

## Η «σύννομη κακοδιοίκηση»

**Βασίλης Γ. Τζέμος**, Διδάκτωρ Δημοσίου και Ευρωπαϊκού Δικαίου (Freiburg),  
Πρόεδρος της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Σύμβουλος ΑΣΕΠ

### 1. Εισαγωγή

Υπάρχει ένας χώρος στην Δημόσια Διοίκηση<sup>1</sup> από νομική και δικαιοπολιτική σκοπιά προβληματικός, αλλά και τυπικά μη αντικείμενος σε ρητούς γραπτούς κανόνες δικαίου. Αυτός ο χώρος είναι βασική αιτία για πολλά από τα προβλήματα του ελληνικού κράτους. Δεν είναι ομοιογενής και ευδιάκριτος. Αποτελείται από διάσπαρτες νησίδες που εκφεύγουν συχνά του δικαιοκρατικού ελέγχου<sup>2</sup> (διοικητικού, δικαστικού, κοινοβουλευτικού ελέγχου). Αυτό το ετερογενές, παθογενές μωσαϊκό της Δημόσιας Διοίκησης και της Δημόσιας Διακυβέρνησης ονομάζω<sup>3</sup> «σύννομη κακοδιοίκηση».

Στην παρούσα μελέτη προτείνεται και αναπτύσσεται η συστηματοποίηση της κακοδιοίκησης<sup>4</sup> σε α) κακοδιοίκηση αντικειμενικώς θεωρούμενη<sup>5</sup> και β) κακοδιοίκηση λειτουργικώς θεωρούμενη<sup>6</sup>. Για την διάκριση αυτή κρίσιμος είναι ο ιδιότυπος τετράπτυχος (διαμεσολαβητικός, επιλυτικός, συνηγορικός των δικαιωμάτων και ελεγκτικός ταυτόχρονα) ρόλος του Συνηγούρου του Πολίτη<sup>7</sup>. Η αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης δεν είναι βέβαια αρμοδιότητα μόνο του Συνηγούρου του Πολίτη, αλλά όλων των ελεγκτικών μηχανισμών του Κράτους. Στην συνέχεια, θα αναλυθεί η έννοια της σύννομης κακοδιοίκησης και υπό την αντικειμενική και υπό την λειτουργική της σκοπιά.

### 2. Παρανομία και κακοδιοίκηση

Με τον όρο παρανομία προσδιορίζεται η παραβίαση ισχυόντων νομικών κανόνων<sup>8</sup>. Με τον όρο κακοδιοίκηση περιγράφουμε εναλλακτικά την παραβίαση των κανόνων

---

<sup>1</sup> Α. Μακρυδημήτρης, Μ. Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση, 2010, Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, 2013.

<sup>2</sup> Για τα είδη του δικαιοκρατικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης βλ. Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, 2013, σ. 76επ.

<sup>3</sup> Οι αναπτύξεις αποτελούν επεξεργασμένη προέκταση των αναπτύξεων στο κεφάλαιο 3.4 (Καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και Συνήγορος του Πολίτη) του Βιβλίου μου Συνήγορος του Πολίτη, 2012, σ. 105.

<sup>4</sup> Και της χρηστής διοίκησης αντίστοιχα.

<sup>5</sup> Βλ. ιδίως παράγραφο 9 του παρόντος άρθρου.

<sup>6</sup> Βλ. ιδίως παράγραφο 8 του παρόντος άρθρου.

<sup>7</sup> Βλ. αναλυτικά παραγράφους 7,8 και 10επ. του παρόντος άρθρου, καθώς και Β. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, 2012, σ. 77επ., ο ίδιος, Η διοικητική αναφορά ενώπιον του Συνηγούρου του Πολίτη και η διαμεσολαβητική του λειτουργία, Ανεξάρτητη Αρχή 2006, σ. 9επ. (21επ.).

<sup>8</sup> Μπορεί να γίνει διάκριση σε 1) παρανομία σε ευρεία έννοια (παραβίαση κάποιας πηγής δικαίου συμπεριλαμβανομένων, όχι μόνο των νόμων (τυπικών), αλλά και των α) ουσιαστικών νόμων (π.χ. κανονιστικών διοικητικών πράξεων που εκδίδονται βάσει του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος), β) των συνταγματικών κανόνων, γ) των κανόνων του ευρωπαϊκού και του διεθνούς δικαίου (και γενικότερα και κανόνων δικαίου υπερνομοθετικής τυπικής ισχύος) και δ) των άγραφων πηγών του δικαίου (εδώ εμπίπτουν και οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, καθόσον δεν θεσπίζονται και ρητά ως γραπτοί κανόνες δικαίου, όπως π.χ. η αρχή της χρηστής διοίκησης στο άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (ΧΘΔΕΕ)) και 2) παρανομία σε στενή έννοια (παραβίαση τυπικών νόμων). Η παρανομία σε ευρεία έννοια είναι η αντίθεση σε κανόνα του ισχύοντος δικαίου,

της ορθής, χρηστής διοίκησης<sup>9</sup> (συμπεριλαμβανομένης της χρηστής διακυβέρνησης) ή/και την διοίκηση που δεν προσδίδει έμπρακτα την δέουσα σημασία στις νόμιμες επιθυμίες του πολίτη<sup>10</sup>. Στα επισφαλή χωράφια της εννοιοκρατίας η κακοδιοίκηση αποτελεί έννοια γένους που εμπεριέχει την παρανομία ως έννοια είδους, ως μορφή κακοδιοίκησης. Μάλιστα η παρανομία σε αυτό το επίπεδο θεώρησης είναι έντονη εκδοχή κακοδιοίκησης, κακοδιοίκηση που εκφέρεται με την ρητή παραβίαση της εννόμου τάξεως.

### 3. Δημόσια και ιδιωτική κακοδιοίκηση

Φορείς παρανομίας και κακοδιοίκησης είναι τόσο το δημόσιο όσο και ιδιώτες. Η κακοδιοίκηση αφορά τόσο το δημόσιο όσο και το ιδιωτικό δίκαιο. Δηλαδή μπορεί να χαρακτηρίζει τη δράση κάποιου αρμού της δημόσιας διοίκησης<sup>11</sup> (π.χ. μιας υπηρεσίας ενός υπουργείου), οποιουδήποτε νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή δημοσίου νομικού προσώπου<sup>12</sup>. Γενικά δημόσια κακοδιοίκηση είναι η κακοδιοίκηση της δημόσιας διοικητικής εξουσίας οργανικά και λειτουργικά θεωρούμενης<sup>13</sup>.

Η ιδιωτική κακοδιοίκηση εμφανίζεται εκεί που ασκείται ιδιωτική διοίκηση, είτε αυτή είναι διοίκηση ιδιωτικών επιχειρήσεων, είτε διοίκηση άλλων ιδιωτικών υποθέσεων. Η ιδιωτική κακοδιοίκηση απασχολεί το εμπορικό δίκαιο (ιδίως το εταιρικό) και το αστικό δίκαιο, όπως και την επιστήμη της διοίκησης επιχειρήσεων και την οικονομική επιστήμη. Ιδιωτική κακοδιοίκηση μπορεί να υπάρχει σε μια ανώνυμη εταιρεία, σε μια προσωπική εταιρεία, σε ένα αστικό μη κερδοσκοπικό σωματείο, σε ένα ίδρυμα, στον οικογενειακό προϋπολογισμό, στη διαχείριση των προσωπικών πόρων κάθε φυσικού προσώπου. Στη συμβολή διοικητικού και ιδιωτικού δικαίου βρίσκεται δε το θέμα της κακοδιοίκησης στις δημόσιες επιχειρήσεις<sup>14</sup>.

---

ανεξαρτήτως του είδους του και της τυπικής ισχύος του. Παρανομία σε στενή έννοια είναι η αντίθεση σε τυπικό νόμο. Για τις πηγές του δικαίου και την διάκριση σε ουσιαστικό και τυπικό νόμο βλ. ενδεικτικά Β. Τζέμος, *Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο*, σ. 15επ.

<sup>9</sup> Αυτή είναι η «αντικειμενική έννοια της κακοδιοίκησης». Βλ. παρακάτω παράγραφο 9 και Β. Τζέμος, *Συνήγορος του Πολίτη*, 2012, σ. 109επ.

<sup>10</sup> Η ανεπιεικής δηλαδή για συγκεκριμένο πολίτη διοίκηση. Αυτή είναι η «λειτουργική έννοια της κακοδιοίκησης». Βλ. παρακάτω παράγραφο 8 και Β. Τζέμος, *Συνήγορος του Πολίτη*, 2012, σ. 109επ.

<sup>11</sup> Για την Δημόσια Διοίκηση βλ. Α. Μακρυδημήτρης, Μ. Πραβίτα, *Δημόσια Διοίκηση*, 2010, Β. Τζέμος, *Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο*, 2013.

<sup>12</sup> Για την έννοια των δημοσίων νομικών προσώπων βλ. Β. Τζέμος, *Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο*, 2013, σ. 43επ.

<sup>13</sup> Για το οργανικό και το λειτουργικό κριτήριο ως προαίδια των αναπτύξεων του Διοικητικού Δικαίου (τόσο του Ουσιαστικού Διοικητικού Δικαίου (δικαίου της διοικητικής δράσης), όσο και του Οργανωτικού Διοικητικού Δικαίου (δικαίου της διοικητικής οργάνωσης) βλ. αναλυτικά Β. Τζέμος, *Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο*, 2013, σ. 31επ.

<sup>14</sup> Για τις δημόσιες επιχειρήσεις βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Η δημόσια επιχείρησης*, 1963, Ζ. Παπαθανασίου-Παπαϊωάννου, *Άσκηση δημόσιας διοικήσεως μέσω νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου*, 1985, Ι. Αναστόπουλος, *Οι δημόσιες επιχειρήσεις*, 1987, Β. Τζέμος, *Διοικητικό Δίκαιο και Δημόσιες Επιχειρήσεις*, ΕφημΔΔ 2006, σ. 764επ.

#### 4. Κακοδιοίκηση και διάκριση των εξουσιών

Στο πεδίο του δημοσίου δικαίου σε παρανομία<sup>15</sup> μπορούν να υποπέσουν όλες οι εξουσίες, εκτελεστική (παραβίαση νόμου), νομοθετική (αντισυνταγματική ή αντίθετη στο ευρωπαϊκό ή το διεθνές δίκαιο νομοθεσία) και δικαστική (περιπτώσεις κακοδικίας, εφαρμογή αντισυνταγματικού, αντίθετου στο ευρωπαϊκό και στο διεθνές δίκαιο νόμου, αντίθετη με το Σύνταγμα, το ευρωπαϊκό και το διεθνές δίκαιο ερμηνεία και εφαρμογή νομικής ρύθμισης). Σε κακοδιοίκηση όμως υποπίπτει μόνο η εκτελεστική (λειτουργικά θεωρούμενη) εξουσία, μόνο η δημόσια διοίκηση. Υπό αυτό το πρίσμα τροποποιείται ως εξής η γενική ορθή αφετηριακή εκδοχή, ότι κάθε παρανομία είναι και κακοδιοίκηση<sup>16</sup>: Κάθε διοικητική παρανομία, κάθε παρανομία της εκτελεστικής λειτουργίας, είναι και κακοδιοίκηση.

#### 5. Νομική επιστήμη και Διοικητική Επιστήμη

Η παρανομία αποτελεί βασικό όρο της νομικής επιστήμης, ενώ η κακοδιοίκηση κεντρικό αρμό της διοικητικής επιστήμης<sup>17</sup>. Αυτό δεν σημαίνει ότι η έννοια της κακοδιοίκησης δεν εμφανίζεται στα νομικά κείμενα. Στις αιτιολογικές εκθέσεις πολλών νόμων που ρυθμίζουν θέματα δημόσιας διοίκησης, η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης αποτελεί θεμελιακή στόχευση και ratio νομικών ρυθμίσεων. Ειδικά στο νομικό πλαίσιο του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή και του Συνηγούρου του Πολίτη<sup>18</sup> θεσπίζεται ως βασικό κριτήριο του διαμεσολαβητικού ελέγχου.

---

<sup>15</sup> Στην ευρεία έννοια της παρανομίας (αντίθεση σε κάποια πηγή του ισχύοντος δικαίου βλ. ανωτέρω υποσημείωση 8).

<sup>16</sup> Έτσι Ν. Diamantouros, The work of the European Ombudsman and the European Network of Ombudsmen, Ομιλία την 25.11.2011, σε: [www.ombudsman.europa.eu/el/activities/speech.faces/en/10956/html.bookmark](http://www.ombudsman.europa.eu/el/activities/speech.faces/en/10956/html.bookmark)

<sup>17</sup> Α. Μακρυδημήτρης, Μ. Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση, 2010, Α. Μακρυδημήτρης, Προσεγγίσεις στην θεωρία των οργάνωσης, 2013, ο ίδιος, Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης, 2013, ο ίδιος, Διοίκηση και Κοινωνία, 1999, ο ίδιος, Η Διοίκηση σε κρίση, 1996, ο ίδιος, Μαθήματα Διοικητικής Επιστήμης, 1986, Α. Μακρυδημήτρης, (Επιμ.), Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 1995, Ε. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης, (Επιμ.), Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα, 2001, Σ. Κτιστάκη, Εισαγωγή στην Δημόσια Διοίκηση, 2014, η ίδια, Εισαγωγή στη Διοικητική Επιστήμη, 2009, Ξ. Κοντιάδης, Ελλειμματική δημοκρατία, 2009, σ. 235επ., Ν. Μουζέλης, Οργάνωση και Γραφειοκρατία: Ανάλυση των Σύγχρονων Θεωριών, 2009, Χ. Χρυσανθάκης (Επιμ.), Διαγράμματα Γενικού και Ειδικού Διοικητικού Δικαίου, 2013, Η. Α. Μαυρομούστακου, Σύγχρονες μορφές διοίκησης, 2013, η ίδια, Αξιολόγηση Δημοσίων Υπαλλήλων, 2016, Κ. Σπανού, Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, 2001, Α. Τάχος, Διοικητική Επιστήμη, Τόμος Α, 1975, Β. Κέφης, Διοίκηση ολικής ποιότητας, 2014, Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, 2013, ο ίδιος, Συνήγορος του Πολίτη, 2012, ο ίδιος, Προτάσεις για την μεταρρύθμιση του θεσμού του Συνηγούρου του Πολίτη, ΕφημΔΔ 2014, σ. 121επ., Λ. Μπαμπαλιούτας, Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Δημόσιας Διοίκησης, 2013, Μ. Βενετσανοπούλου, Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση. Ελεγκτικοί Μηχανισμοί, 2014, Ε. Μπέσιλα-Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση, 2010, J. Chevallier, Διοικητική Επιστήμη, 1993, G. V. Schuppert, Verwaltungswissenschaft: Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, 2000, G. Püttner: Verwaltungslehre: ein Studienbuch., 2007.

<sup>18</sup> Β. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, 2012, ο ίδιος, Ο θεσμός του Ombudsman (Συνηγούρου του Πολίτη) δικαιοσυγκριτικά, Digesta 2014, σ. 21επ.

## 6. Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής και η κακοδιοίκηση

Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής<sup>19</sup> διερευνά πιθανές περιπτώσεις κακοδιοίκησης στις δραστηριότητες των οργάνων και οργανισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 228 της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Καταστατικό του Διαμεσολαβητή. Ο ορισμός που δίνει ο Διαμεσολαβητής στον όρο «κακοδιοίκηση» ήδη στην Ετήσια Έκθεση του 1997 είναι ο εξής: «Περίπτωση κακοδιοίκησης σημειώνεται όταν ένα δημόσιο όργανο παραλείπει να ενεργήσει σύμφωνα με κανόνα ή αρχή που το δεσμεύει».

Ο πρώην Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής Νικηφόρος Διαμαντούρος είχε θέσει στην πρώτη γραμμή των ενδιαφερόντων του την εμβάθυνση στην έννοια της κακοδιοίκησης και την συνακόλουθη συναγωγή χρηστικών συμπερασμάτων. Οι βασικές του θέσεις είναι συνοπτικά οι ακόλουθες<sup>20</sup>: 1) η κακοδιοίκηση είναι το κριτήριο ελέγχου του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, 2) υπάρχει κακοδιοίκηση και πέραν της παρανομίας, 3) α) παραβίαση νομικού κανόνα ή δικαιοκίνης αρχής, β) παραβίαση της αρχής της χρηστής διοίκησης, γ) προσβολή των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι οι τρεις εκφάνσεις της κακοδιοίκησης, 4) η συνηγορική διαμεσολάβηση<sup>21</sup> επιτάσσει απαγκίστρωση από τον αυστηρό νομικισμό και το ασφυκτικό ερώτημα υπάρχει ή όχι παρανομία<sup>22</sup>, 5) στον ορισμό της κακοδιοίκησης δεν εμπίπτει η παραβίαση μόνο νομικά δεσμευτικών αρχών αλλά και άλλων αρχών, κυρίως αυτών που εμπνέονται από τον πολιτισμό της διοίκησης, και από την υπηρεσιακή υποχρέωση συνειδητοποίησης ότι διοίκηση σημαίνει παροχή υπηρεσίας στον πολίτη.

Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής έχει εξοπλίσει τις υποδομές του αγώνα του κατά της κακοδιοίκησης με ένα Κώδικα Χρηστής Διοίκησης καθώς και με στρατηγικό σχέδιο δράσης<sup>23</sup>.

## 7. Η αδρή ρύθμιση της αποστολής του Συνηγόρου του Πολίτη στο άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 3094/2003 και η κακοδιοίκηση

Στο άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 3094/2003 ρυθμίζεται ως εξής η αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη: «Η ανεξάρτητη αρχή "Συνήγορος του Πολίτη" έχει ως αποστολή τη διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ν.Π.Ι.Δ. όπως αυτά καθορίζονται στο

<sup>19</sup> Άρθρο 228 ΣυνθΛΕΕ.

<sup>20</sup> Βλ. ιδίως Ν. Diamantouros, The work of the European Ombudsman and the European Network of Ombudsmen, Ομιλία την 25.11.2011 στο Στρασβούργο, σε: [www.ombudsman.europa.eu/el/activities/speech.faces/en/10956/html.bookmark](http://www.ombudsman.europa.eu/el/activities/speech.faces/en/10956/html.bookmark), ο ίδιος, Promoting ethical behaviour by EU Civil Servants: the role of the European Ombudsman, Ομιλία την 5.5.2011 στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου του Bristol, σε: <http://www.ombudsman.europa.eu/el/activities/speech.faces/en/10400/html.bookmark>

<sup>21</sup> Β. Τζέμος, Συνηγόρος του Πολίτη, 2012, σ. 78επ., 201επ., ο ίδιος, Η διοικητική αναφορά ενώπιον του Συνηγόρου του Πολίτη και η διαμεσολαβητική του λειτουργία, Ανεξάρτητη Αρχή 2006, σ. 9επ. (21επ.).

<sup>22</sup> Βλ. συναφώς και Β. Τζέμος, Συνηγόρος του Πολίτη, 2012, σ. 78επ.

<sup>23</sup> Βλ. <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/strategy.faces#h14>.

άρθρο 3 παρ. 1 του παρόντος, για την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας.»

Ως κεντρική αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη προδιαγράφεται νομικά η διαμεσολάβηση μεταξύ πολιτών και δημοσίων υπηρεσιών. Για τον ακριβή καθορισμό των δημοσίων υπηρεσιών, ως καθύλην αντικειμένου της κύριας διαμεσολαβητικής λειτουργίας του Συνηγόρου, γίνεται ρητή παραπομπή στο άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 3094/2003. Ως κύριος στόχος της διαμεσολαβητικής λειτουργίας του Συνηγόρου θεσπίζεται το τρίπτυχο α) προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, β) καταπολέμηση της κακοδιοίκησης, γ) τήρηση της νομιμότητας. Στο άρθρο 1 παρ.1 ερείδεται ως θεσμικά κυρίαρχος για τον Συνήγορο του Πολίτη ο κομβικός προσανατολισμός ελεγκτική διαμεσολάβηση-δικαιοκρατική, επιεικής, νόμιμη επίλυση διαφορών πολίτη-δημόσιας υπηρεσίας.

Η νομιμότητα, τα δικαιώματα του πολίτη και η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης δεν είναι τρεις διαφορετικοί στόχοι. Είναι ένας ενιαίος στόχος με τρεις για συστηματικούς λόγους διαζεύξιμες και όχι πλήρως εννοιολογικά διακριτές υποεκφράσεις. Είναι ο στόχος του ουσιαστικού κράτους δικαίου, που απαρτίζεται από τρεις αλληλοσυμπληρούμενους πόλους. Η νομιμότητα εδράζεται, αν και όχι αποκλειστικά, πάντως πρωταρχικά, στους υπερνομοθετικής ισχύος κανόνες δικαίου που κατοχυρώνουν θεμελιώδη δικαιώματα<sup>24</sup>. Η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης προϋποθέτει κατά κανόνα την τήρηση της νομιμότητας. Η τήρηση της νομιμότητας είναι συνήθως το πρώτο βήμα για την αποφυγή της κακοδιοίκησης. Παράλληλα η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης συναρτάται άμεσα όχι μόνο με την τυπική τήρηση της νομιμότητας αλλά και με την ουσιαστική, προληπτική, ενεστώσα και κατασταλτική, προστασία των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Η προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη<sup>25</sup> δίνει την έμφαση στο συνταγματικό, ευρωπαϊκό και διεθνές δίκαιο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η τήρηση της νομιμότητας αναφέρεται κυρίως στον έμπρακτο σεβασμό της ισχύουσας νομοθεσίας. Η καταπολέμηση της κακοδιοίκησης τονίζει την πέρα από τυπολατρίες και νομικές αγκυλώσεις βελτίωση των υπηρεσιών και των πρακτικών της δημόσιας διοίκησης. Οι τρεις συγγενείς πυλώνες του ρόλου του Συνηγόρου του Πολίτη έχουν ως κεντρικό σημείο αναφοράς το ισχύον δίκαιο (τήρηση της νομιμότητας), αλλά εκκινούν από και καταλήγουν στην ουσιαστική δικαιοσύνη (ανθρώπινα δικαιώματα-χρηστή διοίκηση).

#### **8. Οι τρεις κατηγορίες διοικητικής δράσης ενόψει του διαμεσολαβητικού ρόλου του Συνηγόρου του Πολίτη**

Με αφετηρία λοιπόν α) την διάκριση των εννοιών παρανομία και κακοδιοίκηση και β) την θέσπισή τους ως των βασικών κριτηρίων θεσμικής διαμεσολάβησης του

<sup>24</sup> Βλ. Β. Τζέμος, (Επιμ.), Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Ερμηνεία κατ' άρθρο, 2015, σ. 3επ.

<sup>25</sup> Βλ. Β. Τζέμος, (Επιμ.), Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Ερμηνεία κατ' άρθρο, 2015, Κ. Χρυσόγονος, Σ. Βλαχόπουλος, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2017, Π. Δαγτόγλου, Ατομικά Δικαιώματα, 2012.

Συνηγόρου στην διοικητική δράση υπέρ του πολίτη, επιχειρούμε να συστηματοποιήσουμε λειτουργικά την διοικητική δράση σε τρεις κατηγορίες<sup>26</sup>:

- 1) Νόμιμη διοικητική δράση και όχι κακοδιοίκηση. Πρόκειται για την διοικητική δράση που και τηρεί το ισχύον δίκαιο και λαμβάνει υπόψιν τις συγκεκριμένες νόμιμες επιθυμίες των πολιτών.
- 2) Σύννομη κακοδιοίκηση. Σε αυτές τις περιπτώσεις η διοικητική δράση τηρεί μεν το ισχύον δίκαιο, αλλά χωρίς να σέβεται τις εντός του πλαισίου του νόμιμες επιθυμίες των πολιτών.
- 3) Παρανομία-κακοδιοίκηση. Σε αυτές τις περιπτώσεις η διοικητική δράση είναι σωρευτικά και παράνομη και μη λαμβάνουσα υπόψιν τις νόμιμες επιθυμίες των πολιτών.

Η κατηγοριοποίηση της διοικητικής δράσης είναι τριμερής επειδή εκκινούμε από την παραδοχή ότι «μη κακοδιοίκηση<sup>27</sup>» είναι η επιείκεια υπέρ του πολίτη που μπορεί να επιδείξει η διοικητική δράση εντός του ισχύοντος νομικού πλαισίου και όχι πέρα από αυτό. Για λόγους πληρότητας της ανάπτυξης της προβληματικής θα πρέπει να σημειωθεί, ότι εφόσον ως «μη κακοδιοίκηση» ορίζεται η διοίκηση, που ασκείται με γνώμονα την αρχή της επιείκειας ανεξάρτητα και πέρα από το ισχύον δίκαιο, τότε η κατάτμηση της διοικητικής δράσης είναι τετραμερής, καθώς προστίθεται και η κατηγορία της παρανομίας που ασκείται με όρους επιείκειας υπέρ του πολίτη. «Παρανομία-μη κακοδιοίκηση» είναι λοιπόν υπό αυτή την θεώρηση η διοικητική δράση που ακολουθεί την δικαιοπολιτική αρχή της επιείκειας, ταυτόχρονα όμως δεν τηρεί την αρχή της νομιμότητας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι αρμόδιος α) να διαμεσολαβεί στην Διοίκηση (στις άνω περιπτώσεις 2 και 3, δηλαδή στις περιπτώσεις σύννομης κακοδιοίκησης και παρανομίας- κακοδιοίκησης), β) προτείνοντας λύσεις εντός της νομιμότητας, γ) υπέρ των δικαιωμάτων και των εννόμων συμφερόντων του πολίτη και δ) με σταθερό γνώμονα την αρχή της «νομικά δυνατής επιείκειας». Μάλιστα και στις δύο κατηγορίες υποθέσεων προτείνει την ευνοϊκότερη δυνατή (στα πλαίσια της νομιμότητας) για τον πολίτη διεκπεραίωση της υποθέσεως.

Για παράδειγμα, αν η διοικητική δράση σε μία υπόθεση, θα μπορούσε, έτσι ώστε να είναι σύννομη, να είναι α, β, γ, δ, και ήταν α, που ήταν η δυσμενέστερη εκδοχή για τον πολίτη, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν κωλύεται από την αρχή της νομιμότητας να προτείνει τις β, γ, δ, σύννομες επιλογές. Αυτό συμβαίνει διότι η αρμοδιότητα-αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη δεν εξαντλείται στον έλεγχο αν η συγκεκριμένη διοικητική δράση είναι σύννομη.

Ο Συνήγορος το Πολίτη δύναται να προτείνει στη διοίκηση την υλοποίηση των λύσεων β, γ, δ. Κατά κανόνα θα προτείνει τη σύννομη λύση που είναι πιο ευνοϊκή (επιθυμητή) για τον πολίτη που έχει υποβάλλει αναφορά. Ο πυρήνας της αποστολής του είναι να πείσει με νομικά και ουσιαστικά επιχειρήματα την διοίκηση να υλοποιήσει την σύννομη διοικητική επιλογή που επιθυμεί ο πολίτης. Σε περίπτωση που τεκμηριωμένα η διοίκηση απορρίψει την λύση β, ο Συνήγορος του Πολίτη μπορεί

<sup>26</sup> Και λαμβάνοντας ως βάση την «λειτουργική έννοια της κακοδιοίκησης (κακοδιοίκηση είναι ό,τι δεν λαμβάνει υπόψιν τις νόμιμες επιθυμίες του πολίτη).

<sup>27</sup> Για την εναλλακτική εκδοχή της αντικειμενικής θεώρησης της μη κακοδιοίκησης ως «μη κακοδιοίκησης-χρηστής διοίκησης» βλ. παρακάτω παράγραφο 9 παράγραφο και Β. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, 2012, σ. 109επ.

να επανέλθει προτείνοντας διαδοχικά τις επίσης σύννομες, περισσότερο συνάδουσες στην επιθυμία του αναφερόμενου, λύσεις γ και δ. Αν βέβαια η διοικητική δράση δεν είναι σύννομη, τότε είναι επιτακτική η διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη προκειμένου να επιλυθεί η υπόθεση με σύννομο τρόπο. Συνελόντι ειπείν, ο κανόνας για την ενεργοποίηση του διαμεσολαβητικού ρόλου του Συνηγόρου του Πολίτη είναι η διαπίστωση παρανομίας<sup>28</sup>. Αρκεί κατ' εξαίρεση και η διαπίστωση σύννομης κακοδιοίκησης, δηλαδή παρότι η διοικητική δράση είναι σύννομη, υφίσταται και άλλη εναλλακτική σύννομη διοικητική λύση την οποία επιθυμεί ο πολίτης. Σε αυτή την περίπτωση ο Συνήγορος του Πολίτη προτείνει τεκμηριωμένα την σύννομη αυτή λύση που επιθυμεί ο πολίτης. Δεσμευτικό όριο των προτάσεων του είναι η αρχή της νομιμότητας και διαμεσολαβητικό εργαλείο του οι αρχές α) της επιείκειας απέναντι στα νόμιμα αιτήματα των πολιτών, της «νομικά δυνατής επιείκειας<sup>29</sup>» και β) της χρηστής διοίκησης, αντικειμενικά θεωρούμενης.

## 9. Χρηστή διοίκηση αντικειμενικά θεωρούμενη

Η εκτελεστική λειτουργία πρέπει να ασκείται με τρόπο νόμιμο και χρηστό. Σε επίπεδο άσκησης της επιτελικής-πολιτικής εκτελεστικής εξουσίας, τίθεται θέμα εφαρμογής της αρχής της χρηστής διακυβέρνησης<sup>30</sup>. Σε επίπεδο άσκησης της «καθημερινής-σε επαφή με τους πολίτες» διοικητικής λειτουργίας, η εκτελεστική λειτουργία δεσμεύεται από την αρχή της χρηστής διοίκησης<sup>31</sup>. Η αρχή της χρηστής διοίκησης νοηματοδοτείται σε γενικές γραμμές από την θεωρία, τη νομολογία αλλά και από διεθνή κείμενα ενδιάμεσου νομικής δεσμευτικότητας. Έχει θεσπιστεί όμως και ως θεμελιώδες δικαίωμα στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>32</sup>: Οι νοηματοδοτήσεις της χρηστής διοίκησης ποικίλλουν, αλλά

<sup>28</sup> Β. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, 2012, σ. 78επ.

<sup>29</sup> Η αρχή της δικαϊκής επιείκειας, της επιείκειας εντός του ισχύοντος δικαίου, η χρηστή διοίκηση υποκειμενικά-λειτουργικά, με γνώμονα συγκεκριμένες νόμιμες επιθυμίες αναφερομένων ενώπιον του Συνηγόρου του Πολίτη, θεωρούμενη.

<sup>30</sup> Βλ. Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Η καλή διακυβέρνηση. Εικαστικές όψεις και δικαιολογικά ομιλήματα, σε: Το Δημόσιο Δίκαιο σε εξέλιξη. Σύμμεικτα προς τιμήν του Καθηγητού Πέτρου Ι. Παραρά, 2012, σ. 437επ., Α. Μακρυδημήτρης, Μ. Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση, 2010, σ. 164επ., Χ. Δετσαρίδης, Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο διοικητικό δίκαιο, 2003.

<sup>31</sup> Μ. Πραβίτα, Οι αρχές οργάνωση και διοίκησης που προκύπτουν από τα πρακτικά επεξεργασίας Προεδρικών Διαταγμάτων του Σ.τ.Ε., σε: Α. Μακρυδημήτρης, Μ. Σαματάς, Λ. Μαρούδας, Μ. Πραβίτα (Επιμ.), Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση. 3<sup>ο</sup> Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, 2011, σ.917επ., Π. Ευστρατίου, Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοίκησης, σε: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας-75 Σ.τ.Ε., 2004, σ. 1275επ., G. Dellis, La principe de la Bonne Administration dans la Jurisprudence du Conseil d'Etat Hellenique, σε: P. Pararas (Ed.), Etat-Loi-Administration, Melanges en l'honneur de Epaminondas P. Spiliotopoulos, 1998, σ. 31επ., T. Fortsakis, Principles Governing Good Administration, European Public Law 2005, σ. 207επ., Α. Μακρυδημήτρης-Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη Νομολογία του Σ.τ.Ε. και του Δ.Ε.Κ., 2007, Ε. Πρεβεδούρου, Η κωδικοποίηση των γενικών αρχών ΕΔΔΔ 2001, σ. 417επ., Β. Καραγιώργου, Το δικαίωμα για χρηστή διοίκηση. Νέες τάσεις και δεδομένα για το Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, ΕΔΔΔ 2007, σ. 30επ., Β. Χρήστου, Η αρχή της καλής διοίκησης στο ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο, ΕφημΔΔ 2008, σ. 277επ.

<sup>32</sup> Άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ: «Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεων του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης. Βλ. αναλυτικά Μ. Πραβίτα, άρθρο 41, σε: Β. Τζέμος (Επιμ.), Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Ερμηνεία κατ' άρθρο, 2015, σ. 463επ.  
2. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει ιδίως:

υπάρχουν ορισμένες κοινές συντεταγμένες. Ο πυρήνας της χρηστής διοίκησης, αντικειμενικά θεωρούμενης, έχει κατά την γνώμη μου οκτώ αρμούς.

Δομικό στοιχείο της αρχής της χρηστής διοίκησης, αντικειμενικά θεωρούμενης, είναι 1) η τήρηση της αρχής της νομιμότητας<sup>33</sup>. Σύμφωνα με την αρχή της χρηστής διοίκησης η δημόσια διοίκηση πρέπει επιπρόσθετα δε 2) να επιδεικνύει σεβασμό στον πολίτη και να συνεργάζεται μαζί του, 3) να μην κωλυσιεργεί, να μην καθυστερεί υπέρμετρα<sup>34</sup>, γενικότερα να μην αδρανεύει μέχρι σημείου τελικά μη εφαρμογής του ισχύοντος δικαίου<sup>35</sup> 4) να μην δημιουργεί γραφειοκρατία, περιπλοκές και διαδικαστικά προβλήματα εκ του μη όντος, 5) να μην λειτουργεί δογματικά, τυπολατρικά και με παρωπίδες κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας, 6) να είναι διαφανής και να παρέχει πρόσβαση στα έγγραφα και στην γνώση, 7) να είναι αμερόληπτη και αξιοκρατική και 8) να αποφασίζει<sup>36</sup> με σαφή, ειδική και πλήρη αιτιολογία<sup>37</sup>.

---

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 μία από τις γλώσσες των Συνθηκών και πρέπει να λαμβάνει απάντηση στην ίδια γλώσσα.». Πρέπει να επισημανθεί ότι καθόσον η αρχή της χρηστής διοίκησης βρίσκει ρητή κατοχύρωση στο ισχύον γραπτό δίκαιο, η παραβίαση της συνιστά σε κάθε περίπτωση και παρανομία. Η παραβίαση λοιπόν των πτυχών της χρηστής διοίκησης που έχουν ρητή θετική αποτύπωση στο ισχύον δίκαιο δεν αποτελεί σύννομη κακοδιοίκηση αλλά γνήσια παρανομία.

<sup>33</sup> Η τήρηση της αρχής της νομιμότητας είναι ο πρώτος, ο κύριος πυλώνας της αρχής της χρηστής διοίκησης. Η τήρηση της νομιμότητας είναι αναγκαία αλλά όχι πάντα επαρκής συνθήκη για την πραγματικά χρηστή, ορθή, καλή άσκηση διοίκησης και διακυβέρνησης. Βλ. ενδεικτικά Β. Τζέμος, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο, 2013, σ. 28επ.

<sup>34</sup> Βλ. και Χ. Μουκίου, Χρονική διάσταση της διοικητικής διαδικασίας. Η ανάδυση του φαινομένου της κακοδιοίκησης και ο θεσμικός ρόλος του Συνηγόρου του Πολίτη, ΕΔΔΔ 2003, σ. 29επ. (70επ.).

<sup>35</sup> Ένα από τα σημαντικότερα δομικά προβλήματα του ελληνικού κράτους, είναι ότι πολλές φορές το ισχύον δίκαιο και ιδίως κρίσιμες μεταρρυθμιστικές -προοδευτικές πτυχές του δεν εφαρμόζονται στην πράξη (π.χ. μη λειτουργία του καινοτόμου θεσμού του Ελεγκτή Νομιμότητας Ο.Τ.Α., παρότι οι Ελεγκτές επελέγησαν με διαφανείς διαδικασίες ήδη το 2012 μέσω ΑΣΕΠ), ή υλοποιούνται μερικώς-ατελώς (βλ. το πρόσφατο παράδειγμα του ρηξικέλευθου Μητρώου Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης που λειτουργεί τυπικά ως Μητρώο, αλλά δεν στελεχώνονται λειτουργικά (ακόμα) μέσω αυτού οι Επιτελικές Θέσεις Ευθύνης του Κράτους).

<sup>36</sup> Β. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, 2012, σ. 110επ., ο ίδιος, Οι βασικές αρχές της διοικητικής δράσης, Διδακτικές Σημειώσεις ΙΝΕΠ ΕΚΔΔΑ, 2007.

<sup>37</sup> Γ. Γεραπετρίτης, Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων, 1998, Θ. Παναγόπουλος, Περί της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων, 1976.

Ο Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος εύστοχα επισημαίνει ότι «η αρχή της χρηστής διοίκησης επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητες τους σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί, ώστε κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων να αποφεύγονται οι ανεπιεικείς και απλώς δογματικές ερμηνευτικές εκδοχές και να επιδιώκεται η προσαρμογή των κανόνων δικαίου προς τις επικρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και απαιτήσεις<sup>38</sup>».

Η αρχή της χρηστής διοίκησης<sup>39</sup> δεν ταυτίζεται γενικά με την αρχή της επιείκειας αλλά σηματοδοτεί την επιείκεια εντός του πλαισίου της νομιμότητας. Για αυτό τον λόγο εστιάζεται κυρίως κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, κατά την ερμηνεία των κανόνων του δικαίου, κατά την οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών και κατά την συμπεριφορά της διοίκησης προς τον πολίτη. Αποτελεί κατά κανόνα συμπληρωματική αρχή προς τη νομιμότητα και όχι δούρειο ίππο καταστρατήγησής της. Ως εκ τούτου δεν εφαρμόζεται καταρχήν σε περιπτώσεις δεσμίας διοικητικής αρμοδιότητας.

Η χρηστή διοίκηση, η καλή διοίκηση, αντικειμενικά θεωρούμενη<sup>40</sup>, είναι μια αρχή χωνευτήρι επιμέρους παραμέτρων νομιμότητας, επιείκειας, ορθότητας, αποτελεσματικότητας, ποιότητας. Είναι ένας βασικός προσανατολισμός της διοικητικής δράσης. Η ανωτέρω, όχι εξαντλητική και συνοπτική αντικειμενική περιγραφή της έννοιας της χρηστής διοίκησης, ανταποκρίνεται σε μία αντικειμενική-αφηρημένη νοηματοδότηση της κακοδιοίκησης: κακοδιοίκηση είναι κάθε παραβίαση των υποαρχών της χρηστής διοίκησης.

Όσον αφορά όμως στη νοηματοδότηση της κακοδιοίκησης συγκεκριμένα και πρακτικά κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του Συνηγόρου του Πολίτη, αυτή αποκτά μία λειτουργική δέσμευση<sup>41</sup>. Συγκεκριμενοποιείται-εκφάνεται ως υποκειμενικό δικαίωμα του πολίτη σε διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη προς επιεική υπεράσπισή του εντός των πλαισίων της νομιμότητας. Αυτή η λειτουργική διασύνδεση της έννοιας της κακοδιοίκησης με την αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη οδηγεί στην έννοια της κακοδιοίκησης λειτουργικά θεωρούμενης.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι, 2010, σ. 96.

<sup>39</sup> Τόσο αντικειμενικά όσο και λειτουργικά θεωρούμενη. Ειδικά αντικειμενικά θεωρούμενη η αρχή της χρηστής διοίκησης δεν εστιάζει μόνο στην επιείκεια, αλλά και σε επιμέρους αφηρημένα συστηματοποιημένες προδιαγραφές αποτελεσματικότητας, ορθολογικότητας, ηθικής.

<sup>40</sup> Α. Μακρυδημήτρης, Μ. Πραβίτα, Δημόσια Διοίκηση, 2010, σ. 164επ.

<sup>41</sup> Βλ. ανωτέρω παράγραφο 8.

<sup>42</sup> Η «νομικά δυνατή επιείκεια» την οποία προτείνει ο Συνήγορος του Πολίτη ως αντίδοτο της «σύννομης κακοδιοίκησης», μπορεί να είναι, εντός συγκεκριμένου πλαισίου διοικητικής διακριτικής ευχέρειας, και μία πάντα σύννομη εναλλακτική λύση, που προτείνεται να αντικαταστήσει ήδη επιλεγείσα διοικητικά λύση που και σύννομη είναι και δεν παραβιάζει την αρχή της χρηστής διοίκησης αντικειμενικά θεωρούμενη (βλ. λύση δ στο κάτω παράδειγμα). Επίσης «νομικά δυνατή επιείκεια» την οποία προτείνει ο Συνήγορος του Πολίτη ως αντίδοτο της «σύννομης κακοδιοίκησης», μπορεί να είναι,

Η μη κακοδιοίκηση, από την πρακτική σκοπιά του διαμεσολαβητικού ρόλου του Συνηγόρου του Πολίτη, προσδιορίστηκε λοιπόν ως τήρηση της νομιμότητας λαμβανομένων υπόψιν των επιθυμιών του πολίτη. Συναρτάται πάντα προς ένα συγκεκριμένο πολίτη και μια συγκεκριμένη υπόθεσή του. Είναι η χρηστή διοίκηση<sup>43</sup>, ακριβέστερα η «νομικά δυνατή επιείκεια» για έναν πολίτη.

## 10. «Σύννομη κακοδιοίκηση» και τυπολογία κακοδιοίκησης

Με τον όρο «σύννομη κακοδιοίκηση<sup>44</sup>» περιγράφονται οι περιπτώσεις δημόσιας δράσης κατά τις οποίες αν και δεν διαπιστώνεται κάποια συγκεκριμένη γραπτών παραβίαση νομικών κανόνων, δεν πληρούνται οι απαιτήσεις της αρχής της χρηστής διοίκησης<sup>45</sup> ή/και δεν ικανοποιούνται τα νόμιμα αιτήματα των πολιτών. Κρίσιμη είναι μια μη στεγανή και δογματική αλλά σε γενικές γραμμές τυποποίηση των περιπτώσεων αυτών. Υπό την βοηθητική για συστηματικούς λόγους, αλλά και πρακτική οπτική του διαμεσολαβητικού ρόλου του Συνηγόρου του Πολίτη, τα είδη κακοδιοίκησης, ενίοτε «σύννομης κακοδιοίκησης» που καλείται να αντιμετωπίσει ο Συνηγός του Πολίτη, μπορούν να διακριθούν σε πέντε κατηγορίες: 1) συμπεριφορική κακοδιοίκηση, 2) «καθεστωτική» κακοδιοίκηση, 3) κατά διακριτική ευχέρεια ασκούμενη σύννομη κακοδιοίκηση, 4) οικονομική σύννομη κακοδιοίκηση, 5) αντισυνταγματική σύννομη κακοδιοίκηση.

## 11. Συμπεριφορική κακοδιοίκηση

Μια πρώτη κατηγορία περιπτώσεων («σύννομης») κακοδιοίκησης έχουμε όταν η συμπεριφορά των οργάνων της δημόσιας διοίκησης δεν είναι ευγενική, φιλική προς τον πολίτη, κατατοπιστική και εξυπηρετική, παρότι ενίοτε δεν παραβιάζει κάποιους νομικούς κανόνες και ιδίως τους ορισμούς του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Πρόκειται για τις περιπτώσεις μη ενδεικνυόμενης διοικητικής συμπεριφοράς. Εδώ η

---

εντός συγκεκριμένου πλαισίου διοικητικής διακριτικής ευχέρειας, και μία πάντα σύννομη εναλλακτική λύση, η οποία αν και προτιμάται ρητά από τον πολίτη, δεν πληροί τις προδιαγραφές της χρηστής διοίκησης (αντικειμενικά θεωρούμενης), και προτείνεται να αντικαταστήσει ήδη επιλεγείσα διοικητικά λύση που επίσης είναι σύννομη. (βλ. λύση β στο κάτω παράδειγμα).

Π.χ. επί συννόμων λύσεων α,β,γ,δ, οι λύσεις α και β παραβιάζουν την αρχή της χρηστής διοίκησης (αντικειμενικά νοούμενη). Η διοίκηση που επέλεξε την σύννομη αλλά αντίθετη στην χρηστή διοίκηση λύση α, καταρχάς κατόπιν των διαμεσολαβητικών προτάσεων του Συνηγόρου αποδέχεται την σύννομη και μη αντικείμενη την χρηστή διοίκηση λύση δ. Όμως ο πολίτης επιθυμεί την σύννομη λύση β. Ο Συνηγός διαμεσολαβεί εκ νέου προς την διοίκηση προτείνοντας την υιοθέτηση της σύννομης, επιεικούς αλλά μη χρηστής (αντικειμενικά) λύσης β. Συνήθως πάντως χρηστή διοίκηση σε αντικειμενική και σε λειτουργική έννοια δεν αποκλίνουν.

<sup>43</sup> Λειτουργικά θεωρούμενη.

<sup>44</sup> Εναλλακτικά μπορούν να χρησιμοποιούνται οι όροι «σύννομη κακοδιοίκηση» και «νόμιμη κακοδιοίκηση».

<sup>45</sup> Όπως επισημάνθηκε, όταν παραβιάζεται έκφανση της αρχής της χρηστής διοίκησης που έχει ρητή έγγραφη νομική αποτύπωση στο ισχύον δίκαιο, τότε έχουμε ήδη «γνήσια παρανομία» και όχι απλώς «σύννομη κακοδιοίκηση».

κακοδιοίκηση δεν χαρακτηρίζει κάποια συγκεκριμένη διοικητική πράξη, αλλά υλική ενέργεια και συνήθως τη συμπεριφορά των αρμοδίων υπαλλήλων .

Η συμπεριφορική κακοδιοίκηση συχνά συνδυάζεται και ενίοτε προκαλείται από αντίστοιχη κακοτροπία των πολιτών. Μολαταύτα πρέπει να αποφεύγεται με την επίδειξη ψυχραιμίας, σεμνότητας και επαγγελματισμού<sup>46</sup> από τους δημοσίους υπαλλήλους και λειτουργούς.

## 12. Καθεστωτική κακοδιοίκηση

Υπάρχει και μία δεύτερη κατηγορία κακοδιοίκησης που συνάπτεται με την συμπεριφορά και τους χειρισμούς δημοσίων υπαλλήλων και λειτουργών, συνήθως υψηλόβαθμων. Στις περιπτώσεις αυτές η συμπεριφορά των οργάνων της δημόσιας διοίκησης είναι τύποις ευγενική, προσηνής και συχνά φιλική. Πίσω από το προσωπείο όμως της ευγένειας, κρύβεται ένας καθεστωτικός ντετερμινισμός συγκαλυμμένος με επιφάσεις διάθεσης συνεργασίας. Ο δημόσιος λειτουργός φαινομενικά ακούει τον πολίτη, συνομιλεί μαζί του, αλλά πρακτικά έχει αποφασίσει να μην τον βοηθήσει να ικανοποιηθεί με σύννομο τρόπο το αίτημά του ή να επιλυθεί με επίσης σύννομο και επεικλή τρόπο η διαφορά ή υπόθεση που έχει με την συγκεκριμένη δημόσια υπηρεσία. Παρόλη την ευγένεια και τον επικοινωνιακό σεβασμό, ο αρμόδιος λειτουργός έχει αποφασίσει να μην επιδείξει συμπεριφορά χρηστής διοίκησης ή/και επεικούς νομιμότητας. Ο πολίτης ουσιαστικά αντιμετωπίζεται ως υπήκοος που θα υποστεί αγόγγυστα την όποια (σύννομη;) επιλογή της διοίκησης. Κάποιες φορές δεν τηρείται στην προειλημμένη δυσμενή για τον πολίτη απόφαση της διοίκησης ούτε η τυπική νομιμότητα<sup>47</sup>. Κάποιες φορές η «καθεστωτική» κακοδιοίκηση συνδυάζεται και με κακή συμπεριφορά του υπαλλήλου. Πιο επικίνδυνη είναι όμως η ψιμυθιασμένη καθεστωτική-ντετερμινιστική κακοδιοίκηση, που δεν διαγιγνώσκεται από τον διοικητικό και τον πειθαρχικό έλεγχο. Εκφάνσεις αυτών των ασκήσεων εξουσίας επί των δικαιωμάτων και των συμφερόντων των πολιτών είναι α) η απόκρυψη νομικά προβλεπόμενων δυνατοτήτων, β) η καλλιέργεια κλίματος απαισιοδοξίας και αδυναμίας εφαρμογής σύννομων επεικών λύσεων, γ) η εξώθηση στη μη υποβολή έγγραφης αίτησης<sup>48</sup> ή στην παραίτηση από μια υποψηφιότητα, δ) η συσκότιση του τοπίου ή η αυθαίρετη περιπλοκή της υποθέσεως, ε) η αυθαίρετα προειλημμένη απόφαση για ακολούθηση συγκεκριμένης, παρότι δυσμενούς για τον πολίτη, νόμιμης οδού<sup>49</sup>. Αίτια της καθεστωτικής κακοδιοίκησης είναι η ιδιοτέλεια, η στρεβλή διάθεση επιβολής και ασκήσεως εξουσίας, η αρνητική προδιάθεση απέναντι σε κατηγορία πολιτών ή συχνά απλά και μόνο η οικογενειοκρατία-παρεοκρατία<sup>50</sup> και η

<sup>46</sup> Βλ. Σ. Κτιστάκη, Η επαγγελματική αρετή, καθοριστικός παράγοντας της ποιότητας του προσωπικού στη Δημόσια Διοίκηση, Α. Μακρυδημήτρης, Μ. Σαματάς, Α. Μαρούδας, Μ. Πραβίτα (Επιμ.), Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση. 3<sup>ο</sup> Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, 2011, σ. 707επ.

<sup>47</sup> Στις περιπτώσεις αυτές δεν έχουμε σύννομη κακοδιοίκηση αλλά γνήσια παρανομία.

<sup>48</sup> Ο Συνήγορος του Πολίτη παραινεί τους πολίτες πάντα να υποβάλουν εγγράφως τα αιτήματά τους.

<sup>49</sup> Εδώ συμφύρεται η καθεστωτική κακοδιοίκηση με την σύννομη κακοδιοίκηση επί διακριτικής ευχέρειας.

<sup>50</sup> Αυτή η αρνητική διάσταση, ονομαζόμενη και ευνοιοκρατία ή φαβοριτισμός είναι συχνή σε περιπτώσεις αναξιοκρατικής επιλογής προσώπων για μια δημόσια θέση (π.χ. θέση ΔΕΠ σε ΑΕΙ, θέση έμμισθου δικηγόρου νπδδ, ιατρού σε νοσοκομείο): Η αξία δεν παίζει ρόλο, ούτε τα αντικειμενικά δεδομένα. Κριτήριο επιλογής είναι ο συγγενής, ο κομματικός εκλεκτός, ο φίλος. Αυτά τα φαινόμενα μπορούν κατά την γνώμη μου δραστικά να περιοριστούν, αν η συμμετοχή του ΑΣΕΠ, νομοθετικά επεκταθεί και σε κατηγορίες περιπτώσεων επιλογής προσωπικού στο Δημόσιο στις οποίες ειδικώς

ιδιοκτησιακή λογική. Πίσω από την καθεστωτική κακοδιοίκηση υποκρύπτεται μία αυταρχική νοοτροπία, μία μήτρα διαπλοκής ή ένας σωλήνας διαφθοράς. Σε όλες τις περιπτώσεις το διοικητικό όργανο θεωρεί ότι είναι «νομοθέτης» και ότι ο πολίτης απέναντί του είναι ουσιαστικά αδύναμος.

### 13. «Σύννομη κακοδιοίκηση» επί διακριτικής ευχέρειας

Μια τρίτη κατηγορία «σύννομης κακοδιοίκησης» συγκροτούν οι υποθέσεις στις οποίες η κατά διακριτική ευχέρεια ασκούμενη διοικητική δράση είναι σε στενή έννοια σύννομη, όμως δεν επιλέγεται η ευνοϊκότερη για τα δικαιολογημένα έννομα συμφέροντα του εμπλεκόμενου πολίτη ή η σύμφωνη με τη νόμιμη επιθυμία του λύση. Στις περιπτώσεις αυτές δεν παραβιάζεται από την ελεγχόμενη δημόσια υπηρεσία διάταξη τυπικού ή ουσιαστικού νόμου, αλλά είτε α) δεν γίνεται δεκτή η νόμιμη (κείμενη εντός των πλαισίων της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης) επιθυμία του πολίτη<sup>51</sup>, είτε β) παραβιάζεται κατά τρόπο μη αναλογικό κάποιο υπερνομοθετικά (στο Σύνταγμα, στο ευρωπαϊκό δίκαιο, στο διεθνές δίκαιο) κατοχυρωμένο θεμελιώδες δικαίωμα<sup>52</sup>. Στην δεύτερη περίπτωση κατεξοχήν υφίσταται σύμπτωση παραβίασης δικαιωμάτων του ανθρώπου και κακοδιοίκησης. Η αποφυγή της σύννομης κακοδιοίκησης συνεπάγεται στην πράξη μια προσπάθεια συρρίκνωσης της διακριτικής ευχέρειας της διοικητικής δράσης προς όφελος των νόμιμων επιλογών των πολιτών. Αυτό δεν σημαίνει ότι διακριτική ευχέρεια, χρηστή διοίκηση και επιεικής νομιμότητα είναι νομικές έννοιες ασύμπτωτες. Έρχονται σε ένταση αλλά είναι και συζεύξιμες. Και η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης και η χρηστή διοίκηση και η επιεικής νομιμότητα αποτελούν συμβίες εκδοχές της συνταγματικής, ευρωπαϊκοδικαιικής και διεθνοδικαιικής νομιμότητας.

### 14. Οικονομική κακοδιοίκηση

Μια τέταρτη κατηγορία κακοδιοίκησης είναι η βάσει των κανόνων της οικονομικής επιστήμης προβληματική-πλημμελής, αν και ενίοτε τύποις νόμιμη, διαχείριση των οικονομικών πόρων μιας δημόσιας υπηρεσίας. Στις περιπτώσεις αυτές πρόκειται για την οικονομική κακοδιαχείριση. Η οικονομική κακοδιαχείριση μπορεί να συνιστά παρανομία, μπορεί όμως και όχι. Το ερώτημα είναι αν η οικονομική κακοδιαχείριση που δεν συνοδεύεται από παραβίαση νομικών ρυθμίσεων μπορεί να συνιστά κακοδιοίκηση. Με άλλα λόγια ερωτάται υπό ποιες προϋποθέσεις η οικονομική κακοδιαχείριση εμπίπτει στην νομική έννοια της κακοδιοίκησης, όταν δεν

---

νομικά (συχνά σε ευθεία αντίθεση με το άρθρο 103 παρ. 5 και 7 του Συντάγματος) εξαιρείται, Βλ. σχετικά Β. Τζέμος, Όλες οι προσλήψεις στο Δημόσιο μέσω ΑΣΕΠ, Καθημερινή 8 Απριλίου 2017.

<sup>51</sup> Στην περίπτωση αυτή ένα θεμελιώδες δικαίωμα θίγεται κατά τρόπο μη δυσανάλογο από νόμιμη χρήση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, αλλά θα ήταν εφικτό με άλλη, επίσης νόμιμη χρήση της διακριτικής ευχέρειας από την διοίκηση, αυτό το θεμελιώδες δικαίωμα να θίγεται λιγότερο ή να γινόταν δεκτή η νόμιμη επιθυμία του πολίτη.

<sup>52</sup> Στην περίπτωση αυτή θα έχουμε και αντισυνταγματική παρανομία (αν ο μη αναλογικός περιορισμός σε θεμελιώδες δικαίωμα λαμβάνει χώρα ευθέως από διοικητική πράξη, υλική ενέργεια ή παράλειψη της διοίκησης χωρίς, η αντισυνταγματική δράση αυτή να έχει έρεισμα σε τυπικό ή ουσιαστικό νόμο) ή αντισυνταγματική σύννομη κακοδιοίκηση (αν ο μη αναλογικός περιορισμός σε θεμελιώδες δικαίωμα εδράζεται ρητά σε τυπικό ή ουσιαστικό νόμο).

στοιχειοθετεί παρανομία. Σε γενικό πλαίσιο οικονομική κακοδιοίκηση υφίσταται όταν υπάρχει απώλεια δημοσίου χρήματος ή και όταν δεν γίνεται επωφελής διαχείριση του δημοσίου πλούτου<sup>53</sup>.

Για την συγκεκριμένη εξέταση αυτού του ερωτήματος είναι χρήσιμη η συνεργασία Ειδικών Επιστημόνων- Δικηγόρων με Ειδικούς Επιστήμονες- Οικονομολόγους.

## 15. Αντισυνταγματική σύννομη κακοδιοίκηση

Μια πέμπτη τέλος κατηγορία περιπτώσεων απαρτίζουν οι υποθέσεις στις οποίες η διοικητική δράση εκφέρεται σύμφωνα με τα ρητά κελεύσματα των ισχυόντων τυπικών ή ουσιαστικών νόμων, τα οποία όμως έρχονται σε αντίθεση με την προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων ή/και με γενικές αρχές του συνταγματικού δικαίου, όπως η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του πολίτη και η αναλογικότητα<sup>54</sup>. Στις υποθέσεις αυτές ο Συνήγορος του Πολίτη θα πρέπει να στρέψει την ελεγκτική-

---

<sup>53</sup> Βλ. και την έννοια της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης που εισάγει το άρθρο 33 του ν. 4370/2014.: «Η διαχείριση των δημόσιων οικονομικών στο πλαίσιο της Γενικής Κυβέρνησης διέπεται από τις ακόλουθες γενικές αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης:

(α) Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η διαχείριση της περιουσίας και των υποχρεώσεων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, περιλαμβανομένων των φυσικών πόρων και των δημοσιονομικών κινδύνων της χώρας, πρέπει να διενεργείται με σωφροσύνη και με γνώμονα την εξασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας.

Ειδικότερα, η αρχή αυτή εξειδικεύεται:

(αα) στην αρχή της οικονομικότητας, σύμφωνα με την οποία τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών πρέπει να διατίθενται έγκαιρα, στην ενδεδειγμένη ποιότητα και ποσότητα και στην καλύτερη τιμή με την χρήση των αναγκαίων μόνο διοικητικών πόρων,

(ββ) στην αρχή της αποδοτικότητας, σύμφωνα με την οποία οφείλεται η τήρηση της βέλτιστης δυνατής σχέσης μεταξύ των χρησιμοποιούμενων μέσων και των επιτυγχανόμενων αποτελεσμάτων και

(γγ) στην αρχή της αποτελεσματικότητας, σύμφωνα με την οποία ελέγχεται η επίτευξη των συγκεκριμένων αντικειμενικών στόχων και των αποτελεσμάτων που έχουν εκ των προτέρων οριστεί.

(β) Αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας.

Σύμφωνα με την αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας, η Κυβέρνηση είναι υπεύθυνη και λογοδοτεί στη Βουλή για τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης. Όλοι οι λειτουργοί που συμμετέχουν στη δημόσια διαχείριση σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος, ασκούν τις αρμοδιότητές τους, όπως αυτές προσδιορίζονται στον παρόντα νόμο, με σκοπό τη διασφάλιση της σταθερότητας και της αειφορίας των οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης.

(γ) Αρχή της διαφάνειας.

Σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας όλοι οι λειτουργοί και οι φορείς που διαχειρίζονται πόρους της Γενικής Κυβέρνησης έχουν την υποχρέωση να διασφαλίζουν την έγκαιρη πληροφόρηση, οικονομικής ή άλλης φύσης, που σχετίζεται με τη διαχείριση της δημοσιονομικής πολιτικής, ώστε να καθίσταται εφικτός ο αποτελεσματικός δημόσιος έλεγχος της άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής και της οικονομικής κατάστασης του δημοσίου εκτός και αν η δημοσιοποίησή της θα έβλαπτε ουσιαστικά την εθνική ασφάλεια, άμυνα ή τις διεθνείς σχέσεις της Ελλάδας.

(δ) Αρχή της ειλικρίνειας.

Σύμφωνα με την αρχή της ειλικρίνειας, κάθε οικονομική και δημοσιονομική πρόβλεψη που παρέχεται σε οποιαδήποτε έγγραφο ή εκθέσεις που καταρτίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος νόμου, πρέπει να στηρίζεται, στο βαθμό που είναι ευλόγως και πρακτικώς δυνατό, σε πραγματικά στοιχεία που αποτυπώνονται σε όλες τις αποφάσεις που έχει ανακοινώσει η Κυβέρνηση, καθώς και σε όλες τις λοιπές περιστάσεις που ενδέχεται να έχουν ουσιαστικές δημοσιονομικές επιπτώσεις.»

<sup>54</sup> Βλ. V. Tzemos, Das Untermaßverbot, 2004 με περαιτέρω παραπομπές.

διαμεσολαβητική του δράση προς τη νομοθετική εξουσία<sup>55</sup>. Στις περιπτώσεις αυτές η κακοδιοίκηση μπορεί να ιαθεί από τη νομοθετική εξουσία ή τα δικαστήρια.

## 16. Τελικές παρατηρήσεις

Η «σύννομη κακοδιοίκηση» με λειτουργική έννοια δεν ερευνάται με εννοιοπλαστικές-λόγιες διαθέσεις. Δεν «ανακαλύφθηκε» πρώτα για να προσδιοριστεί μετά. Αποτυπώνει έναν υπαρκτό χώρο στο πεδίο της διοικητικής δράσης: Την τύποις νόμιμη διοικητική δράση που εκφέρεται εις βάρος ενός πολίτη, παρότι, πάντα μέσα στα πλαίσια της νομιμότητας, η διοικητική δράση θα μπορούσε να παρουσίαζε άλλο, επωφελέστερο-πιο δίκαιο για τον θιγόμενο πολίτη περιεχόμενο. Κι αυτό χωρίς να παραβλάπτονται έννομα συμφέροντα άλλων πολιτών<sup>56</sup>. Η «σύννομη κακοδιοίκηση» αποτελεί λοιπόν τον αντίποδα της «νομικά δυνατής επιείκειας»<sup>57</sup> αλλά και της χρηστής διοίκησης<sup>58</sup>. Η «σύννομη κακοδιοίκηση» δεν θεωρείται στα πλαίσια των παρουσών αναπτύξεων ως εξωνομικός αρμός της διοικητικής επιστήμης ή της δικαιοπολιτικής<sup>59</sup>. Εποπτεύεται λειτουργικά ως ενεργοποιητικός παράγοντας του διαμεσολαβητικού ρόλου του Συνηγόρου του Πολίτη, αλλά κατ' επέκταση και του ρόλου των ελεγκτικών σωμάτων της δημόσιας διοίκησης, ως εφαρμοσμένο διοικητικό δίκαιο<sup>60</sup>. Στην αντιμετώπιση της «σύννομης κακοδιοίκησης» αποσκοπεί η διαμεσολαβητική λειτουργία του Συνηγόρου του Πολίτη, αλλά πρέπει να κατατείνει και κάθε μορφή αποτελεσματικού δικαιοκρατικού ελέγχου. Χωρίς βέβαια υπερβολές, σχολαστικισμό και δικομανή στάση. Το αίτημα για χρηστή διοίκηση, δεν είναι ένα αίτημα για πολυτελείς και πλουσιοπάροχες υπηρεσίες, αλλά α) για αξιοπρεπείς, διαφανείς και δίκαιες υπηρεσίες και β) για ίση μεταχείριση (διαδικαστικά και ουσιαστικά) των πολιτών.

Όταν η διοίκηση εκφεύγει των επιταγών της έννομης τάξης, όταν δεν είναι νόμιμη, δεν μπορεί, με νομικούς όρους, να είναι και χρηστή διοίκηση<sup>61</sup>. Η επιείκεια εκτός της συνταγματικής, της ευρωπαϊκοδικαικής και της διεθνοδικαικής νομιμότητας, μπορεί να παρίσταται πολιτικά, ηθικά ή ιδεολογικά αρεστή ή επικροτητέα, όμως νομικά ούτε δικαυκή επιείκεια αλλά ούτε και χρηστή διοίκηση μπορεί να συνιστά.

Εν κατακλείδι, λιγότερες εκφάνσεις «σύννομης κακοδιοίκησης», θα συνεπάγεται ποιοτικότερη και αποτελεσματικότερη δημόσια διοίκηση.

<sup>55</sup> Βλ. Β. Τζέμος, Συνήγορος του Πολίτη, 2012, σ. 240επ.

<sup>56</sup> Βλ. Β. Τζέμος, Η (αν)αρμοδιότητα του Συνηγόρου του Πολίτη σε υποθέσεις δικαιωμάτων τρίτων, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης 2011, σ. 143επ., ο ίδιος, Συνήγορος του Πολίτη, 2012, σ. 154επ.

<sup>57</sup> Της χρηστής διοίκησης υπό λειτουργική-συνηγορική έννοια. Βλ. άνω παράγραφο 8.

<sup>58</sup> Της χρηστής διοίκησης υπό αντικειμενική έννοια. Βλ. άνω παράγραφο 9.

<sup>59</sup> E. v. Hippel, Rechtspolitik. Ziele, Acteure, Schwerpunkte, 1992, I.v. Munch, Rechtspolitik und Rechtskultur, 2011, Β. Τζέμος, Ευρωπαϊκή Ένωση και Δικαιοπολιτική, ΘΠΔΔ 2015, σ.

<sup>60</sup> Για αυτό τον λόγο τονίζεται η έννοια της νομικά δυνατής επιείκειας που αντικατοπτρίζει την χρηστή διοίκηση, υποκειμενικά-λειτουργικά θεωρούμενη.

<sup>61</sup> Αντικειμενικά ή λειτουργικά θεωρούμενη.