούλιο της Επικρατείας, τη βασική πηγή εισαγωγής και εφαρμογής των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου στην Κύπρο αποτέλεσε η νομολογία του Ανωτάτου Συνταγματικού και, ακολούθως, μετά το 63', του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Πηγή έμπνευσης της νομολογίας που παράχθηκε σε σχέση με τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου στην Κύπρο, αποτέλεσε κυρίως η σχετική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και η ακαδημαϊκή βιβλιογραφία στην Ελλάδα, η οποία, με τη σειρά της, εμβολίασε το διοικητικό δίκαιο της Ελλάδας με τις γενικές αρχές διοικητικού δικαίου, ως αυτές εφαρμόζονταν στον ηπειρωτικό ευρωπαϊκό χώρο, με κύριους εκφραστές τη Γαλλία και τη Γερμανία. Πηγή της αναγνώρισης τέτοιων γενικών αρχών, παράλληλα, αποτέλεσαν, ως προαναφέρθηκε και οι αρχές του

αγγλοσαξονικού δικαίου, όπως, επί παραδείγματι, η αρχή της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου, ως απόρροια των κανόνων της φυσικής δικαιοσύνης. Το Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας και, πρωτίστως, ο κατάλογος των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που εμπεριέχεται σ' αυτό, αποτέλεσε και συνεχίζει να αποτελεί πηγή από την οποία εξάχθηκαν νομολογιακά γενικότεροι κανόνες διοικητικού δικαίου.

Η κυπριακή νομολογία, επίσης, άντλησε, για δεκαετίες, πλούσια εμπειρία σε σχέση με τις γενικές αρχές διοικητικού δικαίου μέσα από τα αναφερόμενα σε διεθνείς συμβάσεις, στις οποίες η Κυπριακή Δημοκρατία κατέστη συμβαλλόμενο μέρος και από τη σχετική νομολογία διεθνών δικαστηρίων. Σ' αυτό το πλαίσιο, χρήσιμη πηγή στην διατύπωση γενικών αρχών διοικητικού δικαίου αποτέλεσε η Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΑΔ). Επί παραδείγματι, η νομολογία του ΕΔΑΔ στην τήρηση και εξέλιξη της αρχής της αναλογικότητας, υπήρξε πολυτιμότερη.

Κανόνες στη σφαίρα του διοικητικού δικαίου εισήχθησαν στην κυπριακή έννομη τάξη μέσω της νομολογίας της και από τις διάφορες Συμβάσεις του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, του οποίου επίσης η Κύπρος είναι μέλος.

Γενικότερες αρχές διοικητικού δικαίου αντλήθηκαν, κατά καιρούς και από τα αναφερόμενα σε απλή νομοθεσία (βλ. *περί Ερμηνείας Νόμο*), αλλά και από την ειδική νομοθεσία, όπως αυτή, η οποία διέπει τη λειτουργία της διοίκησης και, ειδικότερα, τις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων, όπως είναι, επί παραδείγματι, τα σχετικώς οριζόμενα στον *περί Δημόσιας Υπηρεσίας ή Εκπαιδευτικής Υπηρεσίας Νόμο*.

Όλα τα πιο πάνω αποτελούσαν στην Κύπρο, μέχρι το έτος 1999 το πλαίσιο, μέσα στο οποίο εισήχθησαν και εφαρμόζονταν οι γενικοί κανόνες διοικητικού δικαίου.

Το πιο πάνω πλαίσιο στην Κύπρο επαναπροσδιορίστηκε μέσα από 2 ιστορικές εξελίξεις, οι οποίες στον τομέα των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου δεν μπορούν παρά, παρά να θεωρούνται ως επαναστατικές.

Η πρώτη μείζονος σημασίας ιστορική εξέλιξη, αποτέλεσε η νομοθετική κατοχύρωση σημαντικού αριθμού γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, με τη θέσπιση του *περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμου*, Ν.158(I)/1999, για τον οποίο θα μιλήσουμε πιο κάτω.

Η δεύτερη σημαντική ιστορική εξέλιξη αποτέλεσε η ένταξη της Κύπρου στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 2004 και η άμεση και έμμεση υπαγωγή στους κανόνες της, για την οποία θα μιλήσουμε στο τρίτο μέρος της διάλεξης.

2. ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Ας παραθέσουμε, όμως, συνοπτικά, τις κυριότερες γενικές αρχές, σε αδρά πλαίσια, που ισχύουν στο διοικητικό δίκαιο, με πλήρη επίγνωση ότι, ο κατάλογος δεν είναι εξαντλητικός, αλλά και ότι, δεν αναγνωρίστηκαν όλες και δεν κρίθηκαν, μέχρι σήμερα, μέσα από την κυπριακή νομολογία:

1. Αρχή της Νομιμότητας:

Σύμφωνα μ' αυτήν την αρχή, η διοίκηση πρέπει να δρα υπό την εξουσιοδότηση νόμου και σύμφωνα με το νόμο. Δεν πρέπει να εκδίδει αυθαίρετες αποφάσεις ή να παραβιάζει τα νομικά πλαίσια. Οι αποφάσεις της πρέπει να βασίζονται σε νόμους και διατάξεις που ισχύουν. Από αυτή τη βασική αρχή έχουν αναδυθεί πολλές άλλες επιμέρους γενικές αρχές διοικητικού δικαίου.

2. Αρχή της Ισότητας:

Η διοίκηση πρέπει να μεταχειρίζεται όλους τους πολίτες με ίσο τρόπο (και τις διαφορετικές περιπτώσεις με άνισο τρόπο), χωρίς διακρίσεις βάσει φύλου, εθνικότητας, θρησκείας, κοινωνικής τάξης, ή άλλων παραγόντων.

3. Αρχή της Προστασίας του Δημοσίου Συμφέροντος

Τόσο η εκάστοτε εκλεγμένη κυβέρνηση, όσο και αρχές και νομικά πρόσωπα διοικητικού δικαίου, καθώς και οι δημόσιοι όσο και οι υπάλληλοι του ευρύτερου δημόσιου τομέα υπηρετούν το γενικό δημόσιο συμφέρον, ήτοι το κοινό συμφέρον. Η φράση «δημόσια υπηρεσία» ομιλεί από μόνη της (*public service*). Το δημόσιο συμφέρον πρέπει σε κάθε περίπτωση να εξειδικεύεται.

4. Αρχή της (έγκαιρης) δράσης της διοίκησης

Τα (αρμόδια) όργανα της δημόσιας διοίκησης υποχρεούνται να δράσουν και, μάλιστα, έγκαιρα. Παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας συνιστά λόγο παρανομίας.

5. Αρχή της ασφάλειας δικαίου ή νομικής ασφάλειας

Απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου και αποσκοπεί στη δημιουργία σταθερών διοικητικών καταστάσεων.

6. Αρχή της τεκμηρίου της αθωότητας

Εφαρμόζεται και στο διοικητικό δίκαιο, κυρίως κατά τη αρμοδιότητα της διοίκησης επιβολής κυρώσεων, οι οποίες με τις πράξεις της διοίκησης, μπορούν να προκαλέσουν οικονομικά, ιδίως, δυσμενή αποτελέσματα.

7. Αρχή του τεκμηρίου υπέρ της ελευθερίας των διοικουμένων (in dubio pro libertate)

Οι διοικητικές επεμβάσεις πρέπει να αφορούν ειδικά συγκεκριμένες περιπτώσεις (ως προς την υπόθεση, τον τόπο και το χρόνο). Απλοποιημένα πλην εύστοχα, ό,τι δεν απαγορεύεται από το Σύνταγμα και τους νόμους, κατ' εξοχήν επιτρέπεται. Δεν επιτρέπεται δυσμενές αποτέλεσμα σε βάρος του διοικουμένου, λόγω υπαίτιας ενέργειας ή παράλειψης της διοίκησης.

8. Αρχή της συνέχειας των Οργάνων ή Υπηρεσιών

Η εν λόγω συνέχεια σημαίνει την ύπαρξη και κανονική και αδιατάρακτη λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών. Οι αποφάσεις λαμβάνονται όχι από πρόσωπα υπό την προσωπική τους ιδιότητα, αλλά από το αξίωμα, το οποίο στελεχώνουν. Η αρχή συμπληρώνεται και από την έννοια της αρχής της ενότητας της αρμοδιότητας των δημόσιων υπηρεσιών. Αν σε μια υπηρεσία έχει κατατεθεί αίτημα, για το οποίο η εν λόγω υπηρεσία είναι αναρμόδια, οφείλει να το αποστέλλει στην αρμόδια υπηρεσία προς λήψη απόφασης.

9. Αρχή της προηγούμενης ακρόασης πριν τη λήψη δυσμενούς για διοικούμενο απόφαση

Η εν λόγω αρχή αποσκοπεί σε δυο κατευθύνσεις: Την προστασία των συμφερόντων του διοικουμένου με την παροχή της δυνατότητας να θέσει ενώπιον της διοίκησης τα επιχειρήματα και στοιχεία προς υποστήριξη της θέσεως και συμφερόντων του, αλλά και την υποβοήθηση της διοίκησης να λάβει ορθή, νόμιμη, απόφαση.

10. Αρχή της δυνατότητας πρόσβασης στη διοικητική (και δικαστική) δικαιοσύνη/ Η τήρηση έγγραφων καταχωρήσεων

Η εν λόγω αρχή αποσκοπεί στη πραγμάτωση του κράτους δικαίου, στο οποίο πρέπει να παρέχεται στο διοικούμενο η δυνατότητα προάσπισης των συμφερόντων του, αφ' ενός έχοντας δικαίωμα να κριθεί η υπόθεση του διοικητικά (με ιεραρχική προσφυγή)/δικαστικά και, αφ' ετέρου με την ύπαρξη έγγραφων καταχωρήσεων, να διασφαλίζεται το απαραίτητο υλικό σε γραπτή μορφή, ώστε να είναι δυνατός τέτοιος διοικητικός/δικαστικός έλεγχος.

11. Αρχή της ανοικτότητας προς τη συμμετοχή του κοινού:

Οι διοικητικές αρχές πρέπει να προωθούν τη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων μέσω διαβουλεύσεων, δημοσίων ακροάσεων, και άλλων μεθόδων.

12. Αρχή της χρηστής διοίκησης, της καλής πίστης και της επιείκειας

Η διοίκηση υποχρεούται να ενεργεί ή να παραλείπει να ενεργήσει πάντοτε με καλή πίστη και σύμφωνα με τα χρηστά ήθη.

13. Αρχή της μη αναδρομικότητας του Νόμου

Κατά κανόνα, με εξαιρέσεις, δεν είναι επιτρεπτή η αναδρομικότητα νόμου στο διοικητικό δίκαιο, αφού αυτή δεν συμβαδίζει με την έννοια του κράτους δικαίου. Επί παραδείγματι, δεν είναι επιτρεπτή η επιβολή διοικητικών κυρώσεων για πειθαρχικό αδίκημα, το οποίο δεν υφίστατο κατά το χρόνο των σχετικών ενεργειών ή παραλείψεων του διοικούμενου.

14. Αρχή της διαφάνειας/ Αρχή της δυνατότητας πρόσβασης σε δημόσια έγγραφα:

Η διοίκηση πρέπει να είναι ανοικτή και προσιτή στους πολίτες. Πρέπει να παρέχει πλήρη πληροφόρηση σχετικά με τις αποφάσεις, τις διαδικασίες, και τις δραστηριότητές της και να παρέχει πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα στους ενδιαφερόμενους προς τούτο.

15. Αρχή της Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ατόμου:

Η διοίκηση πρέπει να σέβεται τα δικαιώματα των ατόμων και να μην παρεμβαίνει αυθαίρετα στα προσωπικά τους δικαιώματα.

16. Αρχή της Αιτιολόγησης:

Οι διοικητικές αποφάσεις, ιδίως οι δυσμενείς, πρέπει να είναι αιτιολογημένες, προσφέροντας λόγους για τη λήψη τους. Αυτό επιτρέπει στους πολίτες να κατανοούν τους λόγους πίσω από τις αποφάσεις της διοίκησης και να περιορίζονται τυχόν ανακρίβειες ή αδικαιολόγητες επεμβάσεις.

17. Αρχή της διαφοροποίησης των διοικητικών πράξεων:

Οι διοικητικές πράξεις πρέπει να είναι διαφοροποιημένες ανάλογα με τις συγκεκριμένες περιστάσεις. Δηλαδή πρέπει να υπάρχει εξατομίκευση για κάθε περίπτωση.

18. Αρχή της συνοχής:

Οι διοικητικές αποφάσεις πρέπει να είναι συνεκτικές και να συμβαδίζουν με τις άλλες νομικές διατάξεις.

19. Αρχή της Αναλογικότητας:

Η διοίκηση πρέπει να λαμβάνει αποφάσεις που είναι ανάλογες προς τους στόχους που επιδιώκει να επιτύχει και να μην υπερβαίνει τις αναγκαίες ρυθμίσεις ή παρεμβάσεις.

20. Αρχή της αναλογικότητας της ποινής:

Οι ποινές πρέπει να είναι ανάλογες με την παράβαση και να μην είναι υπερβολικές.

21. Αρχή της Διαφοροποίησης:

Ανάλογα με τις ανάγκες και τις συνθήκες, η διοίκηση μπορεί να εφαρμόζει διαφοροποιημένες προσεγγίσεις στη λήψη αποφάσεων.

22. Αρχή της αυτονομίας/Αρχή της αμεροληψίας/Αρχή της πολιτικής ουδετερότητας:

Η διοίκηση πρέπει να είναι αυτόνομη από τις άλλες εξουσίες (δικαστική, νομοθετική). Η διοίκηση πρέπει να δρα ανεξάρτητα, δηλαδή χωρίς επιρροές από

εξωτερικούς παράγοντες. Η διοίκηση πρέπει να είναι στις αποφάσεις της πολιτικά ουδέτερη. Πρέπει να εκτελεί τα καθήκοντά της με βάση το νόμο και τη δημοκρατική διαδικασία.

23. Αρχή της ανεξαρτησίας του (διοικητικού) δικαστηρίου:

Το δικαστικό σώμα πρέπει να λειτουργεί ανεξάρτητα από τη διοίκηση. Αυτό εξασφαλίζει την ανεξαρτησία των δικαστών και τη δικαιοσύνη στο σύστημα.

24. Αρχή της επαγγελματικής δεοντολογίας:

Οι διοικητικοί υπάλληλοι και αξιωματούχοι πρέπει να ενεργούν με επαγγελματισμό, ακολουθώντας κανόνες και ηθικές αρχές στην εκτέλεση των καθηκόντων τους.

25. Αρχή της Αξιοκρατίας:

Οι διοικητικές αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται βάσει των γνώσεων, της εμπειρίας, και της ικανότητας των εμπλεκόμενων αξιωματούχων. Πρέπει να υπάρχει ισότιμη πρόσβαση των πολιτών στις δημόσιες υπηρεσίες.

26. Αρχή της Αναζήτησης της Αλήθειας:

Οι διοικητικές αποφάσεις πρέπει να βασίζονται σε αξιόπιστες και αντικειμενικές πληροφορίες και να αντανakλούν την πραγματικότητα.

27. Αρχή της Συνέπειας:

Οι διοικητικές αποφάσεις πρέπει να είναι συνεπείς με τις προηγούμενες αποφάσεις και την νομολογία, εκτός αν υπάρχει νόμιμος λόγος για αλλαγή.

28. Αρχή της Ευλάβειας:

Οι διοικητικές αρχές πρέπει να σέβονται τα δικαιώματα και τα συμφέροντα των πολιτών και να εξετάζουν καλά τις συνέπειες των αποφάσεών τους.

29. Αρχή της ευθύνης της διοίκησης:

Η διοίκηση πρέπει να είναι υπεύθυνη για τις αποφάσεις και τις ενέργειές της.

30. Αρχή της Αποζημίωσης:

Σε περίπτωση που οι διοικητικές αποφάσεις προκαλέσουν ζημία σε ένα άτομο ή μια επιχείρηση, αυτοί πρέπει να αποζημιώνονται δίκαια.

31. Αρχή της Συνεργασίας:

32. Οι διοικητικές αρχές πρέπει να συνεργάζονται μεταξύ τους και με τον ιδιωτικό τομέα, για την αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών στο κοινό.

33. Αρχή της Αποτελεσματικότητας:

Η διοίκηση πρέπει να επιδιώκει την αποτελεσματική εκτέλεση των καθηκόντων της με σκοπό την εξυπηρέτηση του κοινού.

34. Αρχή της Βιωσιμότητας:

Η διοίκηση πρέπει να λαμβάνει υπόψη την προστασία του περιβάλλοντος και τη βιωσιμότητα στη λήψη αποφάσεών της.

35. Αρχή της αειφόρου ανάπτυξης

Πρέπει να γίνεται διαχείριση και εκμετάλλευση των φυσικών πόρων με τέτοιο τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η εκ το διηνεκές διατήρησή τους για τις επόμενες γενεές. Ο όρος «αειφορία» ως έννοια αποτελεί μεταφορά στο δίκαιο από την επιστήμη της δασοπονίας, όπου εκφράζεται η ιδέα της διαρκούς κάρπωσης ενός δάσους, παράλληλα με τη σταθερή διατήρησή του δια της λελογισμένης ποσοτικοποίησης της εκμετάλλευσής.

36. Αρχή της Αποκέντρωσης/ αρχή της Επικουρικότητας:

Σύμφωνα με αυτήν την αρχή, η διοίκηση πρέπει να προτιμά τη μεταφορά εξουσιών και αρμοδιοτήτων σε τοπικά επίπεδα, όπου είναι πιο κατάλληλο. Οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται σε όσο το δυνατόν χαμηλότερο επίπεδο της διοίκησης, προκειμένου να εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα και η προσέγγιση προς τους πολίτες.

37. Αρχή της Ανοχής:

Σύμφωνα με αυτήν την αρχή, η διοίκηση πρέπει να διατηρεί την ανοχή και την πολυμορφία στην κοινωνία.

38. Αρχή της Συνεχούς Βελτίωσης:

Η διοίκηση πρέπει να επιδιώκει τη συνεχή βελτίωση των υπηρεσιών και των διαδικασιών της.

39. Αρχή της Ασφάλειας:

Η διοίκηση πρέπει να διασφαλίζει την ασφάλεια των πολιτών και των κοινοτήτων.

40. Αρχή της Διακριτικότητας:

Οι προσωπικές πληροφορίες των πολιτών πρέπει να διατηρούνται εμπιστευτικές και να μην αποκαλύπτονται χωρίς άδεια.

41. Αρχή της Ανεξάρτητης Εποπτείας:

Ορισμένες φορές, ανεξάρτητοι εποπτικοί φορείς ελέγχουν τη δραστηριότητα της διοίκησης για να διασφαλίσουν τη νομιμότητα και την αποτελεσματικότητά της.

42. Αρχή της Αποσύρσεως

Η διοίκηση μπορεί να ανακαλέσει ή άρει μια διοικητική απόφαση, αν αυτή δεν συμμορφώνεται με το νόμο ή έχει αντικατασταθεί από νέα απόφαση.

43. Αρχή της Διαφάνειας των Οικονομικών Δραστηριοτήτων/Αρχή της διαφάνειας των δημόσιων συμβάσεων

Οι δημόσιες οικονομικές δραστηριότητες και συμβάσεις πρέπει να είναι διαφανείς και να υπόκεινται σε ελέγχους. Οι δημόσιες συμβάσεις πρέπει να υπόκεινται σε διαφάνεια και ανταγωνισμό.

44. Αρχή της βέλτιστης διαχείρισης δημοσίων πόρων/Αρχή της αποτελεσματικότητας:

Η διοίκηση πρέπει να διαχειρίζεται τους δημόσιους πόρους με φειδώ και αποτελεσματικότητα.

45. Αρχή της ευελιξίας:

Η διοίκηση πρέπει να είναι ευέλικτη και να προσαρμόζεται στις μεταβαλλόμενες ανάγκες της κοινωνίας.

46. Αρχή της διαβούλευσης:

Η διοίκηση πρέπει να συμβουλευεται τους πολίτες και τους ενδιαφερόμενους φορείς πριν λάβει σημαντικές αποφάσεις.

47. Αρχή της ανταγωνιστικότητας και της ελευθερίας της επιχείρησης:

Η διοίκηση πρέπει να προωθεί τον ανταγωνισμό και την ελευθερία της επιχείρησης, χωρίς περιττές εμποδίσσεις.

48. Αρχή της πολυπολιτισμικότητας:

Η διοίκηση πρέπει να αναγνωρίζει και να σέβεται την ποικιλομορφία των πολιτισμών και των κοινοτήτων στην κοινωνία.

49. Αρχή της προστασίας της δημόσιας υγείας:

Η διοίκηση πρέπει να λαμβάνει μέτρα για την προστασία της δημόσιας υγείας (βλ. π.χ. *σημάνσεις σε πακέτα τσιγάρων*).

50. Αρχή της συνεργασίας με άλλες χώρες:

Σε θέματα διεθνούς διοίκησης, η διοίκηση πρέπει να συνεργάζεται με άλλες χώρες και διεθνείς οργανισμούς.

3. Ν. 158(I)/1999

3.1. Ιστορικό

Πέραν από τα πρακτικά της Ολομέλειας της Βουλής που καταγράφουν όσα εκεί λέχθηκαν σε σχέση με την υποβολή της σχετικής πρότασης νομου και τη ψήφιση του 158(I)/1999, ευτυχώς ο κύριος εμπνευστής και συντάκτης του εν λόγω Νόμου, Νίκος Χαραλάμπους, πρώτος Επίτροπος Διοικήσεως και Βοηθός Γενικός Εισαγγελέας από το 1998, είχε τη προνοητικότητα να καταγράψει σε 2-3 σελίδες στο σύγγραμμα του «Η δράση και ο Έλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης, 2^η Έκδοση 2004» το ιστορικό ψήφισης του 158(I)/1999, αφήνοντας στις επόμενες γενεές πολύτιμη πρωτογενή μαρτυρία περί τούτου.

Σας διαβάζω από τα γραφόμενα του:

«Την ανάγκη κωδικοποίησης των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου τόνισε ο συγγραφέας του Βιβλίου αυτού, ως Επίτροπος Διοικήσεως, στην πρώτη του Ετήσια Έκθεση για το έτος 1991 προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την επαναλάμβανε στις επόμενες.

Το θέμα απασχόλησε την Κοινοβουλευτική Επιτροπή Θεσμών, Αξιών και Επιτρόπου Διοικήσεως σε συνεδρία της στις 23.5.1994 κατά την οποία του ανατέθηκε στον Επίτροπο Διοικήσεως η σύνταξη προσχεδίου κειμένου στο οποίο να κωδικοποιούνται οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου. Το προσχέδιο υποβλήθηκε στον Υπουργό Δικαιοσύνης και Δημοσίας Τάξεως στις 13.7.1994.

Στη συνεδρία της πιο πάνω Κοινοβουλευτικής Επιτροπής στις 12.12.1994 διαπιστώθηκε ότι με την ιδέα της κωδικοποίησης σε νομοθετικό κείμενο των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου δεν συμφωνούσαν το Ανώτατο Δικαστήριο και η Κυβέρνηση διότι, κατά την άποψη τους, ένα τέτοιο εγχείρημα θα περιορίσει το δικαιοπλαστικό ρόλο του Ανωτάτου Δικαστηρίου στα πλαίσια της αναθεωρητικής του δικαιοδοσίας. Παρά τις αντιδράσεις η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Θεσμών, Αξιών και Επιτρόπου Διοικήσεως ασπάστηκε την ιδέα της νομοθετικής κωδικοποίησης και με εισήγηση της συστάθηκε Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή υπό την προεδρία του Γενικού Εισαγγελέα στην οποία μετείχε και ο Επίτροπος Διοικήσεως για να επεξεργαστεί το προσχέδιο που σύνταξε ο τελευταίος.

Με βάση το κείμενο που ετοίμασε η Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή, η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Θεσμών, Αξιών και Επιτρόπου Διοικήσεως κατέθεσε το Νοέμβριο του 1997 Πρόταση Νόμου στη Βουλή των Αντιπροσώπων η οποία, αφού

μελετήθηκε σε κοινές συνεδρίες της πιο πάνω Κοινοβουλευτικής Επιτροπής με την Κοινοβουλευτική Επιτροπή Νομικών, εγκρίθηκε από την ολομέλεια της Βουλής των Αντιπροσώπων και ψηφίστηκε ο περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμος του 1999 (Ν. 158(ι)/1999) ο οποίος δημοσιεύτηκε στην επίσημη εφημερίδα της Δημοκρατίας στις 31.12.1999.»

Αγαπητοί φίλες και φίλοι, όπως βλέπετε, η θέσπιση του 158(I)/1999 δεν ήταν εύκολο εγχείρημα εξ αρχής. Η τότε εκτελεστική και δικαστική εξουσία δεν στήριξαν τη σχετική ιδέα της κωδικοποίησης των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου που προαναφέρθηκαν. Τα πρώτα δε, χρόνια από την έναρξη ισχύος του εν λόγω Νόμου, υπήρξε μόνο σποραδική, από κάποιους δικαστές του Ανωτάτου Δικαστηρίου ,εφαρμογής του 158(ι)/1999, έστω παράλληλα με την παραπομπή στις γενικές αρχές διοικητικού δικαίου, έστω και αν πρόνοιες του ήδη επικαλούνταν οι δικηγόροι στις αγορεύσεις τους. Σταδιακά, αποδείχτηκε το ανεδαφικό των ανησυχιών του Ανωτάτου Δικαστηρίου περί του περιορισμού του δικαιοπλαστικού ρόλου του. Η χρήση του 158(I)/1999 στις αποφάσεις της αναθεωρητικής δικαιοδοσίας του έγινε ευρεία. Τέλος, σε τιμητική εκδήλωση για τα είκοσι χρόνια από τη ψήφιση και εφαρμογή του Νόμου περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου (158(I)/99), στο αίθριο της Βουλής των Αντιπροσώπων, ο τότε Πρόεδρος του Ανωτάτου Δικαστηρίου διακήρυξε εμφαντικά ότι, ο 158(I)/99, αποτελεί ένα από

τα σπουδαιότερα νομοθετήματα από την ανακήρυξη της Κυπριακής Δημοκρατίας και ότι:

« Με τη θέσπιση και εφαρμογή του Νόμου 158(I)/1999, οι βασικές αρχές Διοικητικού Δικαίου αναβαθμίζονται σε υποχρεωτικούς κανόνες γραπτού νόμου, οι οποίοι συνοψίζουν το πλαίσιο μέσα στο οποίο η Διοίκηση οφείλει να λειτουργεί σε σχέση με τα δικαιώματα των πολιτών. Οι διατάξεις του αποτελούν κανόνες διοικητικού δικαίου καθώς και κατευθυντήριες γραμμές προς τη Διοίκηση. Ταυτόχρονα παρέχουν, σε συνοπτική και συγκεντρωτική μορφή, στον απλό πολίτη, γνώση, και δυνατότητα διεκδίκησης χρηστής διοίκησης από τα δημόσια όργανα.»

Δεν μπορώ παρά να προσυπογράψω τα πιο πάνω λεχθέντα. Όπως και τα ακόλουθα, τα οποία ο Κ. Νίκος Χαραλάμπους, σχεδόν προφητικά, καταγράφει στο προαναφερθέν σύγγραμμα του:

«Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι με τη διατύπωση των βασικών αρχών του διοικητικού δικαίου στις σαφείς διατάξεις του περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμου του 1999 θα υπάρξει βεβαιότητα δικαίου. Οι πιο πάνω αρχές που ήταν διεσπαρμένες σε μια πληθώρα αποφάσεων του Ανωτάτου Δικαστηρίου και σε διάφορα συγγράμματα, θα παύσουν να είναι κτήμα μόνο των Δικαστών και των λίγων νομικών

που είναι μελετητές του διοικητικού δικαίου, αλλά θα καταστούν γνωστές τόσο σ' όσους μετέχουν στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης όσο και στους διοικούμενους.

Ο σαφής καθορισμός από νομοθετικές διατάξεις των νόμιμων ορίων δράσης της δημόσιας διοίκησης θα συμβάλει ώστε αυτή να καταστεί πιο αποδοτική και αποτελεσματική. Θα εννεργεί πιο αποφασιστικά, με ταχύτητα και με λιγότερη ευθυνοφοβία, αφού οι λειτουργοί της θα αισθάνονται ασφαλείς ότι οι αποφάσεις και οι πράξεις τους εμπίπτουν στα σαφώς καθορισμένα πλαίσια νομιμότητας.

Επίσης η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης με βάση σαφώς καθορισμένα και διαφανή νομοθετικά πλαίσια, θα εμπεδώσει την εμπιστοσύνη των πολιτών προς αυτή και θα ενισχύσει την αξιοπιστία της.

Τέλος, η κωδικοποίηση των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου που πρέπει να διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης δεν θα εμποδίσει, με οποιονδήποτε τρόπο, την εξέλιξη του κυπριακού διοικητικού δικαίου, αφού ο περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμος του 1999 περιέχει μόνο όσες από τις πιο πάνω αρχές έχουν πάγια καθιερωθεί και είναι γενικά αποδεκτές. Τουναντίον, θα συμβάλει στον εκσυγχρονισμό του κυπριακού διοικητικού δικαίου, γιατί στο νομοθέτημα που έχει θεσπιστεί λήφθηκαν υπόψη και αρχές που ισχύουν σε άλλες χώρες, όπως επίσης και

αρχές που περιέχονται σε κείμενα Διεθνών Οργανισμών, όπως του Συμβουλίου της Ευρώπης, το περιεχόμενο των οποίων θα πρέπει να τυγχάνει εφαρμογής στη χώρα μας.»

Ο Νίκος Χαραλάμπους, στο προαναφερθέν σύγγραμμα του, μας αποκαλύπτει και τις πηγές του 158(I)/1999. Αυτές είναι:

1. Η νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου,
2. Το προσχέδιο «Κώδικος Διοικητικής Διαδικασίας» υπό Μ.Δ. Στασινόπουλο, πρώην Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας της Ελλάδας
3. Συγγράμματα διοικητικού δικαίου
4. Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας
5. Ο περί Διοικητικής διαδικασίας Νόμος του 1976 της Γερμανίας
6. Ο περί Γενικού Διοικητικού Δικαίου Νόμος του 1988 της Ολλανδίας
7. Ο περί Δημόσιας Διοίκησης Νόμος του 1985 της Δανίας
8. Το Ψήφισμα που υιοθετήθηκε από την Επιτροπή Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης στις 28.9.1977 για τη προστασία του ατόμου σε σχέση με πράξεις των διοικητικών αρχών.

3.2. Γενικές Αρχές που και ως ενσωματώθηκαν στον 158(I)/1999

Ας περάσουμε, όμως, τώρα στο περιεχόμενο του 158(I)/1999. Ως προαναφέρθηκε, ο 158 (I)/1999 περιέχει μόνο όσες από τις πιο πάνω αρχές είχαν πάγια καθιερωθεί/νομολογηθεί από το Ανώτατο Δικαστήριο και (στο βαθμό που) είναι γενικά αποδεκτές. Για το ποιες είναι αυτές, μας ευκολύνει ο ίδιος ο Νόμος να τις αναγνωρίσουμε, αφού στον τίτλο διαφόρων Μερών του καταγράφεται η σχετική αρχή, όπως και διάφορες αρχές, οι οποίες προκύπτουν από τη γενικότερη. Εκεί που δεν καταγράφεται ρητώς και πάλιν, είναι εμφανής από το περιεχόμενο των διατάξεων η συγκεκριμένη γενική αρχή διοικητικού δικαίου που κωδικοποιήθηκε. Συγκεκριμένα:

3.2.1. ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

- **8. Νόμιμα πλαίσια της διοικητικής δράσης**
- **9. Κρίσιμο νομοθετικό καθεστώς**
- **10. Άσκηση αρμοδιότητας μέσα σε εύλογο χρόνο**
- **11. Προθεσμίες**
- **12. Αναγνώριση πράξεων άλλων οργάνων**
- **13. Τήρηση των τύπων**

- **14. Διοικητικός καταναγκασμός**
- **15. Νόμιμη υπόσταση του οργάνου**
- **16. Πράξεις οργάνου που βρίσκεται σε άδεια, διαθεσιμότητα ή προαφυπηρετική άδεια**
- **17. Αρμοδιότητα οργάνου**
- **18. Ιεραρχικός έλεγχος**
- **19. Πράξεις που απαιτούν έγκριση**

3.2.2. ΜΕΡΟΣ IV ΤΑ ΣΥΛΛΟΓΙΚΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

Στην πραγματικότητα και αυτό το μέρος ταξινομείται υπό την αρχή της νομιμότητας, αφού αφορά στη νομιμότητα λήψης αποφάσεων από πολυμελές όργανα.

- **20. Συγκρότηση συλλογικού οργάνου**
- **21. Σύνθεση και συνεδρίες συλλογικού οργάνου**
- **22. Αλλαγή στη σύνθεση**
- **23. Απαρτία**
- **24. Τήρηση πρακτικών**
- **25. Λήψη αποφάσεων**

3.2.3. ΜΕΡΟΣ V ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑΣ

- **26. Αιτιολογητέες πράξεις**
- **27. Πράξεις που δε χρειάζονται αιτιολογία**
- **28. Επαρκής αιτιολογία**
- **29. Συμπλήρωση και αναπλήρωση της αιτιολογίας**
- **30. Μεταγενέστερη αιτιολογία**
- **31. Εσφαλμένη νομική αιτιολογία**
- **32. Πολλαπλές ή διαζευκτικές αιτιολογίες**

3.2.4. ΜΕΡΟΣ VI ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΑΝΑΦΟΡΑΣ

Δεν είναι μόνο δικαίωμα του διοικούμενου, αλλά και η αρχή της υποχρέωσης της διοίκησης όπως απαντά στον διοικούμενο σε εύλογο χρόνο (*βλ. και άρθρο 29 του Συντάγματος*)

- **33. Περιεχόμενο του δικαιώματος αναφοράς**
- **34. Προσφυγή στο Ανώτατο Δικαστήριο**
- **35. Φύση της προθεσμίας των τριάντα ημερών**
- **36. Προσβολή παράλειψης απάντησης ως αρνητικής απόφασης**
- **37. Ζήτηση αντιγράφου**

3.2.5. ΜΕΡΟΣ VII ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΙΣΟΤΗΤΑΣ

- **38. Περιεχόμενο της αρχής της ισότητας**
- **39. Μη αναγνώριση ισότητας στην παρανομία**
- **40. Ισότητα των φύλων**
- **41. Ισότητα πρόσβασης στις δημόσιες λειτουργίες**

3.2.6. ΜΕΡΟΣ VIII ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΦΥΣΙΚΗΣ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ

- **42. Αρχή της αμεροληψίας**
- **43. Δικαίωμα ακρόασης**

3.2.7. ΜΕΡΟΣ IX ΟΡΘΗ ΑΣΚΗΣΗ ΤΗΣ ΔΙΑΚΡΙΤΙΚΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ

Στην πραγματικότητα συνιστά μέρος της αρχής της χρηστής διοίκησης

- **44. Άσκηση της διακριτικής εξουσίας**
- **45. Επαρκής έρευνα**
- **46. Πλάνη**
- **47. Στοιχεία κρίσης**
- **48. Κατάχρηση εξουσίας**

- **49. Όροι και αιρέσεις**

-

3.2.8. ΜΕΡΟΣ Χ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

- **50. Περιεχόμενο των αρχών της χρηστής διοίκησης**
- **51. Αρχή της καλής πίστης**
- **52. Αρχή της αναλογικότητας**
- **53. Αναζήτηση αχρεωστήτων**
- **54. Ανάκληση διοικητικών πράξεων**
- **55. Αρμοδιότητα και τύπος της ανάκλησης**
- **56. Αναστολή και διακοπή της εκτέλεσης**

3.2.9. ΟΙ ΥΠΟΛΟΙΠΕΣ ΑΡΧΕΣ-ΜΕΡΟΣ Π ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ

- **5. Ενημέρωση για τα μέσα θεραπείας** (*Αρχή της αποτελεσματικής πρόσβασης στη διοικητική και δικαστική δικαιοσύνη*)
- **6. Έναρξη έννομων αποτελεσμάτων διοικητικών πράξεων** (*αρχή της γνώσεως από τον ενδιαφερόμενο των συγκεκριμένων ρυθμίσεων που τον αφορούν-χρηστή διοίκηση -αρχή της ασφάλειας και κράτους δικαίου*)

- **7. Αναδρομική ισχύς διοικητικών πράξεων (αρχή της μη αναδρομικότητας)**

3.3. ΔΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗ

Η δικονομική μεταχείριση των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου εξαρτάται από το κατ' επίκληση εφαρμοζόμενο δίκαιο στη συγκεκριμένη περίπτωση. Το ερώτημα που ο δικηγόρος διοικητικού δικαίου οφείλει να απαντήσει στο χειρισμό της υπόθεσης του είναι, ποια διάταξη θα πρέπει να επικαλεστεί από τον 158(Ι)/1999 για τη συγκεκριμένη περίπτωση, ποια η σχέση τέτοιας διάταξης με ειδική νομοθεσία και αν απαιτείται όπως ο δικηγόρος επικαλεστεί και σχετική νομολογία για τις γενικές αρχές διοικητικού δικαίου, ως πηγή δικαίου. Για απάντηση του ερωτήματος αυτού, είναι ορθό να γνωρίζουμε τη σχέση μεταξύ του 158(Ι)/1999, τυχόν ειδικής νομοθεσίας και της σχετικής νομολογίας.

3.3.1. Σχέση του 158(Ι)/1999 με οριζόμενα σε άλλες νομοθεσίες

-σχέση υπεροχής

Αυτή είναι η περίπτωση, στην οποία διάταξη του 158(I)/1999 ρητώς εφαρμόζεται, παρά την ύπαρξη οποιωνδήποτε άλλων διατάξεων σε άλλο νομοθέτημα. Τέτοια είναι η περίπτωση του Άρθρου 29 του 158 (I)/1999, στο οποίο προνοείται ότι,

29. Ανεξάρτητα από οποιαδήποτε διάταξη οποιουδήποτε νόμου, η αιτιολογία μιας πράξης μπορεί να συμπληρωθεί ή να αναπληρωθεί από τα στοιχεία του διοικητικού φακέλου όπως και από το σύνολο της όλης διοικητικής ενέργειας.

-σχέση επικουρικότητας

Αυτή είναι η περίπτωση που ο 158(I)/1999 εφαρμόζεται μόνο σε περίπτωση που δεν υπάρχει διαφορετική, ειδικότερη, πρόνοια σε, άλλο, νομοθέτημα ή τέτοια πρόνοια δεν καλύπτει πλήρως τα προνοούμενα στον 158(I)/1999.

Π.χ. Άρθρο 25 του 158(I)/1999

«25.-(1) Αν δεν ορίζεται διαφορετικά από το νόμο, οι αποφάσεις ενός συλλογικού οργάνου λαμβάνονται με απλή πλειοψηφία και, σε περίπτωση ισοψηφίας, επικρατεί η ψήφος του προέδρου.

(2) Αν δεν ορίζεται διαφορετικά από το νόμο, για τον υπολογισμό της πλειοψηφίας λαμβάνονται υπόψη τα παρόντα και μη κωλυόμενα μέλη.

(3) Αν δεν ορίζεται διαφορετικά από το νόμο, η ψηφοφορία είναι φανερή.

(4) Αν δεν ορίζεται διαφορετικά από το νόμο, όταν οι αποφάσεις ενός συλλογικού οργάνου λαμβάνονται κατά πλειοψηφία, δεν είναι απαραίτητο να αιτιολογείται και η απόφαση της μειοψηφίας. Όμως, τα διαφωνούντα μέλη μπορούν να ζητήσουν να διατυπωθούν στην απόφαση οι λόγοι της διαφωνίας τους»

-σχέση συμπλήρωσης/αλληλοεξάρτησης

Αυτή είναι η περίπτωση που η εφαρμογή της αρχής που θέτει ο 158(I)/1999 βασίζεται στην ύπαρξη σχετικής πρόνοιας σε άλλο νομοθέτημα.

Π.χ. Άρθρο 19 του 158(I)/1999

«19. Όταν απαιτείται από το νόμο έγκριση από Υπουργό ή από το Υπουργικό Συμβούλιο πράξεων νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου ή αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης, η πράξη των τελευταίων δεν είναι έγκυρη πριν από την έγκριση.»

3.3.2. Σχέση του 158(I)/1999 με γενικές αρχές διοικητικού δικαίου

-Σχέση υπεροχής

Ο 158(I)/1999, ως τυπικό νομοθέτημα, έχει αυξημένη ισχύ και είναι ψηλότερα στην ιεραρχία από τις γενικές αρχές διοικητικού δικαίου. Συνεπώς, όπου τα σαφώς

νομοθετικώς οριζόμενα καλύπτουν την περίπτωση που δικάζεται, δεν απαιτείται η παράθεση και νομολογίας.

-Σχέση συμπλήρωσης

Ο 158 (I)/1999 δεν ενσωματώνει, ως προαναφέραμε, απαραίτητα σε όλη την εμβέλεια τις γενικές αρχές που κωδικοποιεί. Συνεπώς, η παράθεση και των γενικών αρχών, η οποία άπτεται πτυχών της αρχής που δεν κωδικοποιήθηκε είναι, πολλές φορές, απαραίτητη, ως συμπληρωματική.

3.3.3. Σχέση του 158(I)/1999 με αποφάσεις δικαστηρίου

-Σχέση υπεροχής

Ο 158(I)/1999, ως τυπικό νομοθέτημα, έχει αυξημένη ισχύ και είναι ψηλότερα στην ιεραρχία από τις δικαστικές αποφάσεις. Συνεπώς, όπου μια δικαστική απόφαση (συνήθως παλαιότερες της θέσπισης του νόμου) τυγχάνει να συγκρούεται με τις διατάξεις του, ο 158(I)/1999 υπερισχύει.

-Σχέση ερμηνείας

Ο 158 (I)/1999 δεν ενσωματώνει, ως προαναφέραμε, απαραίτητα σε όλη την εμβέλεια τις γενικές αρχές που κωδικοποιεί. Συνεπώς, η παράθεση νομολογίας, η οποία ερμηνεύει πτυχές της αρχής είναι πολλές φορές απαραίτητη, ως συμπληρωματική. Επίσης, δικαστικές αποφάσεις ερμηνεύουν τις κωδικοποιημένες αρχές και ως εκ τούτου, είναι ορθό να παρατίθενται μαζί με το 158(I)/1999 για να υποδείξουν την εμβέλεια/ερμηνεία του συγκεκριμένου άρθρου.

(τέλος δεύτερου μέρους διάλεξης)

Γ' Μέρος

Δ. ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ

Η ένταξη της Κύπρου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η άμεση και έμμεση υπαγωγή στους κανόνες της (*βλ. και Άρθρο 1Α του Συντάγματος*) έδωσε περισσότερη ώθηση στην αναγνώριση και εφαρμογή των γενικών αρχών διοικητικού δικαίου στην Κύπρο, οι οποίες είναι διάχυτες στις συμβάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Από τα πολλά, ιδιαίτερη έμφαση μπορεί να δοθεί στο,

Δ.1 Δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση (άρθρο 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης)

1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεών του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης.

2. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει ιδίως: α) Το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση πριν να ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του. β) Το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στον φάκελό του, τηρουμένων των νομίμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου. γ) Την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της.

3. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αποκατάσταση εκ μέρους της Ένωσης της ζημίας που του προξένησαν τα θεσμικά όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, σύμφωνα με τις γενικές αρχές που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών.

4. Κάθε πρόσωπο μπορεί να απευθύνεται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης σε μια από τις γλώσσες των Συνθηκών και πρέπει να λαμβάνει απάντηση στην ίδια γλώσσα.

Δ. 2. Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς

Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 2001 και συνιστά νομικά δεσμευτικό κείμενο.

Ο Κώδικας, όπως και το άρθρο 41 του Χάρτη και οι θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης, έχουν, προς το παρόν, άμεση εφαρμογή μόνο στα θεσμικά όργανα και στους υπαλλήλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ο Κώδικας έχει αποτελέσει, πάντως, πηγή έμπνευσης για την κατάρτιση παρόμοιων κειμένων τόσο σε διάφορα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και σε υποψήφιας και τρίτες χώρες. Επιπλέον, το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση του άρθρου 41 του Χάρτη βασίζεται στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, η οποία θεμελιώνει την αρχή της χρηστής διοίκησης, ως γενική αρχή του δικαίου της ΕΕ.

Τα κράτη μέλη δεσμεύονται από τις γενικές αρχές όταν αυτά ενεργούν εντός του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ.

Ο Κώδικας περιέχει τις γενικές αρχές ορθής διοικητικής συμπεριφοράς οι οποίες εφαρμόζονται σε όλες τις σχέσεις των θεσμικών οργάνων και των διοικήσεών τους με το κοινό, εκτός εάν αυτές διέπονται από ιδιαίτερες διατάξεις.

Ο Κώδικας που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο περιέχει τις εξής ουσιαστικές διατάξεις:

«Άρθρο 4 Νομιμότητα

Ο υπάλληλος ενεργεί σύμφωνα με το δίκαιο και εφαρμόζει τους κανόνες και τις διαδικασίες που προβλέπονται στη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ιδιαίτερα, ο υπάλληλος μεριμνά προκειμένου να διασφαλίζει ότι οι αποφάσεις οι οποίες επηρεάζουν δικαιώματα ή συμφέροντα ατόμων έχουν νομική βάση και το περιεχόμενό τους συμμορφώνεται με τις διατάξεις του νόμου.

Άρθρο 5 Απουσία διακρίσεων

1. Κατά τον χειρισμό αιτήσεων του κοινού και τη λήψη αποφάσεων, ο υπάλληλος διασφαλίζει την τήρηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Μέλη του κοινού που ευρίσκονται στην ίδια κατάσταση τυγχάνουν όμοιας μεταχείρισης. 2. Εάν υπάρξει διαφορά μεταχείρισης, ο υπάλληλος διασφαλίζει ότι αυτή δικαιολογείται από τα αντικειμενικά χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης υπόθεσης. 3. Ο υπάλληλος ιδιαίτερα αποφεύγει οποιαδήποτε αδικαιολόγητη διάκριση μεταξύ μελών του κοινού, η οποία βασίζεται σε εθνικότητα, φύλο, φυλή, χρώμα δέρματος, εθνοτική ή κοινωνική καταγωγή, γενετικά χαρακτηριστικά, γλώσσα, θρησκεία ή πεποίθηση,

πολιτικά ή άλλα φρονήματα, ιδιότητα μέλους εθνικής μειονότητας, ιδιοκτησία, καταγωγή, αναπηρία, ηλικία ή γενετήσιο προσανατολισμό.

Άρθρο 6 Αναλογικότητα

1. Κατά τη λήψη αποφάσεων, ο υπάλληλος διασφαλίζει ότι τα μέτρα που λαμβάνονται είναι ανάλογα προς τον επιδιωκόμενο στόχο. Ιδιαίτερα ο υπάλληλος αποφεύγει την περιστολή των δικαιωμάτων των πολιτών ή την επιβολή επιβαρύνσεων στους πολίτες, όταν οι εν λόγω περιορισμοί ή επιβαρύνσεις δεν βρίσκονται σε εύλογη σχέση με τον σκοπό της επιδιωκόμενης δράσης. 2. Κατά τη λήψη αποφάσεων ο υπάλληλος σέβεται την ισορροπία μεταξύ των συμφερόντων των ιδιωτών και του γενικού δημόσιου συμφέροντος.

Άρθρο 7 Απουσία κατάχρησης εξουσίας

Οι εξουσίες ασκούνται αποκλειστικά για τους σκοπούς για τους οποίους έχουν μεταβιβασθεί βάσει των σχετικών διατάξεων. Ιδιαίτερα ο υπάλληλος αποφεύγει να χρησιμοποιεί τις εν λόγω εξουσίες για σκοπούς οι οποίοι δεν έχουν νομική βάση ή δεν υπαγορεύονται από το δημόσιο συμφέρον.

Άρθρο 8 Αμερόληψία και ανεξαρτησία

1. Ο υπάλληλος είναι αμερόληπτος και ανεξάρτητος. Ο υπάλληλος απέχει από αυθαίρετες ενέργειες που επηρεάζουν δυσμενώς μέλη του κοινού, καθώς και από οποιαδήποτε προτιμησιακή μεταχείριση για οποιουσδήποτε λόγους.

2. Τη συμπεριφορά του υπαλλήλου δεν υπαγορεύουν ποτέ προσωπικά, οικογενειακά ή εθνικά συμφέροντα, ούτε και πολιτικές πιέσεις. Ο υπάλληλος απέχει από τη λήψη απόφασης για θέμα που αφορά το δικό του οικονομικό συμφέρον ή το συμφέρον στενού συγγενούς του.

Άρθρο 9 Αντικειμενικότητα

Κατά τη λήψη αποφάσεων, ο υπάλληλος λαμβάνει υπόψη τους σχετικούς παράγοντες και τους σταθμίζει κατάλληλα στην απόφαση, αποκλείοντας από την εξέτασή του οποιοδήποτε άσχετο στοιχείο.

Άρθρο 10 Νόμιμες προσδοκίες, συνέπεια και παροχή συμβουλών

1. Ο υπάλληλος είναι συνεπής όσον αφορά τη διοικητική συμπεριφορά του καθώς και τη διοικητική δράση του οργάνου. Ο υπάλληλος ακολουθεί τις συνήθεις διοικητικές πρακτικές του οργάνου, εκτός εάν υπάρχουν βάσιμοι λόγοι απομάκρυνσης από τις πρακτικές αυτές σε μεμονωμένες περιπτώσεις. Εφόσον υφίστανται τέτοιοι λόγοι, θα πρέπει να δηλώνονται εγγράφως.

2. Ο υπάλληλος σέβεται τις νόμιμες και εύλογες προσδοκίες τις οποίες τρέφουν τα μέλη του κοινού με βάση το πώς έχει ενεργήσει το όργανο στο παρελθόν.

3. Εφόσον παραστεί ανάγκη, ο υπάλληλος συμβουλεύει το κοινό πώς να υποβάλλει ένα αίτημα το οποίο εμπίπτει στην αρμοδιότητά του και τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθήσει για τον χειρισμό της υπόθεσης.

Άρθρο 11 Δικαιοσύνη

Ο υπάλληλος ενεργεί αμερόληπτα, δίκαια και λογικά.

Άρθρο 12 Ευγένεια

1. Ο υπάλληλος είναι ευσυνείδητος, ευπρεπής, ευγενής και προσιτός στις σχέσεις με το κοινό. Κατά την απάντηση σε αλληλογραφία, τηλεφωνικές κλήσεις και μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, ο υπάλληλος προσπαθεί να είναι όσο το δυνατόν πιο εξυπηρετικός και να απαντά στις ερωτήσεις που του τίθενται με τη μεγαλύτερη δυνατή πληρότητα και ακρίβεια.
2. Εάν ο υπάλληλος δεν είναι υπεύθυνος για το προκείμενο θέμα, παραπέμπει τον πολίτη στον αρμόδιο υπάλληλο.
3. Εάν συμβεί σφάλμα το οποίο επηρεάζει αρνητικά τα δικαιώματα ή συμφέροντα μέλους του κοινού, ο υπάλληλος ζητεί συγγνώμη για αυτό και καταβάλλει προσπάθεια να επανορθώσει τις αρνητικές συνέπειες που προέρχονται από το σφάλμα του κατά τον πλέον πρόσφορο τρόπο. Ενημερώνει τον ιδιώτη για κάθε δυνατότητα έφεσης που διαθέτει σύμφωνα με το άρθρο 19 του Κώδικα.

Άρθρο 13 Απάντηση σε επιστολές στη γλώσσα του πολίτη

Ο υπάλληλος μεριμνά ώστε κάθε πολίτης της Ένωσης ή κάθε μέλος του κοινού που απευθύνεται γραπτώς στο όργανο σε μία από τις γλώσσες της Συνθήκης να λαμβάνει απάντηση στην ίδια γλώσσα. Το ίδιο ισχύει στο μέτρο του δυνατού για νομικά πρόσωπα, όπως είναι ενώσεις (μη κυβερνητικές οργανώσεις) και επιχειρήσεις.

Άρθρο 14 Επιβεβαίωση παραλαβής και αναφορά του αρμοδίου υπαλλήλου

1. Η παραλαβή κάθε επιστολής ή παραπόνου από ένα όργανο πρέπει να επιβεβαιώνεται μέσα σε περίοδο δύο εβδομάδων, εκτός εάν είναι δυνατόν να αποσταλεί ουσιαστική απάντηση μέσα στην περίοδο αυτή.
2. Η απάντηση ή η αναγνώριση παραλαβής αναφέρει το όνομα και τον αριθμό τηλεφώνου του υπαλλήλου ο οποίος ασχολείται με το θέμα, καθώς και την υπηρεσία στην οποία αυτός ανήκει.

3. Δεν απαιτείται αναγνώριση παραλαβής ή απάντηση σε επιστολές ή παράπονα που κρίνονται καταχρηστικές λόγω του υπέρμετρου αριθμού τους ή εξαιτίας του επαναληπτικού ή άσκοπου χαρακτήρα τους.

Άρθρο 15 Υποχρέωση διαβίβασης στις αρμόδιες υπηρεσίες του οργάνου

1. Εάν επιστολή ή παράπονο προς το όργανο αποστέλλεται ή διαβιβάζεται σε Γενική Διεύθυνση, Διεύθυνση ή Μονάδα η οποία δεν έχει αρμοδιότητα να ασχοληθεί με το θέμα, οι υπηρεσίες της μεριμνούν προκειμένου ο φάκελος να διαβιρασθεί χωρίς καθυστέρηση στην αρμόδια υπηρεσία του οργάνου.

2. Η υπηρεσία η οποία αρχικά λαμβάνει την επιστολή ή το παράπονο ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο ότι διαβίβασε τον φάκελο στην αρμόδια υπηρεσία και μνημονεύει το ονοματεπώνυμο και τον αριθμό τηλεφώνου του υπαλλήλου στον οποίο διαβιβάστηκε ο φάκελος.

3. Ο υπάλληλος επισημαίνει στον ιδιώτη ή τον συλλογικό φορέα σφάλματα και παραλείψεις που ενδεχομένως υπάρχουν στα έγγραφα και τους παρέχει τη δυνατότητα επανορθώσεως αυτών.

Άρθρο 16 Δικαίωμα ακρόασης και έκφρασης άποψης

1. Σε περιπτώσεις που αφορούν τα δικαιώματα ή τα συμφέροντα ατόμων, ο υπάλληλος μεριμνά ώστε σε κάθε στάδιο της διαδικασίας λήψης απόφασης να γίνονται σεβαστά τα δικαιώματα της υπεράσπισης.

2. Κάθε μέλος του κοινού έχει το δικαίωμα, σε περιπτώσεις όπου πρόκειται να ληφθεί απόφαση που θίγει τα δικαιώματα ή συμφέροντά του, να υποβάλλει γραπτά σχόλια και, όπου είναι αναγκαίο, να παρουσιάζει προφορικές παρατηρήσεις προτού ληφθεί η απόφαση.

Άρθρο 17 Εύλογη προθεσμία για τη λήψη αποφάσεων

1. Ο υπάλληλος εξασφαλίζει ότι σε κάθε αίτηση ή παράπονο προς το όργανο λαμβάνεται απόφαση μέσα σε εύλογη προθεσμία, χωρίς καθυστέρηση, και εν πάση περιπτώσει όχι αργότερα από δύο μήνες μετά την ημερομηνία παραλαβής. Ο ίδιος κανόνας ισχύει για την απάντηση σε επιστολές μελών του κοινού και για απαντήσεις σε διοικητικά σημειώματα που ο υπάλληλος έχει απευθύνει στους ανωτέρους του, ζητώντας οδηγίες σχετικά με αποφάσεις που πρέπει να ληφθούν.

2. Εάν αίτηση ή παράπονο προς το όργανο δεν είναι δυνατόν, εξαιτίας των πολύπλοκων θεμάτων που θέτει, να οδηγήσει σε λήψη απόφασης μέσα στην προαναφερθείσα προθεσμία, ο υπάλληλος ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο το ταχύτερο δυνατό. Στην περίπτωση αυτή, οριστική απόφαση πρέπει να γνωστοποιηθεί στον συντάκτη το ταχύτερο δυνατό.

Άρθρο 18 Καθήκον αιτιολόγησης των αποφάσεων

1. Κάθε απόφαση του οργάνου η οποία ενδέχεται να επηρεάσει δυσμενώς τα δικαιώματα ή συμφέροντα ιδιώτη πρέπει να αναφέρει τους λόγους στους οποίους βασίζεται, μνημονεύοντας σαφώς τα σχετικά περιστατικά και τη νομική βάση της απόφασης.

2. Ο υπάλληλος αποφεύγει να λαμβάνει αποφάσεις οι οποίες βασίζονται σε συνοπτικούς ή ασαφείς λόγους ή που δεν περιέχουν μια εξατομικευμένη συλλογιστική.

3. Εάν δεν είναι δυνατόν, εξαιτίας του μεγάλου αριθμού προσώπων τα οποία αφορούν παρόμοιες αποφάσεις, να γνωστοποιηθούν λεπτομερώς οι λόγοι της

απόφασης, και επομένως δίδονται τυποποιημένες απαντήσεις, ο υπάλληλος προσφέρει στους πολίτες που ρητά το ζητούν εξατομικευμένη αιτιολόγηση.

Άρθρο 19 Αναφορά των δυνατοτήτων προσφυγής

1. Απόφαση του οργάνου η οποία ενδέχεται να επηρεάζει δυσμενώς τα δικαιώματα ή συμφέροντα ιδιώτη περιέχει αναφορά των δυνατοτήτων έφεσης που είναι διαθέσιμες για την αμφισβήτηση της απόφασης. Ειδικότερα, αναφέρει τον χαρακτήρα των επανορθωτικών μέτρων, τα σώματα ενώπιον των οποίων μπορεί να ασκηθούν, καθώς και τις προθεσμίες για άσκησή τους.

3. Οι αποφάσεις ειδικότερα αναφέρουν τη δυνατότητα των ένδικων μέσων και αναφορών προς τον Διαμεσολαβητή υπό τους όρους οι οποίοι προσδιορίζονται, αντίστοιχα, στα άρθρα 263 και 228 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Άρθρο 20 Γνωστοποίηση της απόφασης

1. Ο υπάλληλος εξασφαλίζει ότι τα πρόσωπα των οποίων τα δικαιώματα ή συμφέροντα θίγονται από τη λήψη μίας απόφασης, ενημερώνονται άμεσα και εγγράφως για την απόφαση αυτή.
2. Ο υπάλληλος δεν γνωστοποιεί την απόφαση σε άλλες πηγές μέχρις ότου ενημερωθούν τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα.

Άρθρο 21 Προστασία δεδομένων

1. Ο υπάλληλος ο οποίος χειρίζεται προσωπικά δεδομένα που αφορούν πολίτη, σέβεται τον ιδιωτικό βίο και την ακεραιότητα του ατόμου σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 45/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών

2. Ο υπάλληλος ειδικότερα αποφεύγει την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων για μη νόμιμους σκοπούς ή τη διαβίβαση παρόμοιων δεδομένων σε μη εξουσιοδοτημένα άτομα.

Άρθρο 22 Αιτήσεις παροχής πληροφοριών

1. Ο υπάλληλος, σε περίπτωση που έχει ευθύνη για το σχετικό θέμα, παρέχει στα μέλη του κοινού τις πληροφορίες τις οποίες ζητούν. Όταν χρειάζεται, ο υπάλληλος παρέχει συμβουλές σχετικά με το πώς μπορεί να ξεκινήσει μια διοικητική διαδικασία που εμπίπτει στο πεδίο αρμοδιότητάς του. Ο υπάλληλος φροντίζει ώστε οι διαβιβαζόμενες πληροφορίες να είναι σαφείς και κατανοητές.

2. Εάν προφορική αίτηση παροχής πληροφοριών είναι υπερβολικά περίπλοκη ή υπερβολικά εκτεταμένη, ο υπάλληλος συμβουλεύει τον ενδιαφερόμενο να διατυπώσει την αίτησή του γραπτώς.

3. Εάν ο υπάλληλος δεν δύναται να αποκαλύψει τις πληροφορίες που ζητούνται λόγω του εμπιστευτικού χαρακτήρα τους, οφείλει, σύμφωνα με το

άρθρο 18 του παρόντος Κώδικα, να αναφέρει στον ενδιαφερόμενο τους λόγους για τους οποίους δεν μπορεί να διαβιβάσει τις πληροφορίες.

4. Σε σχέση με αιτήσεις παροχής πληροφοριών για θέματα για τα οποία δεν έχει αρμοδιότητα, ο υπάλληλος παραπέμπει τον αιτούντα στο αρμόδιο πρόσωπο και αναφέρει το ονοματεπώνυμό του και τον αριθμό τηλεφώνου του. Απαντώντας σε αιτήσεις παροχής πληροφοριών που αφορούν άλλον θεσμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο υπάλληλος παραπέμπει τον αιτούντα στον συγκεκριμένο θεσμό.

5. Όπου αρμόζει, ο υπάλληλος, ανάλογα με το θέμα της αίτησης, παραπέμπει το πρόσωπο που ζητεί πληροφορίες στην υπηρεσία του οργάνου που είναι αρμόδια για την παροχή πληροφοριών στο κοινό.

Άρθρο 23 Αιτήσεις για δημόσια πρόσβαση σε έγγραφα

1. Ο υπάλληλος διεκπεραιώνει τις αιτήσεις για πρόσβαση σε έγγραφα σύμφωνα με τους κανόνες που εγκρίνονται από το όργανο και σύμφωνα με τις γενικές αρχές και τα όρια που θεσπίζει ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1049/20013.

2. Εάν ο υπάλληλος δεν είναι δυνατόν να συμμορφωθεί με προφορικό αίτημα πρόσβασης σε έγγραφα, ο ενδιαφερόμενος πολίτης ειδοποιείται να την διατυπώσει γραπτώς.

Άρθρο 24 Τήρηση επαρκούς μητρώου

Οι υπηρεσίες του οργάνου τηρούν επαρκές μητρώο της εισερχόμενης και εξερχόμενης αλληλογραφίας, των εγγράφων που λαμβάνουν και των μέτρων που παίρνουν.

Άρθρο 25 Δημοσιοποίηση του Κώδικα

1. Το όργανο λαμβάνει αποτελεσματικά μέτρα για να ενημερώσει το κοινό σχετικά με τα δικαιώματα που του αναγνωρίζει ο παρών Κώδικας. Ει δυνατόν, θέτει στη διάθεση του κοινού το κείμενο σε ηλεκτρονική μορφή, μέσω της ιστοσελίδας του. 2. Η Επιτροπή, εξ ονόματος όλων των οργάνων, δημοσιεύει και διανέμει τον Κώδικα στους πολίτες με τη μορφή φυλλαδίου.

Άρθρο 26 Δικαίωμα υποβολής αναφοράς στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή

Οποιαδήποτε παράλειψη οργάνου ή υπαλλήλου να συμμορφωθεί με τις αρχές που περιέχονται στον παρόντα Κώδικα ενδέχεται να αποτελέσει αντικείμενο αναφοράς προς τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή σύμφωνα με το άρθρο 228 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το καταστατικό του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή

27 Ανασκόπηση εφαρμογής

Κάθε όργανο εξετάζει την εφαρμογή που επιφυλάσσει στον Κώδικα μετά δύο έτη ισχύος. Το όργανο ενημερώνει τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή για τα αποτελέσματα της ανασκόπησης αυτής.»

Ευχαριστώ για την υπομονή σας και αναμένω τις ερωτήσεις σας!

Γιώργος Σεραφείμ,

20/9/2023, Λευκωσία.