

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Το δημόσιο δίκαιο υφίσταται συνεχείς μεταβολές τόσο από την άποψη των αλληλαγών και μεταρρυθμίσεων που η εκάστοτε εξουσία διαμορφώνει, αποφασίζει και εκτελεί τις αποφάσεις της με νομοθετική διαδικασία για την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία του κράτους, όσο και από την άποψη των νομολογιακών δεδομένων.

Είναι γεγονός ότι το διοικητικό δίκαιο απαντά σε μια αναγκαιότητα και στην ιδιαιτερότητά της. Καθορίζει και οριοθετεί τη διοικητική δράση.

Προοδευτικά, παρατηρούμε, ότι η διοικητική νομιμότητα αυξάνεται, η διοικητική ευθύνη εκτείνεται, η διοικητική αντιδικία εδραιώνεται και οι σχέσεις μεταξύ της διοίκησης και των διοικούμενων βελτιώνονται, ενώ η διοικητική δικαιοσύνη γίνεται όλο και πιο αποτελεσματική. Αξίζει, εξάλλου, να σημειωθεί, ότι το διοικητικό δίκαιο εμπλουτίζεται από το συνταγματικό δίκαιο, το διεθνές δίκαιο και το κοινοτικό δίκαιο.

Με τις σκέψεις αυτές η παρούσα πλήρως αναθεωρημένη και ενημερωμένη μέχρι σήμερα έκδοση, η οποία αποτελεί συνέχεια προηγούμενων εκδόσεων πραγματεύεται κατά τρόπο γλαφυρό της γενικής θεωρίας όχι μόνο του συνταγματικού δικαίου και των θεμελιωδών αρχών και ελευθεριών, αλλά και του γενικού διοικητικού δικαίου ζητήματα της διοικητικής οργάνωσης του κράτους, τόσο σε κεντρικό, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, λαμβάνοντας υπόψη τις νέες διοικητικές δομές της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης (Δήμοι, Περιφέρειες).

Το παρόν έργο δεν εξυπηρετεί μόνο διδακτικούς ή ερευνητικούς σκοπούς, αλλά και σκοπούς ευρείας ενημέρωσης όσων επιθυμούν να ασχοληθούν με την οργάνωση και λειτουργία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, τους συνταγματικούς και διοικητικούς θεσμούς, καθώς και την οργάνωση της δημοσιουπαλληλίας.

Θερμές ευχαριστίες απευθύνω στις εκδόσεις *Δίκαιο και Οικονομία*, για την μετά προθυμίας ανάληψη και του έργου αυτού.

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2010

Παναγιώτης Ε. Πουλής

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ι. Η έννοια του δικαίου

Η νομική επιστήμη ή επιστήμη του δικαίου έχει ως αντικείμενο το δίκαιο διότι αυτή μελετά τους νομικούς κανόνες. Το δίκαιο αποτελείται από κανόνες τους οποίους ονομάζουμε κανόνες δικαίου. Ο όρος «κανών» έχει την έννοια του μέτρου ορθής συμπεριφοράς ή ορθής κρίσεως και γνώσεως¹.

Όταν λέμε «Δίκαιο» εννοούμε το σύνολο των κανόνων που ρυθμίζουν υποχρεωτικά τόσο τις πράξεις των ανθρώπων στην κοινωνία, όσο και τις σχέσεις αυτών μεταξύ τους. Προϋπόθεση του δικαίου αποτελεί η κοινωνία. Έτσι, λοιπόν, η συμβίωση των ανθρώπων στην κοινωνία διέπεται από διάφορους κανόνες που ρυθμίζουν τη συμπεριφορά τους. Ο Α. Μάνεσης σημειώνει ότι: «*Δίκαιο είναι σύστημα καταναγκαστικών κανόνων που ρυθμίζουν δεδομένες κοινωνικές σχέσεις κατά τρόπο ανταποκρινόμενο βασικά στο συμφέρον της εκάστοτε κυρίαρχης τάξης και που την τήρησή τους επιβάλλει και εξασφαλίζει με κυρώσεις η εξουσία*»².

§ 1. Ορισμός του κανόνα δικαίου

Όπως ειπώθηκε, παραπάνω, το δίκαιο αποτελείται από κανόνες, οι οποίοι ρυθμίζουν την εξωτερική συμπεριφορά του ανθρώπου στην κοινωνία. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο όρος «κανών», έχει την προέλευσή του από την αρχαιότητα. Έτσι, απέκτησε την έννοια του μέτρου ορθής συμπεριφοράς. Κατόπιν, στη νεώτερη εποχή, ο όρος «κανών» απέκτησε την έννοια κρίσεως και αξιολογήσεως. Ας σημειωθεί ότι ο κανόνας δικαίου, ο οποίος είναι ατομικός και απρόσωπος, ρυθμίζει υποχρεωτικά συγκεκριμένη συμπεριφορά των προσώπων που διαβιούν σε μία κοινωνία. Οι κανόνες δικαίου, οι οποίοι έχουν ως κύριο στοιχείο την εξωτερική συμπεριφορά του ανθρώπου, διακρίνονται από τους κανόνες της ηθικής, οι οποίοι πηγάζουν από τη συνείδηση του ανθρώπου³. Πρέπει να τονιστεί ότι οι κανόνες δικαίου πηγάζουν από τα αρμόδια όργανα του κράτους ή από άλλα όργανα εκτός της ελληνικής επικράτειας, όπως είναι τα όργανα της ευρωπαϊκής

1. Βλ. Ε. Μιχελάκη, Εισαγωγή εις το Δίκαιον και εις την Επιστήμην του Δικαίου, Αθήνα 1968, σελ. 19.

2. Βλ. Α. Μάνεση, Συνταγματικό Δίκαιο Ι, Θεσσαλονίκη 1980, σελ. 66 και τις εκεί βιβλιογραφικές αναφορές.

3. Βλ. Δ. Θ. Τσάτσου, Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Α', Αθήνα 1994, σελ. 49.

ένωσης. Τονίζεται, επίσης, ότι οι κανόνες δικαίου έχουν υποχρεωτικό, δεσμευτικό χαρακτήρα και μπορούν να επιβληθούν ακόμη και με τη βία σε περίπτωση ανάγκης.

§ 2. Τα χαρακτηριστικά του κανόνα δικαίου

Ως κύρια χαρακτηριστικά του κανόνα δικαίου σημειώνουμε τα ακόλουθα: 1) Είναι *απρόσωπος και γενικός*. Ο κανόνας δικαίου, πρέπει να ειπωθεί, δεν γίνεται για να ρυθμίσει ιδιαίτερες περιπτώσεις. Είναι γνωστό ότι ο νόμος είναι ίσος για όλους. Η διατύπωσή του γίνεται με τρόπο γενικό, αφηρημένο και απρόσωπο. Η διάταξη του άρθρου 4 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος 1975/1986/2001/2008 είναι χαρακτηριστική. Αυτή ορίζει ότι: «1. Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον τον νόμου» και «2. Οι Έλληνες και οι Ελληνίδες έχουν ίσα δικαιώματα και υποχρεώσεις». 2) Είναι *υποχρεωτικός*. Αυτό σημαίνει ότι επιβάλλεται σε όλους. Ο σεβασμός του κανόνα δικαίου εξασφαλίζεται με κυρώσεις σε περίπτωση παραβίασής του.

II. Η διαίρεση του δικαίου

Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, το Δίκαιο αποτελείται από κανόνες δικαίου. Ένα μέρος των κανόνων αυτών αναφέρονται στην οργάνωση και λειτουργία του Κράτους, στις σχέσεις του με τους πολίτες και στις σχέσεις των κρατών μεταξύ τους. Το μέρος αυτό αποτελεί το *δημόσιο δίκαιο*, ενώ το άλλο μέρος των κανόνων δικαίου που ασχολείται με τις έννομες σχέσεις των ατόμων μεταξύ τους αποτελεί το *ιδιωτικό δίκαιο*.

As εξετάσουμε στη συνέχεια ποιους κλάδους περιλαμβάνει το δημόσιο δίκαιο και ποιους το ιδιωτικό δίκαιο.

Το δίκαιο έχει ως κύρια πηγή του το Κράτος. Το Κράτος είναι εκείνο που θέτει τους κανόνες δικαίου, τους εφαρμόζει και επιλύει διαφορές που προκύπτουν. Όταν οι κανόνες του δημοσίου δικαίου αναφέρονται στις σχέσεις του Κράτους προς τα άτομα, τότε οι κανόνες αυτοί αποτελούν το εσωτερικό δημόσιο δίκαιο, ενώ όταν αναφέρονται στις σχέσεις του Κράτους προς τα άλλα Κράτη αυτοί αποτελούν το δημόσιο διεθνές δίκαιο.

Το *Εσωτερικό Δημόσιο Δίκαιο* περιλαμβάνει τους κλάδους του Συνταγματικού Δικαίου, του Διοικητικού Δικαίου, του Ποινικού Δικαίου, του Εκκλησιαστικού Δικαίου, του Δικονομικού Δικαίου, του Δημοσιονομικού Δικαίου στον κλάδο του οποίου περιλαμβάνεται και το Φορολογικό Δίκαιο. As σημειωθεί ότι το Συνταγματικό και Διοικητικό Δίκαιο αποτελούν το *Πολιτειακό Δίκαιο*⁴. Οι κανόνες που καθορίζουν τη μορφή, την οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας και τη σχέση της Πολιτείας και εξουσίας συνιστούν το *Συνταγματικό Δίκαιο*. Οι κανόνες που ρυθμίζουν τη διοικητική οργάνωση της Πολιτείας καθώς και τη δράση των διοικητικών οργάνων συγκροτούν το *Διοικητικό Δίκαιο*. Το *Ποινικό Δίκαιο* αναφέρεται στα εγκλήματα μέσω των οποίων προσβάλλεται η εσωτερική

4. Βλ. Δ. Θ. Τσάτσου, Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Α', όπ.π., σελ. 83.

και εξωτερική ασφάλεια της χώρας. Το *Εκκλησιαστικό Δίκαιο* ασχολείται με τις σχέσεις Κράτους-Εκκλησίας. Το *Δικονομικό Δίκαιο* είναι ο κλάδος του Δημοσίου Δικαίου που έχει ως αντικείμενο την οργάνωση των δικαστηρίων και τον τρόπο απονομής της δικαιοσύνης. Αυτό διακρίνεται σε Ποινικό, Αστικό και Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο.

Το *Ιδιωτικό Δίκαιο* περιλαμβάνει τους κλάδους του Αστικού Δικαίου, του Εμπορικού Δικαίου και του Ιδιωτικού Διεθνούς Δικαίου. Το Αστικό Δίκαιο καθορίζει τις σχέσεις της συμβίωσης των ανθρώπων και περιλαμβάνει τους ειδικότερους κλάδους, ήτοι: α) τις Γενικές Αρχές, β) το Ενοχικό, γ) το Εμπράγματο, δ) το Οικογενειακό και ε) το Κληρονομικό. Σχετικά με το Εμπορικό Δίκαιο, σημειώνουμε ότι αυτό ρυθμίζει τις σχέσεις που αναφέρονται στο εμπόριο και περιλαμβάνει τους ειδικότερους κλάδους, όπως είναι το Δίκαιο των Αξιόγραφων, το Δίκαιο των Εταιρειών, το Πτωχευτικό Δίκαιο, το Ασφαλιστικό Δίκαιο, το Ναυτικό Δίκαιο και το Αεροπορικό Δίκαιο. Το Ιδιωτικό Διεθνές Δίκαιο ρυθμίζει τις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών και διαφόρων Κρατών. Τέλος, σημειώνουμε τον κλάδο του Εργατικού Δικαίου, που ρυθμίζει τις σχέσεις μεταξύ εργοδοτών και μισθωτών.

