

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΔΙΚΑΙΟΥ

Π.Μ.Σ. ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ: ΠΗΝΕΛΟΠΗ ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως

στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη

ΣΤΑΥΡΟΥΛΑ ΦΙΛΗ

A.M. 0906M039

ΜΕΤ
ΦΙΛ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

A. Εισαγωγή

I. Πηγές του δικαιώματος ακροάσεως

II. Το δικαίωμα ακροάσεως σε εθνικές έννομες τάξεις

Γερμανία

Γαλλία

Ηνωμένο Βασίλειο

Η.Π.Α.

B. Εφαρμογή του δικαιώματος προηγούμενης ακροάσεως και περιεχόμενο αυτού

I. Το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως επί των ατομικών και κανονιστικών διοικητικών πράξεων και η ερμηνεία του από τη νομολογία των κοινοτικών δικαστηρίων

II. Εφαρμογή και περιεχόμενο του δικαιώματος της προηγούμενης ακροάσεως επί ατομικών πράξεων

Βαρύτητα του επιβαλλόμενου μέτρου

Υποκείμενο - αντικείμενο του δικαιώματος

Λοιπές διαδικαστικές προϋποθέσεις για την άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακροάσεως

III. Δικαίωμα ακροάσεως και τομεακή νομοθεσία

Ανταγωνισμός

Κρατικές Ενισχύσεις

Antidumping

Υπαλληλικό Δίκαιο

IV. Συνέπειες από την παραβίαση του δικαιώματος προηγούμενης ακροάσεως

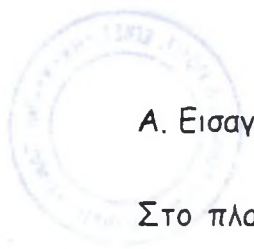
VI. Εξαιρέσεις από το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως

VII. Δικαιώματα απορρέοντα από το δικαίωμα ακροάσεως

Πρόσβαση στα έγγραφα

Εξέταση κατά αντιπαράθεση

Γ. Συμπεράσματα



Α. Εισαγωγή

Στο πλαίσιο μιας οργανωμένης κοινωνίας, στην οποία μπορεί να νοηθεί μια έννομη τάξη, οι άνθρωποι έχουν δικαιώματα και υποχρεώσεις. Η έννομη τάξη είναι αυτή που προβλέπει και φροντίζει για την τήρηση κανόνων δικαίου, που να κατοχυρώνουν και να ρυθμίζουν την ελευθερία και την ισότητα και που να θεσπίζουν το πολιτειακό εκείνο πλαίσιο μέσα στο οποίο να είναι καταρχήν δυνατή η άσκηση της ελευθερίας και της ισότητας. Όμως μια οργανωμένη κοινότητα, η οποία μπορεί να είναι υπό τη μορφή κράτους, ομοσπονδίας ή κοινότητας κρατών, δεν αποτελεί μόνο το αναγκαίο πλαίσιο των δικαιωμάτων αλλά και σπουδαία πηγή διακινδυνεύσεως των αγαθών που αυτά προστατεύουν. Και τούτο διότι είναι μεν τεταγμένα αφηρημένα στην υπηρεσία των ανθρώπων, αλλά η κρατική δραστηριότητα και γενικότερα ο φορέας της εκάστοτε εξουσίας αποτελούν συνεχή κίνδυνο για την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και την άσκηση όλων των δικαιωμάτων και ελευθεριών¹. Έτσι, η ιστορική εξέλιξη οδήγησε στην νομική κατοχύρωση ορισμένων θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου, ως μεμονωμένου ατόμου ή ως μέλους μιας ομάδας, ήτοι στην κατοχύρωση των ατομικών δικαιωμάτων.

Κατά την εποχή του οικονομικού και πολιτικού φιλελευθερισμού του 19^{ου} αιώνα αναπτύχθηκε και επικρατεί έως και σήμερα η «θεωρία του status», δυνάμει της οποίας τα ατομικά δικαιώματα διακρίνονται σε αποθετικά ή αμυντικά, σε πολιτικά ή ενεργητικά δικαιώματα και σε θετικά ή κοινωνικά,

¹ Πρβλ. Π. Δαγτόγλου, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα Τόμος Α', 1991, σελ.4 επόμεν. και Δ. Τσάτσος (συνδρομή Νέδας Κανελλοπούλου) Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Γ', Θεμελιώδη Δικαιώματα, 1988 - σελ.49 επ.

αναλόγως του αγαθού, το οποίο προστατεύουν, προάγουν ή εκφράζουν, ήτοι την ελευθερία, τη δημοκρατία και την κοινωνική δικαιοσύνη αντιστοίχως. Εκτός όμως από την ως άνω κλασική διάκριση, το κριτήριο του περιεχομένου θεμελιώνει και τη διάκριση σε ουσιαστικά και διαδικαστικά ή δικονομικά δικαιώματα. Ουσιαστικά είναι τα δικαιώματα που αυξάνουν την ελευθερία του ατόμου, τη συμμετοχή του στην άσκηση της εξουσίας και τις κρατικές παροχές προς αυτό. Διαδικαστικά (δικονομικά) είναι τα δικαιώματα που εγγυώνται την ελεύθερη πρόσβαση στην κρατική εξουσία και θεμελιώνουν την αξίωση αντικειμενικής κρίσεως και κυρίως αντικειμενικής παροχής δικαιοσύνης². Η κατοχύρωση των τελευταίων εγγυάται την πραγμάτωση των ουσιαστικών δικαιωμάτων και την επιβεβαίωση του κράτους δικαίου.

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως συνιστά διαδικαστικό δικαίωμα, το οποίο σημαίνει το δικαίωμα του ατόμου να ακουσθεί από την αρμόδια αρχή, η οποία έχει επιληφθεί και κρίνει την υπόθεσή του, προτού η τελευταία λάβει κάποιο μέτρο ή εκδώσει κάποια απόφαση που θα είναι σε βάρος του και γενικά θα θίγει τα συμφέροντά του. Το δικαίωμα αυτό προστατεύεται στις περισσότερες έννομες τάξεις, ομοίως δε ισχύει και στην κοινοτική έννομη τάξη, στην οποία συνήθως καλείται «δικαίωμα αμύνης», όρος που εκφράζει εντονότερα την αξίωση του ατόμου έναντι των κοινοτικών οργάνων για αντικειμενική κρίση των υποθέσεών τους.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση ξεκίνησε ως μία οικονομική κοινότητα, οπότε ήταν φυσικό, όσον αφορά στην προστασία των ατομικών ελευθεριών, να δίδει

² Πρβλ. Π. Δαγτόγλου, ό.π., υποσ.1, σελ.61 και Δ. Τσάτσος, ό.π., υποσ. 1, σελ. 276, όπου αναφέρεται στις κλασικές εγγυήσεις για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

προβάδισμα στις ελευθερίες (freedoms), παρά στα δικαιώματα (rights). Η ίδια η Συνθήκη Ε.Ο.Κ., πλέον Συνθήκη Ε.Κ., προστατεύει ορισμένες σπουδαίες πλευρές της οικονομικής ελευθερίας, όπως την ελευθερία εγκαταστάσεως (άρθρο 43), την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων (άρθρο 39), την ελευθερία παροχής υπηρεσιών (άρθρο 49) κ.ά. Επιπλέον, όμως, και το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων από πολύ νωρίς θεώρησε παραδεκτούς και εξέτασε κατ' ουσίαν ισχυρισμούς παραβιάσεως ατομικών δικαιωμάτων, τα οποία δεν αναφέρονται στη Συνθήκη Ε.Κ., αλλά προστατεύονται κατά το συνταγματικό δίκαιο των κρατών μελών ή από διεθνείς συνθήκες, τις οποίες έχουν υπογράψει τα κράτη μέλη, όπως είναι η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου που διαθέτει οιονεί συνταγματικό χαρακτήρα. Το αυτό ίσχυσε και για αρκετά διαδικαστικά δικαιώματα, όπως το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως, το οποίο προστατεύεται στην κοινοτική έννομη τάξη³ αν και δεν προβλεπόταν ρητώς από τη Συνθήκη της Ε.Κ. όπως θα αναλυθεί κατωτέρω,

Στην παρούσα εργασία επιχειρείται η εξέταση του δικαιώματος της προηγούμενης ακροάσεως, όπως ισχύει σε κοινοτικό επίπεδο. Αρχικώς, θα περιγραφούν τα νομικά θεμέλια, ήτοι οι πηγές, αυτού του δικαιώματος και θα ακολουθήσει αντιπαραβολή του σε διάφορες εθνικές έννομες τάξεις, προκειμένου να διακριβωθεί κατά πόσον οι εθνικές τάξεις επηρέασαν στη διαμόρφωση του περιεχομένου τού ως άνω δικαιώματος στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Ακολούθως, θα αναλυθεί το περιεχόμενό του, ώστε να

³ Έτσι έγινε και σχετικά με το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως στη ΔΕΚ 85/76 Hoffmann-La Roche, Συλλογή 1979, 461 (462, 511) και στη ΔΕΚ 136/1979 National Panasonic, Συλλογή 1980, 2033 (σκέψη 21).

σκιαγραφηθεί το εύρος προστασίας που παρέχει στο άτομο, οι προϋποθέσεις υπό της οποίες ασκείται, οι συνέπειες παραβίασής του και πώς έχει ερμηνευθεί από τη νομολογία των κοινοτικών δικαστηρίων. Όλη η ανωτέρω ανάλυση θα βοηθήσει να διαπιστώσουμε τη διάσταση της κατοχύρωσης και προστασίας του δικαιώματος προηγούμενης ακροάσεως αλλά και τις ενδεχόμενες ελλείψεις στην έκταση προστασίας του στην κοινοτική έννομη τάξη.

Ι. Πηγές του δικαιώματος ακροάσεως

Θα μπορούσε γενικά να λεχθεί ότι οι πηγές του ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου απορρέουν από τις διατάξεις της Συνθήκης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, την κοινοτική νομοθεσία, τη νομολογία των κοινοτικών δικαστηρίων, από τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή και από την Επιτροπή. Ωστόσο, δεν υπάρχει ένας γενικός κώδικας διοικητικής διαδικασίας, αν και τέτοιοι κώδικες ή κανονισμοί που προσομοιάζουν σε αυτό υπάρχουν στους τομείς του ανταγωνισμού και των κρατικών ενισχύσεων. Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής υπήρξε δυναμικός συνήγορος της δημιουργίας ενός κώδικα διοικητικής διαδικασίας, ισχυριζόμενος μάλιστα ότι ο αντίστοιχος κώδικας που διέπει τη λειτουργία του, ο οποίος στηρίζεται στο άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων περί χρηστής διοικήσεως, θα έπρεπε να μετατραπεί σε συστηματικά οργανωμένο δίκαιο για όλη την Κοινότητα⁴. Ωστόσο αυτή η άποψη δέχθηκε ισχυρό αντίλογο.

⁴ Πρβλ. Ομιλία του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, Νικηφόρου Διαμαντούρου, το 2005 στο επίσημο Δείπνο με τα κοινοτικά θεσμικά όργανα και επιτροπές για τη 10^η επέτειο ιδρύσεως

Καταρχήν, το βασικό νομικό ζήτημα επί της ανωτέρω θέσεως του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή υπήρξε αν υφίσταται αρμοδιότητα για την υιοθέτηση ενός τέτοιου γενικού κώδικα, δεδομένου ότι η αρμοδιότητα για την υιοθέτηση αναλόγων κωδίκων σε ειδικούς τομείς της Κοινότητας βασίζεται στην αντίστοιχη διάταξη της Συνθήκης, η οποία ρυθμίζει κάθε τομέα της κοινοτικής πολιτικής, ενώ εν αμφιβολία τίθεται η ύπαρξη ανάλογης νομικής βάσεως προκειμένου για την καθιέρωση ενός γενικού κώδικα. Ως νομική βάση ενός τέτοιου κώδικα διοικητικής διαδικασίας θα μπορούσε να θεωρηθεί το άρθρο 308 Συνθήκης, αν και ο Πρόεδρος της Επιτροπής⁵ αμφισβήτησε την ύπαρξη αρμοδιότητας σε διάταξη της παρούσης Συνθήκης.

Η νομική διάσταση του όλου ζητήματος υπερκαλύπτεται από την πολιτική διάσταση. Η Επιτροπή ανέκαθεν υπήρξε θετική στην ιδέα δημιουργίας ενός κώδικα, αλλά δημιουργείται η αίσθηση ότι ίσως δεν είναι τόσο θετική στην ιδέα ότι ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας που διέπει τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή θα πρέπει να μετατραπεί σε επίσημο δίκαιο όλης της Κοινότητας, δεδομένου ότι η ίδια η Επιτροπή διαθέτει το δικόν της Κώδικα χρηστής διοικητικής συμπεριφοράς. Αν πρόκειται ένας επίσημος κώδικας

του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα <http://www.euro-ombudsman.eu.int/10anniversary/en/2005-11-17b.htm>.

⁵ Πρβλ. Ομιλία του Προέδρου της Επιτροπής, Μ. Μπαρόσο το 2005 στο επίσημο Δείπνο με τα κοινοτικά θεσμικά όργανα και επιτροπές για τη 10^η επέτειο ιδρύσεως του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα <http://www.euro-ombudsman.eu.int/10anniversary/en/2005-11-17a.htm>.

διοικητικής διαδικασίας να κατοχυρωθεί για όλη την Κοινότητα, είναι πολύ πιθανό ότι ίσως η Επιτροπή θα επιθυμούσε να εισφέρει πραγματικά στο περιεχόμενό του και να διεκδικήσει την «κυριότητα» του σχετικού εγχειρήματος.

Βεβαίως, το πιο σημαντικό ζήτημα είναι το ποιοτικό, ήτοι το περιεχόμενο ενός τέτοιου κώδικα και η προσφορά του στην τήρηση της χρηστής διοικήσεως. Ο ισχύων Κώδικας του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή περιέχει διάφορες προβλέψεις, μεταξύ άλλων, για την αναλογικότητα, την αντικειμενικότητα, την ανεξαρτησία και αμεροληψία, το δικαίωμα ακροάσεως και την αιτιολογία.

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι το δικαίωμα της ακροάσεως, ως δικαίωμα παρεχόμενο κατά τη διοικητική διαδικασία, το οποίο θα απασχολήσει στην παρούσα μελέτη, ομοίως απαντάται σε πληθώρα πηγών της κοινοτικής νομοθεσίας.

Παλαιότερα στη Συνθήκη περί ιδρύσεως της ΕΚΑΧ το δικαίωμα ακροάσεως καθιερωνόταν ρητά με αρκετές διατάξεις, όπως στην παράγραφο 1 του άρθρου 36, κατά την οποία ορίζεται ότι : «Η Ανώτατη Αρχή πριν επιβάλει μία από τις χρηματικές ποινές που προβλέπονται στην παρούσα συνθήκη οφείλει να παράσχει στον ενδιαφερόμενο την ευκαιρία να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του». Επιπλέον, όπως όριζε το εδάφιο 2 του άρθρου 46 ΕΚΑΧ «Οι επιχειρήσεις, οι εργαζόμενοι, οι καταναλωτές και οι έμποροι και οι ενώσεις τους δικαιούνται να υποβάλουν στην Ανώτατη Αρχή οποιαδήποτε πρόταση ή παρατήρηση επί θεμάτων που τους αφορούν.». Τέλος, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 88 Συνθ.ΕΚΑΧ, αν η Ανώτατη Αρχή θεωρεί ότι ένα κράτος παρέβη υποχρέωσή του εκ της Συνθήκης, διαπιστώνει την

παράβαση με αιτιολογημένη απόφαση, αφού παράσχει τη δυνατότητα στο κράτος αυτό να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του.

Αντίστοιχες διατάξεις όπου ρητά κατοχυρώνεται το δικαίωμα ακροάσεως των ενδιαφερομένων μπορεί κανείς να βρει και στη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενεργείας. Έτσι σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ.2 Συνθ.ΕΚΑΕ, η Επιτροπή διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη ως προς το πρόγραμμα που ανακοινώθηκε σε αυτήν μόνο αφού προηγουμένως δώσει στους ενδιαφερόμενους τη δυνατότητα να εκφράσουν τις παρατηρήσεις τους. Σύμφωνα με το άρθρο 46 παρ.1 εδ.β' η Επιτροπή εκφράζει την γνώμη της αναφορικά με κάθε σχέδιο προς συγκρότηση κοινής επιχειρήσεως, μόνο αφού προηγουμένως λάβει τη γνώμη των κρατών μελών καθώς και κάθε δημοσίου ή ιδιωτικού οργανισμού, ο οποίος κατά την κρίση της μπορεί να τη διαφωτίσει.

Χαρακτηριστικό επίσης είναι και το άρθρο 141 Συνθ.ΕΚΑΕ, κατά το οποίο, αν η Επιτροπή κρίνει ότι ένα κράτος μέλος έχει παραβεί την υποχρέωση του εκ της Συνθήκης, διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη επί του θέματος, αφού προηγουμένως παράσχει τη δυνατότητα στο κράτος αυτό να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του.

Αντιθέτως, η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας προέβλεπε κατά βάση δικαιώματα ακροάσεως των κρατών μελών και όχι των ιδιωτών, όπως οι δύο προαναφερθείσες συνθήκες. Κι αυτό διότι η Συνθήκη ΕΟΚ, όπως ισχύει και για τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση από την οποία έχει αντικατασταθεί, σε αντίθεση με τις προηγούμενες, αποτελεί συνθήκη - πλαίσιο συγκεκριμενοποιούμενη μέσω κανονισμών, οδηγιών και αποφάσεων. Ως εκ τούτου, αρχικώς η Συνθ.ΕΟΚ και πλέον η Συνθ.ΕΚ δεν προσφέρει ρητώς ένα γενικό δικαίωμα ακροάσεως στην ευρωπαϊκή διοικητική διαδικασία. Ούτε έχει κατοχυρωθεί ένα ανάλογο δικαίωμα σε κάποιο Κανονισμό ή Οδηγία,

10

δεδομένου ότι δεν υπάρχει ένας κώδικας διοικητικής διαδικασίας, ο οποίος θα καλύπτει ολόκληρο το φάσμα δράσεων της Κοινότητας.

Το δικαίωμα ακροάσεως προτού ληφθεί ένα δυσμενές μέτρο ή ενέργεια σε βάρος των συμφερόντων ιδιώτη συμπεριλαμβάνεται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συγκεκριμένα στο «δικαίωμα χρηστής διοικήσεως». Ειδικότερα, το άρθρο 41 περί του «δικαιώματος» χρηστής διοικήσεως ορίζει ότι:

«...2. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει ιδίως:

το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση προτού ληφθεί ατομικό μέτρο σε βάρος του..»

Ο Χάρτης έχει διακηρυκτικό χαρακτήρα στο ισχύον κοινοτικό δίκαιο, χωρίς να δημιουργεί νέες υποχρεώσεις και δεσμεύσεις. Σε κάθε περίπτωση είναι πολύ σημαντικό ότι το «δικαίωμα» χρηστής διοικήσεως, ειδικότερα δε το δικαίωμα ακροάσεως, περιλαμβάνεται σε αυτόν. Σημαίνει ότι ο Χάρτης δίνει κατ' αυτόν τον τρόπο έμφαση στη σημασία αυτού του δικαιώματος, ως ενός απαραίτητου συστατικού των δικαιωμάτων των ατόμων σε μια δημοκρατική πολιτεία. Η θέσπιση της ως άνω διατάξεως είναι κατ' ουσίαν η απεικόνιση της θέσεως της κοινοτικής νομολογίας επί του δικαιώματος ακροάσεως, η οποία, όπως θα αναλυθεί κατωτέρω, το ανέδειξε σε γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου. Επίσης, η κατοχύρωση του δικαιώματος ακροάσεως σε ένα νομοθέτημα, όπως είναι ο Χάρτης, ενισχύει και «νομιμοποιεί» την κοινοτική νομολογία, η οποία από πολύ νωρίς ακολούθησε την άποψη ότι η κοινοτική Διοίκηση υπέχει διαδικαστικές υποχρεώσεις, όπως είναι η ακρόαση των θιγομένων προσώπων προ της λήψεως ενός δυσμενούς γι' αυτούς μέτρου, τις οποίες πρέπει να τηρεί.

Το άρθρο 41 λειτουργεί ως μια «ομπρέλα» και η απαρίθμηση στην παράγραφο 2 είναι ενδεικτική, αφήνοντας περιθώριο στα κοινοτικά δικαστήρια να αναπτύξουν και επεκτείνουν την έκταση των διαδικαστικών δικαιωμάτων που αναφέρονται ή δεν αναφέρονται στην παράγραφο 2 του άρθρου 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Ωστόσο, πρέπει να διασαφηνισθεί η νομική επίδραση του ως άνω άρθρου. Το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση, άρα και το δικαίωμα ακροάσεως, όπως κατοχυρώνονται δια του άρθρου 41, μπορούν να λειτουργήσουν ως ένα ερμηνευτικό εργαλείο, ώστε η ενδεχόμενη ασάφεια των διατάξεων της Συνθήκης επί του εν λόγω δικαιώματος και εν γένει της κοινοτικής νομοθεσίας να επιλυθούν υπέρ της συστηματοποιημένης ερμηνείας αυτού του δικαιώματος. Η σημασία θεσπίσεως του ως άνω δικαιώματος στον Χάρτη θα είναι σαφώς μεγαλύτερη εάν ο Χάρτης αποκτήσει δεσμευτικό χαρακτήρα, αλλά παραμένει εξίσου σημαντικό το γεγονός ότι τα κοινοτικά δικαστήρια δύνανται να χρησιμοποιούν τις διατάξεις του ως ερμηνευτικούς οδηγούς, ακόμη κι αν αυτές οι διατάξεις δεν είναι δεσμευτικές, δεδομένου όμως ότι είναι διακηρυκτικές του ισχύοντος δικαίου. Αυτό σημαίνει στην πράξη, ότι ο αιτών την ακύρωση πράξεως ή παραλείψεως κοινοτικού οργάνου δεν μπορεί να επικαλεσθεί ενώπιον των κοινοτικών δικαστηρίων παραβίαση του δικαιώματος ακροάσεως, το οποίο κατοχυρώνει το ως άνω άρθρο, προκειμένου να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη πράξη ή παράλειψη. Παραμένει λοιπόν κυρίως ευθύνη των κοινοτικών δικαστηρίων να επεξεργαστούν και να καθορίσουν λεπτομερώς το περιεχόμενο και την έκταση του δικαιώματος ακροάσεως, καθώς και άλλων διαδικαστικών δικαιωμάτων των ιδιωτών, υπό την επιρροή του άρθρου 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Όπως προαναφέρθηκε, το δικαίωμα ακροάσεως δεν απαντάται ρητώς σε κάποια διάταξη του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου αλλά κυρίως σε πηγές

του παράγωγου κοινοτικού δικαίου, οι οποίες ρυθμίζουν ειδικά αντικείμενα της κοινοτικής πολιτικής, τα οποία θα αναλυθούν διεξοδικώς κατωτέρω.

Αλλά και πέρα από τις ρητές προβλέψεις στο πρωτογενές και δευτερογενές ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, από νωρίς τα κοινοτικά δικαστήρια ανέδειξαν γενικά τα δικαιώματα αμύνης, στα οποία περιλαμβάνεται το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, σε γενική αρχή δικαίου. Ειδικότερα στην υπόθεση 32/1962, *Alvis κατά Συμβουλίου*, που αφορούσε το υπαλληλικό δίκαιο, το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (στο εξής καλούμενο ΔΕΚ) δήλωσε ότι «Η σημασία της τελευταίας δηλώσεως του θιγομένου έγκειται στο ότι εμπεριέχει την άσκηση της προηγούμενης ακρόασης, η οποία εκλαμβάνεται από το Δικαστήριο ως μία λειτουργική προϋπόθεση στην προώθηση της ποιότητας της διοικήσεως. Οι παρεχόμενες πληροφορίες και οι εκφραζόμενες απόψεις από τους θιγομένους συνεισφέρουν στη λήψη μιας καλύτερης αποφάσεως. Η προηγούμενη ακρόαση γίνεται αντιληπτή ως μια απαίτηση για δικαιοσύνη απέναντι σε ένα ανθρώπινο δικαίωμα, το οποίο προέρχεται από τον εξής κανόνα δικαίου: οι θιγόμενοι θα πρέπει να έχουν την ευκαιρία να αμυνθούν των δικαιωμάτων τους και να μετάρσχουν της διαδικασίας λήψεως της αποφάσεως». Αυτές οι δύο αιτιολογίες για το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης αναφέρονται σχετικώς ως η λειτουργική και μη λειτουργική *ratio* αυτού αλλά και γενικά των διαδικαστικών δικαιωμάτων.

Το δικαίωμα ακρόασης ως γενική αρχή βρίσκει πλέον έκφραση, όπως προαναφέρθηκε, και σε κείμενα-διακηρύξεις των πολιτικών οργάνων της Κοινότητας. Χαρακτηριστική είναι η απόφαση (77) 31 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αναφορικά με την προστασία του ατόμου από πράξεις της δημόσιας διοικήσεως, όπου σχετικά με το δικαίωμα ακρόασης αναφέρονται τα ακόλουθα:

«Δικαίωμα ακρόασης:

Αναφορικά με κάθε διοικητική πράξη, επιβαρυντική των δικαιωμάτων, συμφερόντων ή ελευθεριών του το ενδιαφερόμενο πρόσωπο δύναται να παρουσιάζει γεγονότα και επιχειρήματα και σε κατάλληλες περιπτώσεις να παρουσιάζει αποδεικτικά στοιχεία τα οποία θα ληφθούν υπόψη από τη διοικητική αρχή.

Σε κατάλληλες περιπτώσεις το ενδιαφερόμενο πρόσωπο πληροφορείται στον προσήκοντα χρόνο και με τον προσήκοντα τρόπο, αναφορικά με τα δικαιώματα της προηγούμενης παραγράφου».

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η αντιμετώπιση του ζητήματος από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Κυμαινόμενη αρχικώς εμφανίσθηκε η νομολογία του ως άνω Δικαστηρίου αναφορικά με το ερώτημα, κατά πόσον το δικαίωμα ακρόασης ενώπιον των διοικητικών αρχών βρίσκει έρεισμα στο άρθρο 6 της Συμβάσεως Ρώμης. Τη θετική απάντηση στο ανωτέρω ερώτημα δυσκόλεψε ομολογουμένως σε μεγάλο βαθμό η διατύπωση του άρθρου, που αναφέρεται σε «ανεξάρτητο και αμερόληπτο» δικαστήριο υποχρεούμενο να αποφασίσει «είτε επί των αμφισβητήσεων επί των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων *αστικής φύσεως*, είτε επί του βασίμου πάσης κατηγορίας *ποινικής φύσεως*». Αν η διάταξη αυτή επρόκειτο να γίνει αντιληπτή από έναν νομικό χωρίς να ληφθεί υπόψη η διεθνής διάσταση των νομικών όρων, τότε σίγουρα η έννοια των δικαιωμάτων «αστικής φύσεως» θα ερμηνευόταν πολύ στενά, δια της αναφοράς μόνο στους όρους του εσωτερικού δικαίου του κάθε φορά καθ' ού η προσφυγή κράτους. Όμως τα ευρωπαϊκά όργανα ελέγχου αντιμετώπισαν τους όρους *αμφισβήτηση περί δικαίωμα και υποχρέωση αστικής φύσεως* με κριτήρια απορρέοντα από το αντικείμενο και

τους σκοπούς της Συμβάσεως, ήτοι στο πλαίσιο μιας ευρωπαϊκής προοπτικής των όρων. Έτσι, κατά τα ανωτέρω όργανα οι όροι αυτοί ταυτίζονται προς τις διαφορές περιουσιακού ή χρηματικού χαρακτήρα καθώς και τις διαφορές περί προσωπικότητας, ανεξαρτήτως της κατά το εθνικό δίκαιο διακρίσεως των διαφορών σε ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου. Συνοψίζοντας μάλιστα τα πορίσματα της νομολογίας του, μπορεί να λεχθεί ότι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου από πολύ νωρίς έκρινε ότι η έννοια των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων αστικού χαρακτήρα δεν πρέπει να ερμηνεύεται με απλή αναφορά στο εσωτερικό δίκαιο του καθ' ού η προσφυγή κράτους. Κανένα από τα κλασικά κριτήρια της διοικητικής διαφοράς δεν δύναται μετά βεβαιότητας να λεχθεί ότι έχει υιοθετηθεί από το Δικαστήριο⁶ προκειμένου μια διαφορά να εξαιρεθεί του χώρου των διαφορών αστικής φύσεως, κατά την έννοια του άρθρου 6 παρ. 1 της Ε.Σ.Δ.Α.⁷

⁶ Βλ. Π. Σαρμάς, *Η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και της Επιτροπής*, 1998, σελ.178, απόφαση του Δικαστηρίου της 23-10-1985 Benthem κατά Ολλανδίας, απόφαση του Δικαστηρίου της 27-10-1987 Pudas κατά Σουηδίας, απόφαση της Επιτροπής της 2-10-1990 Muyldermans κατά Βελγίου, απόφαση του Δικαστηρίου της 9-12-1994 ΣΤΡΑΝ και Στρατής Ανδρεάδης κατά Ελλάδος, απόφαση του Δικαστηρίου της 28-6-1978 König κατά Γερμανίας, απόφαση του Δικαστηρίου της 24-11-1997 Szucs κατά Αυστρίας κ.ά.

⁷ Βλ. Π. Σαρμάς, *ό.π.*, υποσ. 7, σελ.167 επ., κατά τον οποίο, αφενός ούτε το οργανικό κριτήριο μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να εξαιρεθεί μια διοικητική διαφορά από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, δοθέντος ότι το ως άνω άρθρο εφαρμόζεται ανεξαρτήτως της ιδιότητας των μερών ή των αρμοδίων αρχών να αποφανθούν επ' αυτής, αφετέρου ομοίως δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί και το λειτουργικό κριτήριο, καθώς το ως άνω άρθρο εφαρμόζεται ανεξαρτήτως της ασκήσεως δημόσιας εξουσίας ή της θεραπείας

Ειδικότερα, στην υπόθεση Ringreisen κατά Αυστρίας⁸, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου δέχθηκε ότι η αμφισβήτηση επί των ιδιωτικών δικαιωμάτων δεν συνεπάγεται αναγκαία ότι τα διάδικα μέρη πρέπει να είναι οπωσδήποτε ιδιώτες. Εκκινώντας από τη θέση αυτή το Δικαστήριο προχώρησε έτι περαιτέρω, κρίνοντας ότι ελάχιστα ενδιαφέρει το εφαρμοζόμενο επί της αμφισβήτησεως δίκαιο (αστικό, εμπορικό, διοικητικό κλπ.) καθώς και η φύση του αρμοδίου προς κρίση οργάνου (κοινοτικό όργανο, εθνικό διοικητικό όργανο κ.λ.π.)⁹. Εν κατακλείδι ο όρος «αμφισβήτηση των δικαιωμάτων αστικής φύσεως» καταλαμβάνει κάθε είδους διαδικασία το αποτέλεσμα της οποίας επηρεάζει τα ιδιωτικά δικαιώματα ή τις υποχρεώσεις του συμμετέχοντος σε αυτή. Κάλιστα δε τέτοιου είδους αποτελέσματα μπορεί να έχει και μία διοικητική διαδικασία, κατά την οποία θίγεται το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως προσώπου. Μια τέτοια όμως αντιμετώπιση επισημάνθηκε ότι δεν θα ήταν άμοιρη κάποιων προβλημάτων. Το Δικαστήριο με την απόλυτη αυτή θέση του διακινδύνευσε να τεθεί έμμεσα ζήτημα συμφωνίας των εννόμων τάξεων των κρατών μελών της Συμβάσεως με το άρθρο 6, δεδομένου ότι σε πολλές εσωτερικές διοικητικές διαδικασίες δεν τηρούνται στο σύνολό τους οι προϋποθέσεις του άρθρου αυτού.

σκοπού δημοσίου συμφέροντος ή της φύσεως της εφαρμοζόμενης νομοθεσίας ή της φύσεως της σχέσεως δημοσίου δικαίου.

⁸ Στο ίδιο, σελ.178.

⁹ 'Peu importe des lors de nature de la loi suivant laquelle la contestation doit être tranchée (loi civile, commerciale, administrative etc.), et celle de l'autorité compétente en la matière (juridiction de droit commun, organe administrative, etc.)', Arrêt du 16 juillet 1971, série A, no 13, paragr.94.

Ακολούθως, λαμβάνοντας πιθανόν υπόψη τις ως άνω εκτιμήσεις, το Δικαστήριο του Στρασβούργου στην υπόθεση *Le Compte van Leuven de Meyere* της 23^{ης} Ιουνίου 1981 απέστη της παλαιότερης θέσης του και έκρινε ότι λόγοι αποτελεσματικότητας και ευελιξίας δικαιολογούν απόλυτα και σε συμφωνία με τη Σύμβαση την ανάμειξη σε διάφορα στάδια μιας διαδικασίας διοικητικών ή δικαιοδοτικών οργάνων, μη πληρούντων όλες τις εγγυήσεις του άρθρου 6, υπό την προϋπόθεση ότι αυτές τηρούνται απόλυτα σε μία τελική βαθμίδα ενώπιον ανεξαρτήτου και αμερόληπτου δικαστηρίου. Εντούτοις το 1987 στην υπόθεση *Rudas* κατά Σουηδίας το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 6 ΕΣΔΑ έπρεπε να εφαρμοσθεί τόσο στην περίπτωση ανακλήσεως άδειας ταξί, όσο και στην περίπτωση απαλλοτριώσεως γης και επιδίκασε αποζημίωση. Ως εκ τούτων, η νομολογία εφεξής εμφανίζεται κυμαινόμενη με ~~μία επικράτηση της απόψεως ότι το δικαίωμα ακροάσεως ενώπιον των~~ διοικητικών αρχών βρίσκει έρεισμα στο άρθρο 6 της Συμβάσεως της Ρώμης για τα δικαιώματα του ανθρώπου.

Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως αν και δεν είναι ρητώς προβλεπόμενο από διατάξεις των ιδρυτικών Συνθηκών, έχει τα θεμέλια του σε άλλες πηγές και δη στη νομολογία του Δ.Ε.Κ., η οποία το κατοχύρωσε ως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου. Ο χαρακτηρισμός δε αυτός (θεμελιώδης αρχή του κοινοτικού δικαίου) δεν έχει μόνο θεωρητική αξία. Οδηγεί ουσιαστικά, δεδομένης της πρακτικής αδυναμίας του

Δικαστηρίου να ελέγξει τις ενώπιον της Επιτροπής διαδικασίες, σε αυξημένη προστασία των θιγομένων - ενδιαφερομένων¹⁰.

II. Το δικαίωμα ακρόασης σε εθνικές έννομες τάξεις

Δίχως αμφιβολία, η αντιμετώπιση της κοινοτικής νομολογίας επί του εν λόγω δικαιώματος δέχθηκε και δέχεται επιρροές από το δίκαιο των κρατών μελών. Δεδομένου ότι στις περισσότερες υποθέσεις δεν είναι δυνατό να εντοπισθεί η δικαιοϊκή «προέλευση» της κοινοτικής νομολογίας κατά τρόπο άμεσο, από τις έννομες τάξεις των κρατών μελών, γενικά μπορεί να λεχθεί ότι οι νομικές παραδόσεις δύο κρατών μελών επηρέασαν ιδιαίτερα τη διαμόρφωση του «κοινοτικού διοικητικού δικαίου»: η γερμανική και η γαλλική. Οι λόγοι κατ' αρχάς είναι ιστορικοί.

Η γερμανική επιρροή είναι προφανής στην ανάπτυξη γενικών αρχών, όπως αυτών της αναλογικότητας και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Η αιτία αυτής της επιρροής ίσως οφείλεται και στο γεγονός ότι στα πρώτα χρόνια υπάρξεως της Κοινότητας, το ΔΕΚ βρισκόταν σε παρόμοια θέση με αυτή του γερμανικού δικαστηρίου κατά την περίοδο μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο. Υπάρχει δηλαδή μια ομοιότητα στην ανάγκη

¹⁰ Πρβλ. τα συμπεράσματα του Α. Pliakos, *Le droit de la defense et le droit communautaire de la concurrence*, 1987, σελ.83: 'la qualification des droits de la défense de principe fondamental du droit communautaire constitue un obstacle insurmontable contre toute tentative de marginalisation de ces droit révélateurs de la nécessité de reconsidérer un certain nombre de droits, dits classiques, en vue de les adapter aux impératifs du présent'.

διαμορφώσεως γενικών αρχών διοικητικού δικαίου στη Γερμανία εκείνης της περιόδου και στην επεξεργασία των γενικών αρχών στην κοινοτική νομολογία. Και στις δύο περιπτώσεις, η προσφυγή στις γενικές αρχές έλαβε χώρα προκειμένου να διασφαλισθεί η νομιμότητα. Στην περίπτωση της Γερμανίας έγινε λόγω αναζητήσεως της ουσιαστικής δικαιοσύνης και ήταν αποτέλεσμα της κρίσης νομιμοποίησης. Στην κοινοτική έννομη τάξη, έγινε στο πλαίσιο μιας προσπάθειας να προσδοθεί νομιμότητα και υπεροχή στο κοινοτικό δίκαιο έναντι των διαφόρων εννόμων τάξεων των κρατών μελών¹¹.

Η γαλλική νομική παράδοση, κατά δεύτερον, επηρέασε άμεσα και έμμεσα το κοινοτικό δίκαιο. Η άμεση επίδρασή της διαφαίνεται έντονα στο σύστημα νομικής προστασίας, το οποίο καθιερώνει η Συνθήκη. Υπήρξε αποφασιστική όσον αφορά στην προσφυγή ακυρώσεως και την οργάνωση του ΔΕΚ, το οποίο συστήθηκε κατά το πρότυπο του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας. Το γαλλικό δίκαιο επίσης επηρέασε και έμμεσα το κοινοτικό δίκαιο μέσω της επίδρασής του σε άλλες εθνικές έννομες τάξεις. Η παράδοση του γαλλικού δημοσίου δικαίου είναι η ισχυρότερη στην Ευρώπη και το γαλλικό διοικητικό δίκαιο παρείχε το πρότυπο για πολλές άλλες ευρωπαϊκές χώρες από τον 19^ο αιώνα και έπειτα¹².

Εξάλλου, οι δύο ως άνω νομικές παραδόσεις «εκπροσωπούντο» στο ΔΕΚ από τους πρώτους Γενικούς Εισαγγελείς, τον Lagrange και τον Roemer. Αυτοί

¹¹ Βλ. T. Tridimas, *The General Principles of the EU Law*, 2006, σελ.23 επ., G. Nolte, *General Principles of German and European administrative law - A comparison in historical perspective*, *The Modern Law Review*, 57 (1994), 191-212

¹² Βλ. T. Tridimas, *ό.π.*, υποσ. 12, σελ.24.

υπηρέτησαν στην ως άνω θέση τα πιο σημαντικά για τη διαμόρφωση του κοινοτικού δικαίου χρόνια, χαράζοντας στην ουσία το δρόμο που ακολούθησε μετέπειτα η νομολογία. Η επίδρασή τους υπήρξε πολύ σημαντική στην καθιέρωση των γενικών αρχών στο κοινοτικό δίκαιο και στη «διύλιση», μέσω της συγκριτικής ερμηνευτικής μεθόδου, των στοιχείων των εθνικών εννόμων τάξεων, τα οποία είναι τα πλέον κατάλληλα να μεταφερθούν στην κοινοτική έννομη τάξη¹³.

Αντιθέτως, το βρετανικό δίκαιο άσκησε συγκριτικά λιγότερη επιρροή, τουλάχιστον όσον αφορά στην ανάπτυξη των ουσιαστικών αρχών δικαίου. Τούτο εύκολα γίνεται αντιληπτό. Το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία προσχώρησαν αργότερα στην Κοινότητα, οπότε και η παράδοση του common law έλειπε κατά τα πρώτα, σημαντικά για τη διαμόρφωση του κοινοτικού

δικαίου, χρόνια. Εξάλλου, το αγγλικό διοικητικό δίκαιο δεν έχει τα ίδια θεωρητικά θεμέλια με αυτά άλλων κρατών μελών, δεδομένου ότι στηρίζεται στην υπεροχή της Βουλής και στην πανίσχυρη νομολογία ως άμεση πηγή του δικαίου. Ωστόσο, σε τούτο έγκειται και η ισχύς του: καθώς είχε ασχοληθεί από νωρίς με ζητήματα διαδικασίας, επηρέασε αποφασιστικά την ανάπτυξη διαδικαστικών δικαιωμάτων στη νομολογία του ΔΕΚ¹⁴.

Ως συμπέρασμα θα μπορούσε να λεχθεί ότι καμία εθνική έννομη τάξη, από μόνη της, δεν είχε καθοριστική συμβολή στην εξέλιξη του «κοινοτικού διοικητικού δικαίου». Κυρίως όμως θα πρέπει να τονισθεί ότι δεν πρόκειται για μια μονόδρομη επίδραση. Ακόμη και τα νομικά συστήματα κρατών μελών

¹³ Στο ίδιο, σελ.25.

¹⁴ Στο ίδιο, σελ.26.

που επηρέασαν σημαντικά την κοινοτική νομολογία, όπως το γερμανικό και το γαλλικό, δέχτηκαν την επιρροή της κοινοτικής νομολογίας, στην οποία και παρείχαν την «πρώτη ύλη». Ως εκ τούτου, μπορεί να διαπιστώσει κανείς ότι πρόκειται στην ουσία για μια διαλεκτική σχέση μεταξύ της έννομης τάξης της Κοινότητας και των κρατών μελών, όπου ένα «κοινό δίκαιο» σταθερά και αυξανόμενα αναπτύσσεται μέσω της αμοιβαίας ανάδρασης.

Στην αμέσως επόμενη ενότητα, ακολουθεί η σκιαγράφηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακροάσεως σε τέσσερις εθνικές έννομες τάξεις. Οι τελευταίες δεν επελέγησαν τυχαίως. Η περιγραφή του ως άνω δικαιώματος στη γαλλική και γερμανική έννομη τάξη είναι ευνόητη, δεδομένης της εξαιρετικής συμβολής της γερμανικής και γαλλικής θεωρίας στη νομική επιστήμη. Ακολουθεί η αγγλική έννομη τάξη, η οποία παρατίθεται, διότι

βασίζεται σε ένα εντελώς διαφορετικό σύστημα, ήτοι αυτό του common law και της νομολογίας, και συνεπώς η αγγλική οπτική του ως άνω δικαιώματος καθίσταται ιδιαίτερως ενδιαφέρουσα. Τέλος, ενδιαφέρον παρουσιάζει το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως όπως ισχύει στην αμερικανική έννομη τάξη, αφού η τελευταία βρίσκεται στον αντίποδα της ευρωπαϊκής έννομης τάξης. Τα τελευταία χρόνια, ο «διάλογος» που αναπτύσσεται μεταξύ της νομολογίας του αμερικανικού Ανωτάτου Δικαστηρίου, του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, του ΔΕΚ και ορισμένων συνταγματικών δικαστηρίων των κρατών μελών της Ένωσης επηρεάζει προδήλως την ερμηνεία των δικαιωμάτων, προφανώς και του δικαιώματος ακροάσεως.

1.Γερμανία

Κατά την κρατούσα στη γερμανική θεωρία και νομολογία άποψη, το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία θεμελιώνεται συνταγματικά στην αρχή της αξίας του ανθρώπου και στην αρχή του κράτους δικαίου. Ως πρόσθετα ερείσματα αναφέρονται ενίοτε η αρχή της νομιμότητας και το ίδιο το εκάστοτε θιγόμενο δικαίωμα. Λεπτομέρειες αναφορικά με την παροχή της δυνατότητας ακροάσεως μπορεί κανείς να βρει στην παράγραφο 28 VwVIG (νόμος διοικητικής διαδικασίας). Στο πρώτο εδάφιο εμπεριέχεται ο κανόνας, ότι πριν από την έκδοση διοικητικής πράξεως, που θίγει τα δικαιώματα του συμμετέχοντος στη διοικητική διαδικασία, πρέπει να δίδεται στον τελευταίο η δυνατότητα να εκφράσει τις απόψεις του αναφορικά με όλα τα σημαντικά για την απόφαση πραγματικά γεγονότα.

Από την ακρόαση, όμως η Διοίκηση μπορεί να απόσχει σε πέντε περιπτώσεις, κατονομαζόμενες στο δεύτερο εδάφιο και χαρακτηριζόμενες από θεωρία και νομολογία ως εξαιρέσεις από την υποχρέωση ακροάσεως. Χαρακτηριστικό είναι ότι μέσω της λέξης «μπορεί», η παράκαμψη της θεμελιώδους υποχρεώσεως αφήνεται στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης, η οποία υποχρεούται κάθε φορά να σταθμίζει το διαδικαστικό δικαίωμα του ιδιώτη με το συγκρουόμενο αγαθό από την πλευρά του δημοσίου συμφέροντος.

Οι δυνατότητες εξαιρέσεως από την υποχρέωση ακροάσεως τυποποιούνται κατά τον ακόλουθο τρόπο:

όταν απαιτείται να εκδοθεί ταχύτατα η απόφαση της Διοικήσεως, λόγω κινδύνου από την αναβολή ή για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος,

όταν εξαιτίας της ακροάσεως καθίσταται αμφίβολη η τήρηση της κρίσιμης προθεσμίας για τη λήψη της απόφασης,

όταν η Διοίκηση δεν προτίθεται να απόσχει από την άποψη που έχει σχηματίσει, αφού έχει ήδη λάβει υπόψη της δεδομένα που της κατέστησε γνωστά ο διοικούμενος με αίτησή του,

όταν η Αρχή πρόκειται να εκδώσει γενική διοικητική πράξη, ή παρόμοιες πράξεις σε μεγαλύτερο αριθμό, ή πράξεις με τη βοήθεια ηλεκτρονικών υπολογιστών

όταν πρόκειται να ληφθούν μέτρα στο πλαίσιο της διοικητικής εκτελέσεως.

Τέλος, στο τρίτο εδάφιο προστίθεται μια απόλυτη εξαίρεση, η οποία δίκαια έχει επικριθεί¹⁵ για τις περιπτώσεις όπου η εξαίρεση επιβάλλεται από το δημόσιο συμφέρον.

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν και δύο ακόμη διατάξεις του γερμανικού κώδικα διοικητικής διαδικασίας. Σύμφωνα με την παράγραφο 45 (1)3 VwVIG η έλλειψη προηγούμενης ακροάσεως κατά την πρωτοβάθμια διαδικασία θεραπεύεται δια της παροχής ακροάσεως κατά την ενδικοφανή προσφυγή, ενώ σύμφωνα με την παράγραφο 45 (3) VwVIG ο διοικούμενος έχει δικαίωμα επαναφοράς των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση όταν απολεσθεί προθεσμία λόγω ελλείψεως ακροάσεως. Τέλος, στην παράγραφο 29 VwVIG καθιερώνεται το δικαίωμα του διοικουμένου για πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία, με εξαίρεση για τις περιπτώσεις εκείνες που η άσκηση του

¹⁵ Τίτρβλ. Ule/Laubinger, *Verwaltungsverfahrenrecht*, (1986) 24 III με περαιτέρω παραπομπές.

δικαιώματος αυτού από τον ενδιαφερόμενο θα παρέβλαπτε την εκπλήρωση των υποχρεώσεων της δημόσιας αρχής ή και το δημόσιο συμφέρον.

Σύμφωνα με την κρατούσα πλέον άποψη αντικείμενο του δικαιώματος ακροάσεως αποτελούν όχι μόνο τα πραγματικά αλλά και τα νομικά γεγονότα, ενώ η εκάστοτε αρμόδια αρχή μπορεί να επιλέξει μεταξύ γραπτής και προφορικής ακροάσεως κατά διακριτική ευχέρεια. Ως ουσιώδη θεωρούνται τα γεγονότα τα οποία είναι σε θέση να επηρεάσουν την εκάστοτε απόφαση της Διοικήσεως, ενώ προσβολή των δικαιωμάτων του ιδιώτη υφίσταται και όταν το διοικητικό όργανο απαντά αρνητικά σε αίτησή του για παροχή προς όφελός του.

2.Γαλλία

Η πρώτη κατοχύρωση του δικαιώματος της ακροάσεως στη Γαλλία έγινε με το άρθρο 65 του νόμου της 22-4-1905¹⁶, κατά το οποίο «όλοι οι υπάλληλοι πολιτικοί και στρατιωτικοί, όλοι οι ιδιωτικού δικαίου υπάλληλοι και εργάτες σε όλες τις διοικητικές υπηρεσίες δικαιούνται σε προσωπική και εμπιστευτική ανακοίνωση όλων των σημειώσεων, φύλλων ποιότητας και λοιπών στοιχείων του φακέλου τους, πριν ληφθεί εναντίον τους πειθαρχικό μέτρο ή αυτεπάγγελτη μετάθεση, ή παράλειψη από προαγωγές κατά αρχαιότητα.». Παρόμοιοι κανόνες εμπεριέχονται και στο άρθρο 67 του νόμου της 19-10-

¹⁶ Βλ. λεπτομέρειες και περαιτέρω παραπομπές καθώς και το ιστορικό της ψηφίσεως του νόμου, Μ. Στασινόπουλος Το δικαίωμα υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, 1974, σελ.96 επ.

1946, στο άρθρο 3 του διατάγματος της 4-2-1959 καθώς και στο άρθρο 40 του νόμου της 28-4-1952.

Όλες αυτές οι διατάξεις ερμηνεύτηκαν από νωρίς ευρέως από τη νομολογία, προς δύο τουλάχιστον κατευθύνσεις. Στον κανόνα υπήχθησαν όσο το δυνατόν περισσότερες κατηγορίες υπαλλήλων¹⁷, ενώ περαιτέρω το δικαίωμα ακροάσεως αναγνωρίσθηκε βαθμιδόν, πέραν των πράξεων με χαρακτήρα κυρώσεως, στις λεγόμενες «οιονεί κυρώσεις ή κεκαλυμμένες κυρώσεις» και τελικά ακόμα και στα μέτρα που λαμβάνονται με αναφορά προς το πρόσωπο¹⁸.

Παράλληλα και κατ' αντιστοιχία, ακολουθώντας την ίδια τριπλή εξελικτική πορεία, διαμορφώθηκε με την πάροδο του χρόνου και η νομολογία του Conseil d' Etat, αναπτύσσοντας εντούτοις και ένα δεύτερο στοιχείο, υπό μορφή προϋποθέσεως για την παροχή δυνατότητας ακροάσεως: τη σοβαρότητα της επιφερόμενης στον διοικούμενο βλάβης. Έτσι, για να αναγνωρισθεί δικαίωμα ακροάσεως στη γαλλική διοικητική διαδικασία πρέπει να συντρέχουν δύο προϋποθέσεις: α) το δυσμενές μέτρο να έχει το χαρακτήρα κυρώσεως, οιονεί κυρώσεως, ή μέτρου λαμβανομένου με αναφορά προς το πρόσωπο, β) η επερχόμενη στον διοικούμενο βλάβη να είναι σοβαρή¹⁹. Ως προς τη δεύτερη

¹⁷ Βλ. C.E. Chardonnet 11-2-1979, C.E. Vogler 14-5-1937, C.E. Du Chalard 18-5-1938, Π. Λαζαράτος, Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, 1992, σελ.129.

¹⁸ Βλ. C.E. Oriano 10-1-1964, C.E. Vidal 7-10-1959, C.E. Min. de l' Inter. C.Parisse 3-5-1961, C.E. Richebe 26-6-1914, C.E. Galibert 17-2-1961, C.E. Le Scornet 3-7-1931, Π. Λαζαράτος, ό.π., υποσ. 18, σελ.129.

¹⁹ Βλ. Π. Λαζαράτος, ό.π., υποσ. 18, σελ.129, κατά τον οποίο χαρακτηριστικές αποφάσεις του CdE που έκριναν ότι επιβάλλεται η δυνατότητα ακροάσεως αναφορικά με τα μέτρα ληφθέντα αναφορικά με το πρόσωπο είναι οι ακόλουθες: CdE 4-3-1964 Société nouvelle des

προϋπόθεση η τάση της γαλλικής νομολογίας είναι να δέχεται ότι σοβαρή είναι μόνο η βλάβη που αφορά υπάρχοντα δικαιώματα. Η απλή άρνηση αιτήσεως δεν οδηγεί κατά συνέπεια σε παροχή προηγούμενης ακροάσεως²⁰.

Μια μεγάλη κατηγορία εξαιρέσεων από την υποχρέωση ακροάσεως αφορά τα λεγόμενα αστυνομικά μέτρα, η διάκριση των οποίων από τις κυρώσεις δεν γίνεται εντούτοις πάντοτε επί τη βάσει ασφαλούς και ανεπίδεκτου αμφισβήτησεως κριτηρίου²¹. Εξαιρέσεις αναγνωρίζονται επίσης για λόγους επείγοντος και δημοσίου συμφέροντος.

Η κλήση προς ακρόαση πρέπει να περιέχει αναλυτικά τα πραγματικά και νομικά δεδομένα που πρόκειται να αποτελέσουν αντικείμενο του διαλόγου διοικήσεως - πολίτη. Η προθεσμία προς ακρόαση πρέπει να είναι εύλογη. Συνήθως τρεις μέρες θεωρούνται λίγες, ενώ εννέα έχουν κριθεί σε

établissements, 14-12-1963 Scherberich-Chiavutta, 21-2-1964 dame Pittel, 26-2-1971 Roze. Για τη σοβαρότητα της βλάβης ως προϋποθέσεως του δικαιώματος ακροάσεως βλ. κυρίως CdE 15-10-1954 Bontemps, 9-5-1980 Société Etablissement Cruse, 6-2-1981 Société Varoise de Transport.

²⁰ Πρβλ. CdE 21-3-1962 και Α. Πλιακος, ό.π. υποσ.11, σελ.89 κατά τον οποίο: 'Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat la décision de refus n'a pas le caractère d'une sanction. La justification de cette position réside dans le fait soit que l'administration dispose du pouvoir d'appréciation, soit que l'intéressé n'a aucun droit au bénéfice de la mesure qui lui a été refusée'.

²¹ Χαρακτηριστική η περίπτωση σφραγίσεως δημοσίου κέντρου, η οποία άλλοτε χαρακτηρίζεται ως κύρωση χρήζουσα ακροάσεως και άλλοτε ως αστυνομικό μέτρο. Βλ. Π. Λαζαράτος, ό.π., υποσ.18, σελ.130 για τις CdE 5-5-1950 Verot, 12-12-1944 Hubertet Crepelle, 20-7-1954 Guillemintot etc επί του ως άνω ζητήματος.

ορισμένες περιπτώσεις επαρκείς. Σε κάθε περίπτωση οι απόψεις του διοικουμένου πρέπει να ληφθούν υπόψη από τη διοικητική αρχή.

Νομοθετική κατοχύρωση έχει βρει το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως, καλούμενο ως «δικαίωμα αμύνης» στο νόμο της 19-7-1977 περί Καρτέλ καθώς και στην *Ordonnance* της 1-12-1986 σχετικά με το δίκαιο του ανταγωνισμού, η οποία στα άρθρα 18 και 21 ρυθμίζει τις λεπτομέρειες της δυνατότητας εκφράσεως απόψεων από τον διοικούμενο στον οποίο αποδίδεται παράβαση των περί του ανταγωνισμού κανόνων.

3. Ηνωμένο Βασίλειο

Ήδη από το 1723 στην υπόθεση *Bentley*, τα αγγλικά δικαστήρια είχαν την ευκαιρία να θεμελιώσουν το δικαίωμα ακροάσεως του διοικουμένου στις αρχές της *natural justice* ως αιωνίου και φυσικού δικαίου, θυμίζοντας ότι και ο Θεός πριν διώξει τον Αδάμ από τον Παράδεισο του έδωσε τη δυνατότητα να υπερασπιστεί τον εαυτό του. Η υποχρέωση της διοικητικής αρχής να ακούσει τον ενδιαφερόμενο πριν λάβει απόφαση θίγουσα τα δικαιώματά του θεωρείται, μετά την απόφαση *Ridge v. Baldwin*²², κανόνας γενικής εφαρμογής, θεμελιώδες δικαίωμα του διοικουμένου και ουσιώδες στοιχείο μιας δίκαιης διοικητικής διαδικασίας.

²² Βλ. για την απόφαση αυτή, Π. Λαζαράτος, ό.π., υποσ.18, σελ.107 επόμεν. Της αποφάσεως *Ridge v. Baldwin* (1964) προηγήθηκε μια περίοδος έντονου περιορισμού του δικαιώματος ακροάσεως με χαρακτηριστικότερες τις *Nakuda Ali v. Jayaratne* και *R. v. Metropolitan Police Commissioner ex p. Parker*, κατά τις οποίες η ανάκληση αδείας (η οποία αποτελεί προνόμιο) δεν είναι δυσμενές μέτρο υποκείμενο σε τήρηση του τύπου της ακροάσεως:

Εντούτοις και στη βρετανική έννομη τάξη τα δικαστήρια είχαν την ευκαιρία σε πληθώρα περιπτώσεων να χαράξουν όρια στο κανονιστικό περιεχόμενο του θεμελιώδους αυτού κανόνα, τονίζοντας με διαφορετικές κάθε φορά διατυπώσεις τη σημασία του να αντιμετωπίζεται η «natural justice» ως αρχή εύκαμπτη²³, η οποία πρέπει να προσαρμόζεται στις ιδιορρυθμίες του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου και της υπό κρίση ατομικής περιπτώσεως²⁴.

Έτσι, εξαιρέσεις από τη υποχρέωση ακρόασης γίνονται δεκτές για λόγους δημόσιας υγείας και ασφαλείας²⁵, για λόγους επείγοντος, καθώς και κατά τη διενέργεια της εκτελεστικής διαδικασίας²⁶. Τάσεις περιστολής της θεμελιώδους αυτής υποχρέωσης έχουν επίσης δείξει τα δικαστήρια επί τη βάσει της σκέψεως, ότι οι ενδιαφερόμενοι κατ' αντικειμενική εκτίμηση δεν είχαν νόμιμη προσδοκία²⁷ για ακρόαση, καθώς και της αρχής σύμφωνα με το

²³ Βλ. Τ. Tridimas, ό.π., υποσ.12, σελ.371 επ.

²⁴ Βλ. Π. Λαζαράτος, ό.π., υποσ.18, σελ.107 επ., ο οποίος παραπέμπει στην απόφαση *R.v.Gaming Board for Great Britain ex p.benaim and Khaida* (1970).

²⁵ Βλ. Π. Λαζαράτος, ό.π., υποσ.18, σελ.107 επ., ο οποίος παραπέμπει στην απόφαση *R.v.Davey Council of Civil Service Union v. Minister for the Civil Service* (1985)

²⁶ Βλ. *Nikol v.Attorney-General of Victoria* (1982), *R.v.Leicester Crown Court ex p.Director of Public Prosecutions* (1987), την οποία μπορεί κανείς να αναζητήσει στους *Times* της 19^{ης} Ιουνίου 1987.

²⁷ Βλ. Π. Λαζαράτος, ό.π., υποσ.18, σελ.108, ο οποίος παρατηρεί ότι αυτό συνέβη για πρώτη φορά στη *Smidt v. Home Secretary* (1969), αναφορικά με την ανάκληση αδειών εισόδου φοιτητών «επιστημολογίας» ως πράξη κρατικής πολιτικής, και στη συνέχεια στη *Cinnamond v. British Airport Authority* (1980), αναφορικά με την υπομάκρυνση οδηγών ταξί από το αεροδρόμιο για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Η θεωρία της «νόμιμης προσδοκίας» έχει

οποίο ακρόαση δεν απαιτείται όταν δεν αναμένεται ότι η τελευταία είναι σε θέση να επηρεάσει την απόφαση της Αρχής²⁸. Η δε ενδικοφανής προσφυγή, στις περιπτώσεις που επιτρέπει τον έλεγχο τόσο της νομιμότητας όσο και της σκοπιμότητας της αρχικής αποφάσεως θεραπεύει την έλλειψη «προηγούμενης» ακροάσεως στην αρχική διαδικασία, σύμφωνα τουλάχιστον με τον προσανατολισμό της νομολογίας που ακολούθησε, η οποία εμφανίζεται ελαστικότερη για τη Διοίκηση²⁹. Πάντως κατά τη λήψη αποφάσεων ευρείας διακριτικής ευχέρειας ή προς άμεση εκτέλεση της κρατικής πολιτικής, η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να σεβαστεί τη θεμελιώδη αυτή υποχρέωσή της. Ακρόαση απαιτείται και σε διαδικασίες που ξεκινούν κατόπιν αιτήσεως του διοικουμένου. Η ακρόαση θα πρέπει να είναι κατά βάση προφορική, όπως συμβαίνει και στο αμερικανικό δίκαιο. Στις περιπτώσεις προφορικής ακροάσεως η αρχή είναι υποχρεωμένη να σεβαστεί τέσσερεις βασικές αρχές: α) να λάβει υπόψη της όλα τα στοιχεία που της καθιστά γνωστά ο

όμως εκτός από αυτή την αρνητική και μια θετική επίδραση. Επιβάλλει την προηγούμενη ακρόαση όταν για κάτι τέτοιο υφίσταται παγιωμένη πρακτική.

²⁸ Επί τη βάσει της αρχής αυτής δεν δίδεται ακρόαση κατά την έκδοση *δεσμών διοικητικών πράξεων*. Αναφορικά με πράξεις διακριτικής ευχέρειας πρβλ. κριτική Wade (1988), σελ.535: "But in the case of a discretionary administrative decision...hearing his case will often soften the heart of the authority and alter their decision, even though it is clear from the outset that punitive action would be justified".

²⁹ Βλ. Π. Λαζαράτος, ό.π., υποσ.18, σελ.108, ο οποίος παραπέμπει στην απόφαση *Re Chromex Nickel Mines Ltd. (1970)- Lloyd v. Mc Mahon (1987)*. Πιο αυστηρή (υποχρεωτική η ακρόαση στην αρχική διαδικασία) η *Annamunthodo v.Oilfields Workers Trade Union (1961)*. Παρόμοια *Leary v. National Union of Vehicle builders (1971)- Glynn v. Keele University (1971)*.

ενδιαφερόμενος, β) να ενημερώσει τον ενδιαφερόμενο για όλα τα περαιτέρω στοιχεία που πρόκειται να ληφθούν υπόψη, γ) να επιτρέψει την εξέταση μαρτύρων, δ) να επιτρέψει τον σχολιασμό των επιχειρημάτων και δεδομένων που αφορούν την υπόθεση.

Ακρόαση επιτρέπεται να διενεργηθεί και από όργανο διάφορο του αποφασίζοντος, αρκεί το τελευταίο να ενημερωθεί πλήρως ως προς την υπόθεση. Τέλος, αναφορικά με πρόσωπα τελούντα υπό «ειδικό καθεστώς» (μαθητές³⁰, φοιτητές³¹, φυλακισμένοι³² και αλλοδαποί) τα αγγλικά δικαστήρια έχουν την τάση να περιορίζουν τις διαδικαστικές υποχρεώσεις της Διοικήσεως.

³⁰ Βλ. Π. Λαζαράτος, ό.π., υποσ.18, σελ.106 επ., ο οποίος παραπέμπει στην απόφαση *Thorne v. University of London*. Πάντως σε περιπτώσεις οριστικής αποβολής από το σχολείο λόγω αποτυχίας στις εξετάσεις ή ανάρμοστης συμπεριφοράς η προηγούμενη ακρόαση θεωρείται επιβεβλημένη, βλ. και *R.v. Aston University Senate ex p. Roffey* (1969) και *Ceylon v. University v. Fernando* (1960).

³¹ Ή ακόμη και στο ακαδημαϊκό προσωπικό. Έτσι, η απόλυση ενός λέκτορα στην υπόθεση *Vidyodaya University v. Silva* (1965) θεωρήθηκε ότι έγινε σε συμβατική βάση (καταγγελία), που δεν υποχρεώνει σε προηγούμενη ακρόαση.

³² Κρίσιμο ρόλο διαδραματίζει η βαρύτητα του δυσμενούς μέτρου. Βλ. Π. Λαζαράτος, ό.π., υποσ.18, σελ.106 επ., ο οποίος παραπέμπει στην υπόθεση *R.v. Camphill Prison Deputy Governor ex p. King* (1985), όπου το δικαστήριο δέχθηκε ότι ακρόαση δεν απαιτείται μόνο αναφορικά με 'disciplinary decisions of prison governors in the day-to-day administration of prisons, which may impose penalties including loss of remission of detention up to 28 days'.

4.ΗΠΑ

Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία θεωρείται στην αμερικάνικη έννομη τάξη ουσιώδες στοιχείο του "due process of law", όπως αυτό κατοχυρώνεται στην 5^η (1791) και ιδίως στη 14^η Τροποποίηση, σύμφωνα με την οποία 'nor shall any State deprive any person of life, liberty or property, without due process of law.' (Amendment XIV-1868). Σε μία υπόθεση σταθμό για το όλο ζήτημα, την *Goldberg v. Kelly* (1970) το Ανώτατο Δικαστήριο (στο εξής καλούμενο Supreme Court) είχε την ευκαιρία να αναφέρει αναλυτικά ότι στοιχεία μιας σύμφωνης με το Σύνταγμα ακρόασης είναι τα ακόλουθα:

- α) Πλήρης και χρονικά έγκαιρη κλήση προς ακρόαση³³.
- β) Δυνατότητα εξετάσεως των μαρτύρων των δύο πλευρών.
- γ) Προφορική ανάπτυξη των επιχειρημάτων³⁴.
- δ) Δυνατότητα εξετάσεως μαρτύρων κατ' αντιπαράσταση.
- ε) Δυνατότητα προσβάσεως στα διοικητικά στοιχεία.
- στ) Δικαίωμα παραστάσεως με δικηγόρο.

³³ Βλ. την ακριβή διατύπωση: 'We are not prepared to say that the seven-day notice currently provided by the New York City is constitutionally insufficient per se, although there may be cases where fairness would require that a longer time be given.'

³⁴ Βλ. την ακριβή διατύπωση: 'Written submissions are an unrealistic option for most recipients'.

ζ) Απόφαση μόνο επί τη βάσει των πραγματικών και νομικών δεδομένων, επί των οποίων υπήρξε προηγούμενη ακρόαση.

Πρέπει βεβαίως να σημειωθεί ότι κατά τη νομολογία του Supreme Court τα ανωτέρω στοιχεία δεν είναι αναγκαίο να συντρέχουν οπωσδήποτε σωρευτικώς, προκειμένου να θεωρηθεί ότι έχει τηρηθεί το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως.

Ωστόσο, και στην αμερικάνικη έννομη τάξη η αρχή της προηγούμενης ακροάσεως δεν γίνεται αντιληπτή ως κανόνας απόλυτης ισχύος. Ήδη από το 1908 στην υπόθεση *North American Cold Storage Co v. Chicago*, το Supreme Court είχε την αφορμή να τονίσει επ' αφορμή μίας περιπτώσεως κατασχέσεως και καταστροφής χαλασμένου κατεψυγμένου κρέατος, ότι για λόγους επείγοντος, αλλά και για λόγους δημόσιας υγείας και ασφάλειας, η Διοίκηση μπορεί να απόσχει από την υποχρέωση ακροάσεως. Επίσης στην απόφαση *Mathews v. Eldridge* (1976) το Supreme Court χρησιμοποίησε *expressis verbis* ως επιχείρημα την αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας υπό την οικονομική παράμετρο, ως *ratio* υποχώρησεως της υποχρεώσεως ακροάσεως κατά την έκδοση πράξεων διακοπής ενεργημάτων αναπηρίας. Με παρόμοια επιχειρηματολογία στην υπόθεση *Ingraham v. Wright* (1977) το Supreme Court θεώρησε, στο πλαίσιο των βασικών κατά το αμερικανικό δίκαιο αρχών, ότι η ρήτρα «*due process*» οδηγεί στην εφαρμογή του δικαιώματος προηγούμενης ακροάσεως αναλόγως των συγκεκριμένων κάθε φορά συνθηκών και στην συγκεκριμένη περίπτωση έκρινε ότι ήταν υποχρεωτική η ακρόαση του μαθητού πριν από την επιβολή σε αυτόν σωματικής τιμωρίας. Στην απόφαση πάντως αυτή

υπήρξε σοβαρή μειοψηφία³⁵. Αλλά και στην υπόθεση *Walters v. National Association of Radiation Survivors* (1985) το Supreme Court μετέβαλε την παλαιότερη θέση του (από την υπόθεση *Goldberg*), κρίνοντας ότι η ανεξάιρετη κατοχύρωση του δικαιώματος παραστάσεως με συνήγορο ως απόρροια του δικαιώματος ακροάσεως θα επιβάρυνε τη διοικητική διαδικασία καθιστώντας την υπέρ το δέον τυπική, πολυέξοδη και πολύπλοκη³⁶.

Δυσκολίες συναντούν ακόμη τα αμερικανικά δικαστήρια αναφορικά με τον ακριβή προσδιορισμό των όρων 'property' και 'liberty', ειδικότερα στις περιπτώσεις όπου μία διοικητική παροχή διακόπτεται, ή μία αίτηση προς παροχή απορρίπτεται. Στην υπόθεση *Goldberg v. Kelly* η παλαιά διάκριση μεταξύ 'rights' και 'privileges', που οδηγούσε σε παροχή ακροάσεως μόνο αναφορικά σε προσβολές των πρώτων, καταργήθηκε και το Supreme Court έκρινε ότι η διακοπή κοινωνικής παροχής σε οικογένειες με παιδιά ανάπηρα αποτελεί μέτρο που θίγει την περιουσία τους υπό την έννοια της 14^{ης} Τροποποιήσεως. Στις περιπτώσεις των κοινωνικών δικαιωμάτων διαφαίνεται η ιδιαιτερότητα του αμερικανικού δικαίου, το οποίο αναζητεί τη θεμελίωσή τους στην περιουσία. Στην υπόθεση *Board of Regents of State Colleges v. Roth* το Supreme Court περιόρισε κάπως αυτή τη διατύπωση, κρίνοντας ότι

³⁵ Κατά τον δικαστή White σε μια πειθαρχική διαδικασία στο πλαίσιο του σχολικού περιβάλλοντος 'the risk of error is not at all trivial'. Απαραίτητο είναι τουλάχιστον ένα 'informal give-and-take between student and disciplinarian', το οποίο δίνει στο μαθητή 'an opportunity to explain his version of facts' Βλ. και *Goss v. Lopez* (1975), όπου το 'informal give-and-take' αναπτύσσεται σε αρχή δικαίου.

³⁶ Η διαφοροποίηση γίνεται με την αιτιολογία ότι 'the process here is not designed to operate adversarially'.

προσβολή περιουσίας (ή ελευθερίας) και κατά συνέπεια υποχρέωση ακροάσεως υφίσταται μόνο όταν ο ενδιαφερόμενος έχει αξίωση για τη συγκεκριμένη παροχή. Στην υπόθεση *Perry v. Sindermann* (1972) το Supreme Court επανήλθε έμμεσα στην ευρεία διατύπωση της *Goldberg v. Kelly*, κρίνοντας ότι δεν χρειάζεται να πρόκειται για αξίωση ανώγιμη βασιζόμενη σε σύμβαση, αλλά αρκεί μια έμμεση υπόσχεση με λόγια ή και έργα ερμηνευόμενα σύμφωνα με τις ατομικές συνθήκες της εκάστοτε υπό κρίση περιπτώσεως. Τέλος, το 1985 στην υπόθεση *National Assn's of Radiation Survivors* το Supreme Court επισήμανε, ότι ποτέ έως τότε δεν είχε κρίνει ότι και οι (για πρώτη φορά) αιτούντες μία κοινωνική παροχή απολαμβάνουν της εγγυήσεως *due process of law* και κατά συνέπεια θα είχαν δικαίωμα ακροάσεως³⁷.

Β. Εφαρμογή του δικαιώματος και περιεχόμενο αυτού.

Ι. Το δικαίωμα ακροάσεως επί των ατομικών και κανονιστικών διοικητικών πράξεων και η ερμηνεία του από τη νομολογία των κοινοτικών δικαστηρίων.

Όπως προαναφέρθηκε, το δικαίωμα ακροάσεως ανακηρύχτηκε από τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ως θεμελιώδης

³⁷ Βλ. Π. Λαζαράτος, ό.π., υποσ.18, σελ.117, ο οποίος παρατηρεί ότι προηγουμένως στην υπόθεση *Griffeth v. Detrich* (1979), το τοπικό δικαστήριο του San Diego είχε αρνηθεί το δικαίωμα ακροάσεως σε αιτούντες κοινωνικές παροχές. Το εφετείο αντίθετα βασίστηκε στη διάκριση κατά πόσον ο αιτών έχει αξίωση ή όχι για την παροχή.

αρχή του κοινοτικού δικαίου, αν και δεν προβλέπεται σε διάταξη του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου. Ωστόσο, τα κοινοτικά δικαστήρια λαμβάνουν τις αποφάσεις τους διαχωρίζοντας αυστηρά τις περιπτώσεις κατά τις οποίες το δικαίωμα ακροάσεως αφορά ατομικές πράξεις, από αυτές που αφορούν πράξεις κανονιστικής φύσεως.

Το άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων στην ουσία απεικονίζει την προϋπάρχουσα θέση της νομολογίας επί της ασκήσεως του δικαιώματος ακροάσεως προ της εκδόσεως ατομικής πράξεως - αποφάσεως, η οποία θα επηρεάσει σοβαρά κάποιο πρόσωπο. Το Δικαστήριο, διά του Εισαγγελέως Warner, είχε την ευκαιρία, με την απόφαση 17/74 της 23^{ης} Οκτωβρίου 1974 *Transocean Marine Paint Association v. Commission des Communautés européennes*³⁸, να ανυψώσει τον κανόνα της προηγούμενης ακροάσεως σε γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου³⁹, ειδική έκφραση της οποίας αποτελούν οι ρητές διατάξεις που προαναφέρθηκαν και ειδικότερα αυτές των Κανονισμών 17/1962 και 99/1963, που αφορούν στο δίκαιο του ανταγωνισμού. Ο Γενικός Εισαγγελέας οδηγήθηκε στο ως άνω συμπέρασμα

³⁸ Βλ. σχετική ανάλυση της αποφάσεως σε T. Tridimas, ό.π., υποσ.12., σελ. 372 επ., όπου ο συγγραφέας αναφέρει ότι η εν λόγω απόφαση είναι μία από τις πρώτες στις οποίες είναι εμφανής η επίδραση του φυσικού δικαίου και εν γένει του δικαίου, όπως εφαρμόζεται στο Ηνωμένο Βασίλειο.

³⁹ http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=6197700113 για την απόφαση ΔΕΚ 113/1977 *NTN Toyo Bearing Co. v. Συμβουλίου*

αναγόμενος στις έννομες τάξεις των κρατών μελών⁴⁰, όπου το δικαίωμα ακροάσεως⁴¹ αποτελεί γενική αρχή που διέπει τις καθ' έκαστον διοικητικές διαδικασίες, έστω και αν δεν υφίσταται ρητή επιφύλαξη στο δίκαιο ανταγωνισμού τους. Η «κοινότητα» αυτή στα εσωτερικά δίκαια των διοικητικών διαδικασιών για την οποία κάνει ρητώς λόγο και το άρθρο 288 ΣυνΘΕΚ αναφορικά με την εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας επιτρέπει με τη βοήθεια της συγκριτικής ερμηνευτικής μεθόδου⁴² τη συναγωγή γενικής αρχής του κοινοτικού δικαίου, ανταποκρινόμενης όχι στο επίπεδο του ελάχιστου κοινού παρονομαστή⁴³ αλλά των επιτυχέστερων ρυθμίσεων των

⁴⁰ Ειδικότερα δε στις διατάξεις του γενικού διοικητικού δικαίου τους που αφορούν στην διοικητική διαδικασία, δεδομένου ότι τα εθνικά δίκαια του ανταγωνισμού δεν έχουν πάντα σύστημα κατοχύρωσης του δικαιώματος ακροάσεως.

⁴¹ http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61974J0017 για το ορολογικό ζήτημα όπως αναπτύσσεται στην ανάλυση του Γενικού Εισαγγελέως Warner: 'selon moi, il importe peu que 'a règle applicable le soit sous le couvert de l'adage "audi alteram partem" ou, comme le professeur Vedel le préférerait, dans le cadre de la notion des droits de la défense'.

⁴² Βλ. K. Zweigert, 'Les principes généraux du droit des Etats membres', *Droit De Communautés Européennes*, 1963 σελ.444, σύμφωνα με τον οποίο: 'En réalité, ces principes généraux du droit peuvent être dégagés uniquement par la méthode moderne de comparaison des droits, a savoir la méthode de la comparaison critique'.

⁴³ Βλ. Π. Δαγτόγλου, ό.π., υποσ.1, σελ.160, κατά τον οποίο «δεν απαιτείται από την άλλη πλευρά η ρητή αναγνώριση, αλλά αρκεί η μη ρητή απόκρουση από το δίκαιο ενός κράτους μέλους μιας γενικής αρχής». Αν το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία θα έπρεπε να αναγνωρίζεται ρητά από τα δίκαια των κρατών μελών, προβλήματα θα δημιουργήσουν λόγου χάρη η ιταλική ή η ολλανδική έννομη τάξη.

εθνικών δικαίων⁴⁴. Κι αυτό γιατί πέρα από την πρώτη αυτή προϋπόθεση δημιουργίας γενικής αρχής του κοινοτικού δικαίου («κοινότητα» στις ρυθμίσεις των κρατών μελών) συντρέχει και η πρόσθετη προϋπόθεση της καταλληλότητας ένταξης της γενικής αρχής στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη. Η καταλληλότητα αυτή προκύπτει από τις ρητές ρυθμίσεις του πρωτογενούς και δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου που έρχονται να καλύψουν ανάγκες συγκεκριμένων διοικητικών διαδικασιών επί ευρωπαϊκού επιπέδου⁴⁵.

Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης επαναλήφθηκε στην υπόθεση η Hoffman la Roche κατά Επιτροπής (85/1976)⁴⁶, με την αυστηρότερη όμως προϋπόθεση ότι η προηγούμενη ακρόαση συνιστά θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου σε περιπτώσεις κατά τις οποίες ενδεχομένως επιβληθούν κυρώσεις⁴⁷. Η γενική τάση της νομολογίας, ωστόσο, υπήρξε να απαιτείται προηγούμενη ακρόαση ακόμη και σε περιπτώσεις που δεν υπήρχε το

⁴⁴ Βλ. Ί. Δαγτόγλου, ό.π., υποσ.1., σελ.43, με παραπομπή στη ΔΕΚ 4/1973 με την οποία το ΔΕΚ φαίνεται να απομακρύνεται από τον προσανατολισμό προς μια συνταγματική συναίνεση και να προτιμά τη μέγιστη προστασία.

⁴⁵Γ: Αυτό το λόγο ο Γενικός Εισαγγελέας Warner δεν προχωρεί σε ανάλυση των συνθηκών συνδρομής της δεύτερης αυτής προϋποθέσεως: 'Cette nuance doit être soulignée', κατά τον Α. Pliakos, ό.π. υποσ.11, σελ.33.

⁴⁶http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61976J0085, όπου η προηγούμενη ακρόαση καλείται θεμελιώδης αρχή.

⁴⁷ Βλ. σκέψη 9 της αποφάσεως καθώς και ΔΕΚ 48/1996 Windpark Groothusen GmbH & Co Betriebs KG v. Commission, η οποία είναι διαθέσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61996J0048

ενδεχόμενο επιβολής κυρώσεων, εφόσον όμως υπήρχε κάποια σοβαρή επίδραση ή συνέπεια στα συμφέροντα του αιτούντος⁴⁸. Τις αποφάσεις αυτές ακολούθησαν μια σειρά άλλων μία σειρά άλλων αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου όπως η NTN Toyo Bearing Co κατά Συμβουλίου (113/1977), η Musique Diffusion Française κατά Επιτροπής (100-103/1980), η A. Moli κατά Επιτροπής (121/1976) καθώς και η καθολική σύμφωνη γνώμη της Θεωρίας⁴⁹.

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης θεωρήθηκε ως μέρος των θεμελιωδών διαδικαστικών δικαιωμάτων και επεκτάθηκε και στη διαδικασία του antidumping μέσω της υποθέσεως C-49/1988 Al Jubail Fertilizer v. Council⁵⁰. Το ΔΕΚ μάλιστα έκρινε ότι η προηγούμενη ακρόαση πρέπει να τηρείται όχι μόνο αν υπάρχει το ενδεχόμενο επιβολής κυρώσεων αλλά επίσης

⁴⁸ Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c2.htm>, στην οποία είναι διαθέσιμες οι αποφάσεις επί των υποθέσεων T-450/1993 Lisrestal v. Commission, C-32/1995 Commission v. Lisrestal, T-50/1996 Primex Produkte Import-Export GmbH & Co KG v. Commission at para 59, C-462/1998 P, MedioCursoEtablissement de Ensino Particular Ltd v. Commission at para 36, C-395/2000 Distillerie Fratelli Cipriani SpA v. Ministero delle Finanze at para 51, T-102/2000 Vlaams Fonds voor de Sociale Integraties van Personen met een handicap v. Commission at para. 59

⁴⁹ Βλ. ιδίως Weber (1985) σελ.15, Ehlermann/Oldekop (1978) σελ.11.2, Goffin (1980) σελ.127 επόμ., Due (1987) σελ.383 επόμ.

⁵⁰ http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61988J0049, όπου είναι διαθέσιμη η εν λόγω απόφαση και ειδικότερα τη σκέψη 19 αυτής καθώς και <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm> για τις αποφάσεις επί των υποθέσεων T-33-34/1998 Petrotub and Republica SA v. Council, C-458/1998 P, Industrie des Poudres Spheriques v. Council and Commission at para.99.

και σε ερευνητικές διαδικασίες πριν την επιβολή ενός δασμού, ο οποίος ενδεχομένως έχει σοβαρές συνέπειες στις εμπλεκόμενες επιχειρήσεις. Επίσης, έκρινε ότι οι σχετικές προβλέψεις στο κανονισμό antidumping περί ακροάσεως δεν παρείχαν όλες τις διαδικαστικές εγγυήσεις που υπάρχουν στα νομικά συστήματα των κρατών μελών, άρα μπορούσαν να συμπληρωθούν καταφεύγοντας στο ίδιο το δικαίωμα των εθνικών εννόμων τάξεων. Τα ίδια ζητήματα απασχόλησαν και στην υπόθεση T-260/1994 Air Inter SA v. Commission⁵¹, όπου το Πρωτοδικείο έκρινε ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα αμύνης δεν μπορούν να αποκλεισθούν ή να περιοριστούν από καμία νομοθετική πρόβλεψη. Συνεπώς, η προηγούμενη ακρόαση πρέπει να ακολουθείται τόσο όταν δεν υπάρχει νομοθετική πρόβλεψη, ή υπάρχει αλλά δεν ελήφθη υπόψη. Επίσης, μείζονος σημασίας είναι η διαπίστωση ότι η παράλειψη του δικαιώματος ακροάσεως ως λόγος μπορεί να ερευνηθεί και αυτεπαγγέλτως από το ίδιο το Δικαστήριο⁵².

Η εφαρμογή του δικαιώματος προηγούμενης ακροάσεως μπορεί να γίνει πιο δύσκολη όταν η άσκηση της διοικητικής αρμοδιότητας κατανέμεται κατά επίπεδα ή συνασκείται από την Κοινότητα και τα κράτη-μέλη, όπως γίνεται στην περίπτωση των υποθέσεων επί των τελωνείων και των δημοσίων έργων. Ο προβληματισμός σε τέτοιες περιπτώσεις έγκειται στο εάν ο θιγόμενος θα ακουσθεί ενώπιον της Κοινότητας ή της αρχής του κράτους

⁵¹http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61994A0260 σκέψη 60.

⁵² Βλ. <http://eurlex.europa.eu/en/content/juris/c2.htm> όπου είναι διαθέσιμες οι αποφάσεις επί των υποθέσεων C-291/89 Interhotel v. Commission ιδίως σκέψη 14, C-367/1995 Commission v. Sytraval and Brink's France ιδίως την σκέψη 67.

μέλους ή ενώπιον μιας αρχής, η οποία θα συνίσταται από μέλη και των δύο. Το ΔΕΚ στην υπόθεση Technische Universität München συμπέρανε ότι το δικαίωμα ακροάσεως σε τέτοιες διοικητικές διαδικασίες, όσον αφορά στα τελωνεία, απαιτεί ότι ο θιγόμενος θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα κατά τη διάρκεια της διαδικασίας να κάνει ννωστές τις απόψεις του ενώπιον της Επιτροπής. Παρόμοια προσέγγιση ακολουθήθηκε και στην υπόθεση Lisrestal (T-450/1993), η οποία αφορούσε το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Η διοίκηση και διαχείριση τέτοιων πόρων ασκείται από κοινού, ήτοι μεταξύ Κοινότητας και κρατών μελών. Στην προκειμένη περίπτωση, η Επιτροπή εξέδωσε μια απόφαση προς το αρμόδιο Υπουργείο της Πορτογαλίας απαιτώντας την επιστροφή της επιδοτήσεως από την επιχείρηση Lisrestal επί τη βάσει ότι η τελευταία είχε κακοδιαχειριστεί την επιδότηση. Ο σχετικός Κανονισμός δεν παρείχε την ευκαιρία για την ως άνω εταιρεία να εκφράσει τις απόψεις της προ της εκδόσεως της αποφάσεως, αν και αυτή η δυνατότητα παρεσχέθη στο ως άνω Υπουργείο. Το Πρωτοδικείο έκρινε ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως, ως πτυχή των δικαιωμάτων αμύνης, είναι εφαρμόσιμο σε όλες τις διαδικασίες κατά ιδιώτη, οι οποίες ενδέχεται να έχουν ως συνέπεια ένα μέτρο ενάντια στα συμφέροντά του, ακόμη και αν δεν υπήρχαν καθόλου νομοθετικές προβλέψεις σχετικές με την επίδικη διαδικασία⁵³. Το ΔΕΚ επιβεβαιώνοντας της ως άνω απόφαση, έκρινε ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως εφαρμόζεται για το λόγο ότι το

⁵³ Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c2.htm>, για τις αποφάσεις επί των υποθέσεων C-48 and 60/1990 *Netherlands v. Commission*, ιδίως σκέψη 44, C-135/1992 *Fiskano v. Commission* σκέψη 39, T-50/1996 *Primex Produkte Import-Export GmbH & Co KG v. Commission* σκέψη 59.

επιβαλλόμενο μέτρο θα έχει σοβαρή επίδραση στα συμφέροντα του αιτούντος - θιγομένου, η οποία στην περίπτωση αυτή ήταν η απώλεια της επιδοτήσεως. Το Πρωτοδικείο στη υπόθεση Air Inter έκρινε ότι πρέπει να καθορίζεται εάν η παράλειψη του εν λόγω δικαιώματος έλαβε χώρα άμεσα κατά τις συναλλαγές του αιτούντος με την Επιτροπή ή εμμέσως με τις εθνικές αρχές ή μέσω ενός συνδυασμού και των δύο⁵⁴. Τέλος, στην υπόθεση T-50/1996 Primex Produkte Import-Export GmbH & Co KG v. Commission (σκέψη 60), το Πρωτοδικείο τόνισε emphaticά ότι κατά τη διαδικασία που αφορά στα τελωνεία, η διοίκηση των οποίων ασκείται και σε κοινοτικό και σε εθνικό επίπεδο, είναι ιδιαίτερος σημαντικό να διαφυλάσσεται η τήρηση της προηγούμενης ακροάσεως, δεδομένου ότι η Επιτροπή δύναται κατά διακριτική ευχέρεια να δεχθεί ή όχι την αρχική εκτίμηση των εθνικών αρχών επί του θέματος.

Η στάση των κοινοτικών δικαστηρίων διαφέρει όταν αφορά σε κοινοτικές πράξεις πιο κανονιστικής φύσεως ή στην περίπτωση που ο αιτών δεν επηρεάζεται άμεσα από την επίδικη ενέργεια ή μέτρο. Σε πράξεις αυτής της φύσεως το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως νοείται ως το δικαίωμα των ιδιωτών προς συμμετοχή ή και παρέμβαση κατά τη διαδικασία διαμορφώσεως της κανονιστικής πράξεως. Τα κοινοτικά δικαστήρια αρνούνται σε γενικές γραμμές με επιμονή την παροχή του εν λόγω δικαιώματος σε τέτοιες πράξεις, με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου η ακρόαση προβλέπεται

⁵⁴http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61994A0260, όπου βρίσκεται διαθέσιμη η απόφαση επί της υποθέσεως T-260/1994, ιδίως δε την σκέψη 65.

ρητώς από διάταξη του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου, Κανονισμού, Οδηγίας ή αποφάσεως που ρυθμίζει το εν λόγω τομέα.

Η υπόθεση C-104/1997 P, *Atlanta AG* κατά Επιτροπής αποτέλεσε απόφαση - σταθμό επί του εν λόγω ζητήματος. Ο αιτών αξίωνε αποζημίωση ένεκα ζημίας, η οποία προκλήθηκε από έναν κοινοτικό κανονισμό που ρύθμιζε την αγορά μπανάνας. Υποστήριξε, μεταξύ άλλων, ότι το Πρωτοδικείο έσφαλε κρίνοντας ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής σε μια διαδικασία που οδηγεί σε έναν Κανονισμό, πολύ περισσότερο επειδή έκρινε ότι δεν ήταν σχετικό με τον θιγόμενο το θέμα εάν η νομική κατάστασή του θα επηρεαζόταν από το «αποτέλεσμα» μιας διοικητικής ή νομοθετικής διαδικασίας. Ο αιτών επεδίωξε να βασιστεί στην υπόθεση *A/ Jubail*, η οποία προαναφέρθηκε, για να δείξει ότι η απουσία προβλέψεως στην Συνθήκη της απαιτήσεως ακροάσεως - συμμετοχής σε σχέση με μια νομοθετική διαδικασία δεν επιτρέπει την παράλειψη της πρώτης. Το ΔΕΚ απέρριψε το εν λόγω επιχείρημα. Έκρινε ότι υποθέσεις επί του δικαιώματος προηγούμενης ακροάσεως αφορούν μόνο σε πράξεις, κατά των οποίων ο αιτών έχει άμεσο και προσωπικό συμφέρον να στραφεί. Δεν μπορεί, κατά το ΔΕΚ, να επεκταθεί σε μια νομοθετική διαδικασία, στην οποία ενυπάρχει μια επιλογή οικονομικής πολιτικής και η γενική εφαρμογή της σε εμπόρους. Οι μόνες και αποκλειστικές υποχρεώσεις ακροάσεως-συμμετοχής στην κοινοτική νομοθεσία είναι αυτές που ρητώς προβλέπονται σε διατάξεις της Συνθήκης.

Η ως άνω προσέγγιση επιβεβαιώθηκε και με άλλες αποφάσεις στη συνέχεια. Στην υπόθεση C-258/2002 P, *Bactria Industriehygiene-Service*

Verwaltungs GmbH κατά Επιτροπής⁵⁵ το ΔΕΚ έκρινε μάλιστα ότι το γεγονός, ότι ένας κανονισμός περί βιολογικών προϊόντων προϋπόθετε ότι θα έπρεπε να δημιουργηθεί μια λίστα των περιλαμβανομένων σε αυτά ουσιών με τη βοήθεια πληροφοριών από τους παραγωγούς, δεν σήμαινε ότι η Επιτροπή υποχρεούτο να ακούσει τους παραγωγούς, όπως ήταν ο αιτών, κατά τη θέσπιση του εν λόγω κανονισμού. Στην υπόθεση C-263/2002 P, *Commission v. Jago-Quera & Cie SA*⁵⁶ το ΔΕΚ συμπέρανε ότι δεν υπήρχε καμία πρόβλεψη κοινοτικού δικαίου, δυνάμει της οποίας να απαιτείται η Επιτροπή να τηρήσει την προηγούμενη ακρόαση κατά τη θέσπιση του επίδικου Κανονισμού. Το πρότυπο της υποθέσεως Ατλάντα εφαρμόσθηκε και στην υπόθεση T-13/1999

⁵⁵<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C258/02&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>, όπου είναι διαθέσιμη η απόφαση, βλ. τη σκέψη 43.

⁵⁶<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C263/02&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>, όπου είναι διαθέσιμη, βλ. ιδίως την σκέψη 47 αυτής.

Pfizer Animal health SA κατά Συμβουλίου⁵⁷, όπου το Πρωτοδικείο έκρινε ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης επί της εκδόσεως αποφάσεως κατά συγκεκριμένου ιδιώτη δεν μπορούσε να τύχει εφαρμογής σε μια νομοθετική διαδικασία, η οποία οδηγεί στην θέσπιση ενός Κανονισμού, παρά το γεγονός ότι το επίδικο μέτρο είχε, κατ' αποτέλεσμα, άμεση και προσωπική επίδραση στον αιτούντα.

Όμως τα κοινοτικά δικαστήρια φαίνονται το ίδιο απρόθυμα να δεχθούν νομικές συνέπειες από το γεγονός της «συμμετοχής» κατά τη θέσπιση ενός νομοθετικού μέτρου. Στην υπόθεση C-10/1995 *Asocarne* κατά Συμβουλίου, το ΔΕΚ έκρινε ότι το γεγονός ότι ένα νομικό πρόσωπο, το οποίο ιδρύθηκε για την υπεράσπιση ενός συλλογικού συμφέροντος, έλαβε μέρος στην παρασκευή - επεξεργασία μιας Οδηγίας, ενώ δεν προβλέπετο από διάταξη της Συνθήκης, δεν σήμαινε ειδική μεταχείριση αυτού σε σχέση με το επίδικο μέτρο. Ο αιτών δεν νομιμοποιείτο και το γεγονός της συμμετοχής του στη θέσπιση του εν λόγω μέτρου δεν είχε καμία σημασία. Η ίδια προσέγγιση είναι

⁵⁷<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=T13/99%20&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>, όπου είναι διαθέσιμη, την σκέψη 487 αυτής και ομοίως σε <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=T70/99%20&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>, την T-70/1999 *Alpharma Inc. v. Council* σκέψη 389.

προφανής και σε άλλες υποθέσεις. Στην υπόθεση *Jego Quere*⁵⁸, το γεγονός ότι η αιτούσα ήταν η μόνη αλιευτική εταιρεία, η οποία διατύπωσε προτάσεις στην Επιτροπή κατά τη θέσπιση του Κανονισμού, δεν σήμαινε ότι είχε άμεσο έννομο συμφέρον ώστε να προσβάλει παραδεκτώς το επίδικο μέτρο ενώπιον του ΔΕΚ. Στην υπόθεση *Greenpeace*⁵⁹, το Πρωτοδικείο, κατά την κρίση του ότι οι αιτούντες δεν νομιμοποιούνται στην άσκηση του εν λόγω ενδίκου μέσου, απεφάνθη πως το γεγονός ότι, ορισμένοι αιτούντες είχαν υποβάλει καταγγελία ενώπιον της Επιτροπής περί της κοινοτικής χρηματοδότησεως του σταθμού ενέργειας, δεν τους παρείχε νομιμοποίηση, δεδομένου ότι οι σχετικοί Κανονισμοί δεν προέβλεπαν την εμπλοκή ιδιωτών στην έκδοση ή εφαρμογή αυτών των αποφάσεων. Τέλος, στην υπόθεση *Merck*⁶⁰ το Πρωτοδικείο διατύπωσε επίσης την κρίση του σαφώς: το γεγονός ότι ένας ιδιώτης συμμετείχε στη διαδικασία που οδηγεί στη θέσπιση μιας κοινοτικής πράξεως δεν σημαίνει ότι αυτός νομιμοποιείται να στραφεί κατά της πράξεως αυτής, εκτός εάν η σχετική κοινοτική νομοθεσία προβλέπει ειδικές διαδικαστικές εγγυήσεις για τον ιδιώτη.

⁵⁸ Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm> για την απόφαση στην υπόθεση C-263/2002 σκέψη 48.

⁵⁹ http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61993B0585, για την απόφαση επί της υποθέσεως T-585/1993 *Greenpeace International* κατά Επιτροπής, σκέψη 56.

⁶⁰ http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61996B0060T-60/1996, για την απόφαση στην υπόθεση *Merck&Co. Inc., v. Organon and Glaxo Wellcome plc* κατά Επιτροπής, σκέψη 73.

Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης θεωρείται θεμελιώδες όσον αφορά στις ατομικές πράξεις - αποφάσεις, χωρίς να εξαρτάται από την πρόβλεψη αυτού σε μια διάταξη της Συνθήκης, Κανονισμού ή Οδηγίας. Οι κοινοτικές διατάξεις ερμηνεύονται σύμφωνα με αυτό το δικαίωμα και η παράλειψη του δικαιώματος αυτού μπορεί να εξετασθεί αυτεπαγγέλτως από τα κοινοτικά δικαστήρια ως λόγος ακυρώσεως μιας πράξεως. Η στάση των κοινοτικών δικαστηρίων επί του ως άνω δικαιώματος είναι διαφορετική όσον αφορά σε κανονιστικές πράξεις. Η τήρηση της προηγούμενης ακρόασης είναι δυνατόν να απαιτείται, εφόσον κάτι τέτοιο προβλέπεται από μια διάταξη της Συνθήκης, ενός Κανονισμού Οδηγίας ή αποφάσεως, χωρίς η συμμετοχή του αιτούντος στη θέσπιση αυτών να αυξάνει την πιθανότητα να νομιμοποιείται ο τελευταίος να στραφεί κατά των ως άνω πράξεων.

Η διάκριση στην αντιμετώπιση του θέματος από τη νομολογία δικαιολογείται από τη φύση των εν λόγω πράξεων. Στην ουσία αυτό «υποκρύπτει» και η θέση των κοινοτικών δικαστηρίων. Η ακρόαση προ της εκδόσεως μιας αποφάσεως θα τηρηθεί μόνο εάν η απόφαση επηρεάζει άμεσα και προσωπικά τον αιτούντα. Όμως η απόδειξη του άμεσου και προσωπικού εννόμου συμφέροντος του αιτούντος αποδεικνύεται εξαιρετικά δύσκολα σε ορισμένες περιπτώσεις, ιδίως σε αυτές που αφορούν στις κανονιστικές πράξεις. Ο στενός ορισμός του άμεσου έννομου συμφέροντος επιτείνει τον προβληματισμό επί του ζητήματος, εάν η προηγούμενη ακρόαση μπορεί και πρέπει να τηγχάνει εφαρμογής κατά τη θέσπιση κανονιστικών πράξεων.

Η εξήγηση στην ερμηνεία της νομολογίας, όπως προαναφέρθηκε, βρίσκεται στο ότι υπάρχει πραγματική διάκριση μεταξύ προβλέψεων, οι οποίες επηρεάζουν ένα άτομο υπό τη μορφή ατομικών πράξεων - αποφάσεων, και

46

αυτών, οι οποίες επηρεάζουν μεν ένα άτομο αλλά μέσω πιο γενικοποιημένων κανόνων. Αυτή η διάκριση γίνεται δεκτή άλλωστε και στα περισσότερα νομικά συστήματα. Σημειωτέον, όμως, ότι αυτή η διάκριση επιδέχεται αμφισβητήσεως. Μπορεί να είναι εντελώς τυχαίο εάν ένας ιδιώτης επηρεάζεται μέσω μιας ατομικής πράξεως ή μιας κανονιστικής πράξεως. Η ατομική πράξη μπορεί σε κάθε περίπτωση να έχει έννομα αποτελέσματα, τα οποία έχουν προηγηθεί, και να καθιερώνει έναν κανόνα ή μια αρχή για μια κατηγορία περιπτώσεων, οι οποίες επιφέρουν έννομα αποτελέσματα σε μια ευρεία κατηγορία ατόμων.

Η κοινοτική πολιτική διά της δημιουργίας κανόνων μπορεί να αναπτυχθεί τόσο μέσω της εκδόσεως ατομικών πράξεων όσο και μέσω της θεσπίσεως κανονιστικών πράξεων. Εξάλλου, οι αρχές που λειτουργούν ως *ratio* για την έκδοση των ατομικών πράξεων είναι ομοίως εφαρμόσιμες και κατά την έκδοση των κανονιστικών πράξεων. Αυτές οι *ratio* είναι η λειτουργική και η μη λειτουργική⁶¹. Η πρώτη αιτιολογεί τα διαδικαστικά δικαιώματα, επειδή καθιστούν πολύ πιο πιθανό ότι θα υπάρχει ορθή έκβαση επί της ουσίας της υποθέσεως⁶². Η δεύτερη εκλαμβάνει την αιτιολογία ως μέρος του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και της αξίας του ανθρώπου, υπό την οπτική ότι είναι ορθό να προηγείται ακρόαση του θιγομένου προ της επιβολής ενός μέτρου, το οποίο μπορεί να επηρεάσει σοβαρά τα συμφέροντα του προσώπου.

⁶¹ Βλ. J. Mashaw, *Due Process in the Administrative State*, Yale University Press 1985, D. Galligan, *Due Process and Fair Procedures*, Oxford University Press 1996, σελ.75-82.

⁶² Πρβλ. Resnick, *Due process and Procedural Justice*, σε J. Pennock και J. Chapman (eds.), *Due Process*, Nomos Verlag, 1977, σελ.217.

Είναι δυνατόν να υποστηριχθούν και οι δύο ratio, οι οποίες εφαρμόζονται και στο πλαίσιο των κανονιστικών πράξεων. Το επιχείρημα της ακρόασης - συμμετοχής κατά τη θέσπιση αυτών έχει εν μέρει λειτουργική βάση, υπό την έννοια ότι ο κανόνας που θα θεσπισθεί θα επιτυγχάνει καλύτερα τον σκοπό του, εφόσον έχουν επ' αυτού διατυπωθεί οι απόψεις των ενδιαφερόμενων μερών. Επίσης, έχει εν μέρει και μη λειτουργική βάση, υπό την οπτική ότι μέσω της προηγούμενης ακρόασης τα άτομα μπορούν να συμμετέχουν στη λήψη των αποφάσεων μέσω της διαδικασίας της διαβούλευσης, στο πλαίσιο της «καλής διακυβέρνησης», με συνέπεια την ενίσχυση της νομιμοποίησης και την αυσιτελέστερη εφαρμογή της νομιμότητας της έννομης τάξης. Το τελευταίο είναι μείζονος σημασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, δεδομένης της γενικότερης ανησυχίας περί ουσιαστικής νομιμότητας⁶³. Άλλωστε, όπως παρατηρεί και ο Shapiro, υπάρχει μία σύνδεση μεταξύ της διαφάνειας και της συμμετοχής, μορφή της οποίας είναι και η προηγούμενη ακρόαση: «η πλήρης διαφάνεια μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω της συμμετοχής ή μέσω ενός διαλόγου υπό τη μορφή της συμμετοχής»⁶⁴.

Επίσης, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η γήρηση της προηγούμενης ακρόασης κατά την έκδοση ατομικών πράξεων δεν καλύπτει την παράλειψη τού εν λόγω δικαιώματος κατά την έκδοση μιας κανονιστικής πράξεως, η οποία εμπεριέχει έναν κανόνα δικαίου. Κι αυτό διότι ίσως δοθεί ως ανταπάντηση στα

⁶³ Βλ. Craig, *Democracy and Rulemaking within the EC: An empirical and normative assessment*, (1997) 3 ELJ 105, de Burca, *The Quest for legitimacy in the European Union*, (1996) 59 MLR 349.

⁶⁴ Βλ. Shapiro, *The Giving reasons requirement*, (1992) U Chic Legal Forum, σελ.205.

προηγούμενα ότι η απροθυμία των κοινοτικών δικαστηρίων να απαιτούν την προηγούμενη ακρόαση - συμμετοχή κατά την έκδοση κανονιστικών πράξεων δικαιολογείται, καθώς η παράλειψη αυτής δεν θα επηρεάσει τη διαδικασία αφού ο ιδιώτης θα ακουσθεί όταν εφαρμοσθεί ο σχετικός Κανονισμός στην ατομική του υπόθεση. Όμως αυτό χρήζει περαιτέρω εξετάσεως. Ορισμένοι Κανονισμοί μπορεί να τύχουν εφαρμογής άνευ εκδόσεως ατομικής πράξεως. Σε ορισμένες περιπτώσεις δεν εκδίδεται ατομική πράξη, η οποία εφαρμόζει το εν λόγω μέτρο σε έναν συγκεκριμένο ιδιώτη, εάν δεν υπάρχει παραβίαση τού εν λόγω κανόνα. Αλλά το ως άνω αντεπιχείρημα πάσχει, ακόμη και όταν ένας Κανονισμός εφαρμόζεται δια της εκδόσεως ατομικών πράξεων. Το γεγονός, δηλαδή ότι ο ιδιώτης δύναται να τύχει προηγούμενης ακρόασεως κατά την εφαρμογή ενός Κανονισμού στην ατομική του υπόθεση δεν θεραπεύει την παράλειψη τηρήσεως τού εν λόγω δικαιώματος κατά το αρχικό στάδιο της θέσπίσεως του Κανονισμού. Όπως προαναφέρθηκε, ratio της προηγούμενης ακρόασεως είναι τόσο η δυνατότητα των ενδιαφερομένων να επηρεάσουν κατά τη λήψη του προτεινόμενου μέτρου εναντίον των συμφερόντων τους, όσο και η συμμετοχή στη διαδικασία θέσπισης του κανόνα στον οποίον υπόκεινται. Η αδυναμία συμμετοχής δεν θεραπεύεται από την παροχή ακρόασεως κατά την εφαρμογή του κανόνα ή του μέτρου σε μια συγκεκριμένη περίπτωση. Η τήρηση της προηγούμενης ακρόασεως βεβαιώνει ότι ο ιδιώτης θα ακουσθεί προ της θέσπίσεως και της εφαρμογής ενός Κανονισμού, ανεξαρτήτως του περιεχομένου του τελευταίου. Δεν λειτουργεί ως μια ελεγκτική μέθοδος προκειμένου να επηρεάσει στη διαμόρφωση του περιεχομένου ή των ευνοϊκών διατάξεων ενός Κανονισμού. Επιπλέον, πρέπει να σημειωθεί ότι σε πολλές περιπτώσεις το περιεχόμενο ενός Κανονισμού, το οποίο διαμορφώθηκε άνευ ακρόασης, παραμένει εξ αυτού του λόγου



ανέλεγκτο όσον αφορά στο εάν τηρούνται οι αρχές της ισότητας, της αναλογικότητας κ.λπ., αφού τα δικαστήρια θα διστάσουν να αναμειχθούν με μια επιλογή που είναι αποτέλεσμα διακριτικής ευχέρειας των εκδιδόντων οργάνων, όπως αυτή αποτυπώνεται στον Κανονισμό.

Τα ανωτέρω αναδεικνύουν ότι η πρόδος στα δικαιώματα περί συμμετοχής είναι ελάχιστα πιθανόν να επέλθει από τη νομολογία των κοινοτικών δικαστηρίων, δεδομένου ότι η άσκηση αυτών δικαιωμάτων εμπλέκεται με την άσκηση πολιτικής από τα κοινοτικά όργανα, γεγονός που περιπλέκει τα πράγματα. Τα κοινοτικά δικαστήρια κατέστησαν σαφές ότι τέτοια δικαιώματα πρέπει να προβλέπονται στο πρωταγενές κοινοτικό δίκαιο. Οι Κανονισμοί ή οι Οδηγίες, οι οποίοι επιβάλλουν κανόνες διαμορφωμένους από την Επιτροπή ή κατά τη διαδικασία των επιτροπών, δεν περιέχουν καμία πρόβλεψη περί συμμετοχής παρά μόνον ενώπιον των επιτροπών, οι οποίες και πάλι δεν παρέχουν τη δυνατότητα ευρύτερης συμμετοχής, Διαλόγου ή διαβουλεύσεως.

II. Εφαρμογή και περιεχόμενο της προηγούμενης ακροάσεως επί ατομικών πράξεων

Κατόπιν της ανωτέρω διακρίσεως, η παρούσα μελέτη θα εστιασθεί στην ανάλυση του δικαιώματος επί των ατομικών πράξεων κοινοτικών οργάνων. Όπως προαναφέρθηκε, τα κοινοτικά δικαστήρια λειτούργησαν «ακτιβιστικά» στην προστασία αυτού του διαδικαστικού δικαιώματος σε σχέση με τις ατομικές πράξεις. Επέβαλαν με τη νομολογία τους την προηγούμενη ακρόαση ως γενικό κανόνα του κοινοτικού δικαίου, ανεξαρτήτως της υπάρξεως σχετικής προβλέψεως αυτής σε διάταξη της Συνθήκης, Κανονισμού, Οδηγίας ή Αποφάσεως. Η γενική τάση, όπως προαναφέρθηκε, είναι να απαιτείται η

50

προηγούμενη ακρόαση ακόμη και όταν δεν επιβάλλεται καμία κύρωση αλλά υπάρχει σοβαρή βλάβη των συμφερόντων του αιτούντος, ακόμη και σε περιπτώσεις που η διοικητική αρμοδιότητα ασκείται σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο. Επιπλέον, το δικαίωμα αυτό δεν μπορεί να αποκλεισθεί ή να περιορισθεί από νομοθετική πρόβλεψη και πρέπει να τηρείται είτε όταν δεν υπάρχει ειδική κοινοτική νομοθεσία, είτε όταν υπάρχει αλλά δεν λαμβάνει υπόψη της το εν λόγω δικαίωμα.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως ήδη αναφέρθηκε, το περιεχόμενο του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης προσδιορίζεται από την *ad hoc* νομολογία, εν συνδυασμό με την ειδική νομοθεσία κατά τομέα, η οποία αντανάκλα και' ουσίαν την αντίληψη των κοινοτικών δικαστηρίων. Παρά τις κατά καιρούς σχετικές συζητήσεις, δεν έχει θεσπισθεί πλήρης κοινοτικός κώδικας διοικητικής διαδικασίας, ούτε ειδική νομοθεσία επί του συνόλου των διαδικαστικών δικαιωμάτων. Η εξέλιξη του περιεχομένου του εδώ εξεταζόμενου δικαιώματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι άκρως ενδιαφέρουσα, στο μέτρο που αποτυπώνει τις επιρροές κατά τη διαδικασία θέσπισης κοινοτικών κανόνων, δεδομένου ότι κάποια εθνικά διοικητικά συστήματα βασίζονται στο *common law* και άλλα στην παράδοση του αστικού δικαίου, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση απλώς αντιγράφει διατάξεις από τα εθνικά αυτά συστήματα κατά την ανάπτυξη του ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου.

Προκειμένου δε να γίνουν πιο αντιληπτά τα ανωτέρω, θεωρείται σκόπιμο όπως αναλυθούν οι διαδικαστικές προϋποθέσεις ασκήσεως του εν λόγω δικαιώματος καθώς και ο τρόπος με τον οποίο προσδιορίζει η κοινοτική νομολογία την έκταση προστασίας αυτού. Γ' αυτό το λόγο εξετάζεται κατωτέρω εάν η βαρύτητα και γενικά η φύση του επιβαλλόμενου δια της

51

πράξεως μέτρου έχει σημασία για την τήρηση αυτού του δικαιώματος, ποια πρόσωπα μπορούν να ασκήσουν το εν λόγω δικαίωμα και συνεπώς να αξιώνουν δικαστική προστασία, τι συνιστά αντικείμενο της ακροάσεως καθώς και άλλες διαδικαστικές προϋποθέσεις, οι οποίες πρέπει να πληρούνται για την προστασία αυτού.

1. Βαρύτητα του επιβαλλόμενου μέτρου

Το ΔΕΚ δεν έχει ως σήμερα συστηματικά αναπτύξει την , υποστηριζόμενη στο πλαίσιο του γαλλικού δικαίου, άποψη ότι η βαρύτητα του σκοπούμενου δυσμενούς μέτρου αποτελεί προϋπόθεση για την εφαρμογή του δικαιώματος ακροάσεως. Συχνά δε αναφορικά με πειθαρχικές διαδικασίες, το ΔΕΚ διατυπώνει την άποψη ότι όσο βαρύτερο είναι το σκοπούμενο πειθαρχικό μέτρο, τόσο πιο απαρέγκλιτα θα πρέπει να τηρείται η αρχή της προηγούμενης ακροάσεως⁶⁵. Σε παρόμοια διατύπωση προβαίνει το ΔΕΚ αναφορικά με τα μέτρα διακριτικής ευχέρειας των αρχών, υποστηρίζοντας ότι όσο μεγαλύτερη είναι η διακριτική ευχέρεια, τόσο μεγαλύτερη είναι και η ανάγκη προηγούμενης ακροάσεως⁶⁶.

⁶⁵http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61980J0115, για την απόφαση του ΔΕΚ στην υπόθεση 115/1980 Demont κατά Επιτροπής, και σε http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61980J0125 για την υπόθεση 125/1980 Arning κατά Επιτροπής

⁶⁶ Β.λ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm> για την υπόθεση ΔΕΚ 19/1970 Almini κατά Επιτροπής.

Αρχικώς, το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως αναγνωρίσθηκε στις πειθαρχικές διαδικασίες. Ακολούθως, η νομολογία το επεξέτεινε σε διοικητικές διαδικασίες, οι οποίες οδηγούν στην επιβολή κυρώσεων σε οικονομικούς παράγοντες και σε ειδικά πρόστιμα⁶⁷. Πλέον, έχει καθιερωθεί δια της νομοθεσίας ως θεμελιώδης αρχή στο ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο, η οποία τυγχάνει εφαρμογής σε όλες τις διαδικασίες, που κινούνται εναντίον ιδιώτη και που αφήνουν ανοικτό το ενδεχόμενο επιβολής μέτρου, το οποίο θα έχει σοβαρές συνέπειες στον ιδιώτη. Σε πολλές περιπτώσεις μπορεί επίσης να εφαρμοσθεί σε διαδικασίες, οι οποίες δεν κινούνται κατά ιδιώτη αλλά μπορούν να οδηγήσουν σε μια απόφαση που θα επηρεάσει τα συμφέροντά του.

Μια διαδικασία κινείται κατά ιδιώτη, όσον αφορά το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως, όταν δύναται να οδηγήσει, όπως προαναφέρθηκε, σε μια απόφαση που επιφέρει άμεσες συνέπειες στη νομική του κατάσταση ακόμη κι εάν δεν απευθύνεται σε αυτόν η εν λόγω απόφαση. Στην υπόθεση T-260/1994 Air Inter κατά Επιτροπής, η Επιτροπή εξέδωσε μια απόφαση κατά το άρθρο 8 του Κανονισμού 2408/1992 περί προσβάσεως των κοινοτικών αερομεταφορέων στα ενδοκοινοτικά δρομολόγια, δυνάμει της οποίας απαγορευόταν στη Γαλλία να αρνηθεί δικαιώματα κυκλοφορίας στους κοινοτικούς αερομεταφορείς, ως προς συγκεκριμένα εσωτερικά δρομολόγια. Η συνέπεια αυτής της απόφασεως ήταν ότι η εταιρεία Air Inter, στην οποία η γαλλική κυβέρνηση είχε χορηγήσει τα αποκλειστικά δικαιώματα επί συγκεκριμένων δρομολογίων, δεν μπορούσε πλέον να απολυσεί την

⁶⁷ Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm> για υποθέσεις C- 56, 58/1964 Consten and Grundig κατά Επιτροπής και C-85/1976 Hoffman La Roche κατά Επιτροπής, σκέψη 9.

αποκλειστικότητα αυτών των δικαιωμάτων. Το Πρωτοδικείο έκρινε ότι αν και το άρθρο 8 του ως άνω Κανονισμού δεν προέβλεπε την άμεση συμμετοχή των αερομεταφορέων στη διοικητική διαδικασία, θα έπρεπε να εγγυώνται τα δικαιώματα αμύνης των ιδιωτών που επηρεάζονται από αυτόν. Περαιτέρω, έκρινε ότι η ως άνω εταιρεία είχε το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως, καθώς ήταν ο άμεσα θιγόμενος από τη στέρηση του προνομίου που της διασφάλιζε το κρατικό μέτρο, το οποίο εξασφάλιζε σε αυτήν την προνομιακή θέση και την κατονόμαζε ρητώς, και σε κάθε περίπτωση επειδή η εταιρεία αυτή θα έφερε τις αρνητικές συνέπειες του εν λόγω μέτρου.

Παρόμοια προσέγγιση της νομολογίας ακολουθείται και στις αποφάσεις που αφορούν την οικονομική ενίσχυση. Στην υπόθεση T-450/1993 Lisrestal κατά Επιτροπής, η Επιτροπή απηύθυνε μια απόφαση στις πορτογαλικές αρχές απαιτώντας μερική επαναπληρωμή της οικονομικής ενισχύσεως που είχε χορηγηθεί στην αιτούσα επιχείρηση από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Η απαίτηση επαναπληρωμής έλαβε χώρα κατόπιν ερευνών οι οποίες αποκάλυψαν κακοδιαχείριση της εν λόγω οικονομικής ενισχύσεως. Το Πρωτοδικείο έκρινε ότι η απόφαση να μειωθεί η ενίσχυση ελήφθη από την Επιτροπή και όχι από τις εθνικές αρχές, οι οποίες, υπό την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, δεν είχαν αρμοδιότητα να προβούν στη δική τους εκτίμηση. Η απόφαση, αν και απευθυνόταν μόνο στις πορτογαλικές αρχές, ρητώς αναφερόταν και στην επιχείρηση, την οποία άλλωστε αφορούσε άμεσα η εν λόγω απόφαση. Γι' αυτό το λόγο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι θα έπρεπε να προηγηθεί η ακρόαση της επιχειρήσεως προ της λήψεως της αποφάσεως από την Επιτροπή, κρίση η οποία επιβεβαιώθηκε και από το ΔΕΚ.

Κοινό γνώρισμα της προαναφερθείσας νομολογίας είναι ότι ο ιδιώτης που διεκδικεί το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως είναι αυτός που εθίγη

από τις κοινοτικές αποφάσεις άμεσα, με τρόπο που να τον διακρίνει σαφώς από άλλους ιδιώτες. Σε ορισμένες όμως περιπτώσεις, η νομολογία επεξέτεινε το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως ακόμη και σε διαδικασίες που δεν μπορεί να ειπωθεί ότι κινούνται κατά ενός συγκεκριμένου προσώπου.

Μια σημαντική απόφαση επ' αυτού του θέματος είναι η υπόθεση C-269/1990 Technische Universität München. Η κοινοτική νομοθεσία απέκλειε τα επιστημονικά εργαλεία, τα οποία εισάγονται από τρίτες χώρες για μη εμπορικούς σκοπούς, από τους τελωνειακούς δασμούς, υπό τον όρο ότι κανένα εργαλείο ίσης επιστημονικής αξίας δεν κατασκευάζεται στην Κοινότητα. Υπό τους εφαρμοστέους κανόνες, προκειμένου να λάβει μια απόφαση, η Επιτροπή συμβουλευτήκε μια ομάδα ειδικών. Η Επιτροπή αρνήθηκε στο Πανεπιστήμιο του Μονάχου την εισαγωγή άνευ τελωνειακών δασμών ενός επιστημονικού εργαλείου, το οποίο εισήγαγε το αιτούν, με την αιτιολογία ότι ισάξιο εργαλείο κατασκευαζόταν στην Κοινότητα. Η απόφαση αυτή ακυρώθηκε, μεταξύ άλλων, για παραβίαση του δικαιώματος προηγούμενης ακροάσεως. Το ΔΕΚ έκρινε ότι ο εισαγωγέας μιας επιστημονικής συσκευής είχε το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως, ακόμη και εάν ο εφαρμοστέος Κανονισμός δεν το προέβλεπε. Η ιδιαιτερότητα της εν λόγω αποφάσεως έγκειται στο ότι αναγνωρίζει το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως όχι μόνο σε ιδιώτες στους οποίους επιβάλλεται ποινή, αλλά και σε αυτούς που αιτούνται παροχή ευεργετήματος και στους οποίους μια απόφαση το αρνείται.

Αντιθέτως, όμως στην υπόθεση T-109/1994 Windpark Groothusen κατά της Επιτροπής, το Πρωτοδικείο έκρινε ότι μια επιχείρηση, της οποίας απορρίφθηκε η αίτηση για οικονομική βοήθεια υπό την κοινοτική νομοθεσία για την προώθηση της τεχνολογίας της ενέργειας, δεν είχε το δικαίωμα της

55

προηγούμενης ακρόασης. Μάλιστα, παρατήρησε ότι αυτή η κρίση είναι σύμφωνη και κατάλληλη με τη διαδικασία, καθώς εκατοντάδες αιτήσεων πρέπει να αξιολογηθούν σε σύντομο διάστημα, οπότε για λόγους οικονομίας χρόνου η παράλειψη της προηγούμενης ακρόασης δεν συνιστά παραβίαση του εν λόγω δικαιώματος. Γενικά θα πρέπει να σημειωθεί ότι η προηγούμενη ακρόαση δεν παρέχεται γενικά σε κάθε αιτούντα, του οποίου έχει απορριφθεί η αίτηση για χορήγηση ευεργετήματος ή παροχής, αλλά σε αυτόν για τον οποίο η διοίκηση έχει συγκεντρώσει αποδείξεις εναντίον του ή τον έχει «στοχοποιήσει» κατά την εξέταση της αιτήσεώς του λόγω της δικής του συμπεριφοράς. Δηλαδή, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης καθιερώνεται όταν ο αιτών έχει ιδιαιτερότητες που τον διακρίνουν από άλλους υποψήφιους. Μια από τις διαφορές στις δύο προαναφερθείσες αποφάσεις είναι ότι στην πρώτη η κοινοτική νομοθεσία παρείχε το δικαίωμα ελεύθερης εισαγωγής υπό ορισμένες προϋποθέσεις, ενώ στη δεύτερη η Επιτροπή απολάμβανε διακριτικής ευχέρειας επί της νομιμότητας ορισμένων ενεργειών της. Επίσης, όσον αφορά στην πρώτη απόφαση η επίδικη απόφαση έπασχε και άλλων διαδικαστικών ακυροτήτων, οι οποίες χαρακτήρισαν άδικη την όλη διαδικασία της εκδόσεως αποφάσεως. Είναι ιδιαίτερος αμφισβητήσιμο κατά πόσο η προηγούμενη ακρόαση, όσον αφορά στη δεύτερη απόφαση, μπορεί να αιτιολογηθεί οικονομικά. Γενικά, σε υποθέσεις με υψηλό αριθμό αιτήσεων είναι πιο δύσκολο να υποστηρίξει κανείς ότι η αναγνώριση διαδικαστικών δικαιωμάτων θα αποτελούσε μια αποτελεσματική μέθοδο για τη διασφάλιση της ουσιαστικής ορθότητας της επίδικης αποφάσεως.

Τέλος, το δικαίωμα ακρόασης μπορεί να κινηθεί κατά δημοσίων οργάνων στην περίπτωση που οι πράξεις και ενέργειες τους δεν έχουν άμεσα έννομα αποτελέσματα στο πρόσωπο που αφορούν αλλά ενδεχομένως μπορούν να

επιφέρουν επανειλημμένη ή άλλη έμμεση ζημία. Στην υπόθεση *Ismeri Europa* κατά Ελεγκτικού Συνεδρίου, το ΔΕΚ έκρινε ότι, αν και η έκδοση και η δημοσίευση αναφορών από το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν συνιστούν πράξεις οι οποίες επιφέρουν άμεσες συνέπειες στα δικαιώματα των ιδιωτών, δύνανται ωστόσο να επιφέρουν τέτοιες συνέπειες για τα άτομα αυτά, ώστε τα τελευταία θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να προβούν σε παρατηρήσεις προ της οριστικοποίησής του περιεχομένου αυτών των αναφορών.

2. Υποκείμενο-αντικείμενο δικαιώματος ακροάσεως

Δικαίωμα ακροάσεως αναγνωρίζεται μέσω διατάξεων του θετού δικαίου όχι μόνο στον άμεσα ενδιαφερόμενο - θιγόμενο από μία ενέργεια-μέτρο κοινοτικού οργάνου, αλλά και σε αυτόν που έμμεσα παραβλάπτεται από μέτρο με αντανakλαστική δυσμενή επενέργεια στα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του.

Υποκείμενο του δικαιώματος δύνανται να είναι φυσικά και νομικά πρόσωπα αλλά και κράτη μέλη. Συγκεκριμένα, το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως των κρατών μελών αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα στις περιπτώσεις: α) κατά τη διοικητική διαδικασία του άρθρου 226 ΣυνΘΕΚ⁶⁸ β) στη διαδικασία των

⁶⁸Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm> για C-274/1993 *Commission v. Luxembourg*

κρατικών ενισχύσεων⁶⁹ γ) στη διαδικασία ανοίγματος λογαριασμών, οι οποίοι παρουσιάζονται από τα κράτη μέλη για γεωργικές δαπάνες, οι οποίες θα καλυφθούν από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Συνοχής⁷⁰ και δ) στη διαδικασία σχετικά με οικονομικά προγράμματα του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου⁷¹. Όποτε η νομική κατάσταση μιας επιχείρησης υφίσταται σοβαρή βλάβη από μια απόφαση της Επιτροπής, η οποία απευθύνεται σε κράτος μέλος, η επιχείρηση δύναται να έχει έννομο συμφέρον προς επίκληση παραβιάσεως του δικαιώματος προηγούμενης ακροάσεως όσον αφορά στο κράτος μέλος. Αυτή είναι η περίπτωση στην οποία απαιτείται να καλέσει η Επιτροπή το κράτος μέλος να υποβάλει τις παρατηρήσεις του προ της λήψεως της αποφάσεως⁷².

Ωστόσο, ένα κράτος μέλος δεν έχει το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως στην περίπτωση ενός μέτρου αναμονής της παραγράφου 4 του άρθρου 95 Συνθήκης, ακόμη και όταν η Επιτροπή του το αρνηθεί. Η ως άνω διάταξη συνυπεριελήφθη στη Συνθήκη προκειμένου να διαφυλάξει τα συμφέροντα των

⁶⁹ Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm> για C-234/1984 *Belgium v. Commission*, C-301/1987 *France v. Commission* para.39, C-288/1996 *Germany v. Commission*.

⁷⁰ Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm> για την υπόθεση C-61/1995 *Greece v. Commission*.

⁷¹ Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm>, όπου είναι διαθέσιμη η απόφαση επί της υποθέσεως C-291/1989 *Interhotel v. Commission*.

⁷² Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c2.htm>, όπου είναι διαθέσιμες οι αποφάσεις στις υποθέσεις C-304/1989 *Oliveira v. Commission* paras 17,21, *Joined Cases T-432-434/1993 Socarfe and Others v. Commission* para 63.

κρατών μελών δια της κατοχυρώσεως της εναρμονίσεως της νομοθεσίας από μια ικανή πλειοψηφία του Συμβουλίου. Εάν μετά την θέσπιση ενός μέτρου εναρμονίσεως, ένα κράτος μέλος θεωρεί ότι είναι απαραίτητη η διατήρηση εθνικών διατάξεων λόγω επιτακτικών αναγκών του άρθρου 30 ΣυνΘΕΚ, ή για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος, ή του χώρου εργασίας, μπορεί να επιδιώξει έγκριση από την Επιτροπή. Στην υπόθεση C-3/2000 Δανία κατά Επιτροπής, η Δανία επιδίωξε την έγκριση της Επιτροπής για να διατηρήσει εθνικές διατάξεις που απαγόρευαν τη χρήση ορισμένων διατροφικών προσθετικών ουσιών, οι οποίες δεν περιλαμβάνονταν στη λίστα τέτοιων επιτρεπόμενων ουσιών της Οδηγίας 95/2. Η Επιτροπή αρνήθηκε να εγκρίνει τη διατήρηση των εθνικών διατάξεων της Δανίας, με την αιτιολογία ότι ήταν δυσανάλογο σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, ήτοι τη διατήρηση της δημόσιας υγείας. Η Δανία στράφηκε κατά της ως άνω απορρίψεως με το επιχείρημα ότι η Επιτροπή δεν παρέσχε σε αυτήν το δικαίωμα ακροάσεως προ της εκδόσεως της εν λόγω απορριπτικής αποφάσεως, ούτε έδωσε τη δυνατότητα σε άλλα κράτη μέλη να εκφράσουν τις απόψεις τους. Το ΔΕΚ έκρινε ότι η εν λόγω διαδικασία είναι διοικητική και όχι νομοθετική, αλλά δεν είναι δυνατή η προηγούμενη ακρόαση, καθώς η υπόθεση δεν κινήθηκε από κοινοτικό όργανο αλλά από κράτος μέλος. Μάλιστα πρόσθεσε ότι το κράτος μέλος είχε τη δυνατότητα να εκφράσει τις απόψεις του κατά την υποβολή της αιτήσεως του προς διατήρηση των εν λόγω εθνικών διατάξεων. Επίσης, έκρινε ότι μια απαίτηση για παρατεταμένες ανταλλαγές πληροφοριών δύσκολα συμβαδίζει με το σκοπό της παραγράφου 4 του άρθρου 95 ΣυνΘΕΚ, ήτοι τη διασφάλιση της ταχείας ολοκληρώσεως αυτής της διαδικασίας εγκρίσεως. Τέλος, η νομολογία επεξεργάστηκε την ως άνω κρίση της και για την παράγραφο 5 του άρθρου 95 ΣυνΘΕΚ, υποστηρίζοντας ότι αν και οι ουσιαστικές

προϋποθέσεις διαφέρουν, η διαδικασία παραμένει ίδια και η άρνηση προηγούμενης ακροάσεως πρέπει επίσης να τύχει εφαρμογής *mutatis mutandis* και για αυτή τη διάταξη⁷³.

Αντιθέτως, το ΔΕΚ δια της νομολογίας του χρησιμοποίησε το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως των κρατών μελών ως ένα επιχείρημα για την απόρριψη των προσφυγών κατά το προκαταρκτικό στάδιο. Σύμφωνα με αυτή τη νομολογία το ΔΕΚ μπορεί να απορρίψει ως απαράδεκτη μια προσφυγή, όταν το εθνικό δικαστήριο έχει αποτύχει να προσδιορίσει επαρκώς τα πραγματικά και νομικά περιστατικά της διαφοράς⁷⁴. Η αιτιολογία γι' αυτό είναι διπλή. Αφενός, η επαρκής πληροφόρηση είναι απαραίτητη, ώστε το ΔΕΚ να έχει την ουσιαστική δυνατότητα να εκδώσει ακολούθως μια απόφαση που θα βοηθήσει το εθνικό δικαστήριο. Αφετέρου, οι επαρκείς πληροφορίες σε σχέση με την προσφυγή παρέχουν στις κυβερνήσεις των κρατών μελών και σε τρίτους την δυνατότητα να υποβάλουν τις παρατηρήσεις του κατά το άρθρο 20 του Οργανισμού του ΔΕΚ⁷⁵. Το Δικαστήριο δίδει ιδιαίτερη σημασία σε αυτή τη διάταξη, η οποία θεσπίσθηκε για να προστατεύει τα δικαιώματα αμύνης των

⁷³ Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c2.htm> για την απόφαση στην υπόθεση C-512/1999 *Germany v. Commission* paras 40 et seq.

⁷⁴ Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c2.htm>, όπου είναι διαθέσιμες οι αποφάσεις του ΔΕΚ στις *Joined Cases 320-322/1990 Telemarsicabruzzo SpA v. Circostel*, C-378/1993 *La Pyramide*.

⁷⁵ Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c2.htm> για την απόφαση στην υπόθεση C-458/1993 *Saddik* σκέψη 13.

κρατών μελών και των κοινοτικών οργάνων, τα οποία έχουν έννομο συμφέρον στη διαδικασία.

Δικαίωμα ακρόασης τρίτων προσώπων προβλέπεται τόσο στο άρθρο 19 του Κανονισμού 17/1962⁷⁶, όσο και στο άρθρο 7 παρ.1 περίπτωση α' του Κανονισμού 2176/1984. Σε αντίθεση όμως με τη διαδικασία παροχής ακρόασης στις περιπτώσεις άμεσης προσβολής δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων, το δικαίωμα ακρόασης τρίτου δεν παρέχεται από τα κοινοτικά όργανα αυτεπαγγέλτως, αλλά μόνο κατόπιν αιτήσεώς τους. Όπως δε τόνισε το ΔΕΚ στην απόφασή του της 17-11-1987 (κατά τη συνεκδίκαση των υποθέσεων 142 και 156/1984 BAT Reynolds κατά Επιτροπής), το δικαίωμα ακρόασης των αμυνομένων - άμεσα βλαπτομένων δεν βρίσκεται στο ίδιο ιεραρχικό επίπεδο με το δικαίωμα ακρόασης των επιτιθέμενων και αιτούντων ακρόαση - έμμεσα παραβλαπτομένων. Ο ενάγων - έμμεσα θιγόμενος δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να λάβει πληροφορίες που αφορούν απόρρητα της αμυνομένης - άμεσα θιγομένης επιχείρησης, η οποία μπορεί με συγκεκριμένα μέσα να αντιταχθεί στην πρόσβαση στα στοιχεία αυτά που την αφορούν⁷⁷.

Όσον αφορά στο αντικείμενο του δικαιώματος ακρόασης, αυτό φαίνεται πλέον να εκτείνεται μετά την απόφαση του ΔΕΚ 113/1977⁷⁸ όχι μόνο σε πραγματικά περιστατικά αλλά και σε νομικά δεδομένα. Πιαιότερα η

⁷⁶ Βλ. επίσης άρθρα 5, 7 Κανονισμού 99/1963, ΔΕΚ 53/1983 AKZO Chemie v.Επιτροπής και A. Pliakos, ό.π. υποσ.11, σελ.213-217.

⁷⁷ Βλ. J. Schwarze, European Administrative Law, 1992 σελ.1277 επ.

⁷⁸ NTN Togo Bearing v. Συμβουλίου.

Επιτροπή είχε την τάση να ερμηνεύει τον όρο «πληροφορίες» στο άρθρο 6 του Κώδικα Antidumping στενά, έτσι ώστε να καταλαμβάνονται από αυτόν μόνο τα πραγματικά δεδομένα κι όχι ο τρόπος αξιολογήσεως και χρήσεώς τους από το κοινοτικό όργανο (νομική εκτίμηση). Ο Γενικός Εισαγγελέας Wagner αντιπαράτέθηκε στη ΔΕΚ 113/1977 με τη θέση αυτή⁷⁹ για να καταλήξει στο συμπέρασμα, ότι τόσο η τελεολογική ερμηνεία του άρθρου 6 του Κώδικα Antidumping, όπως αυτή συγκεκριμενοποιείται στο προοίμιο του νόμου, όσο και στο γράμμα του άρθρου 6g, το οποίο κάνει λόγο για απεριορίστη δυνατότητα υποστηρίξεως των συμφερόντων του ενδιαφερομένου, καθιστούν ορθότερη την ερμηνεία ότι το δικαίωμα ακροάσεως καταλαμβάνει τόσο τα πραγματικά όσο και τα νομικά δεδομένα. Από παλαιά το ΔΕΚ δέχεται περαιτέρω, ότι τα επιχειρήματά του δύναται να στηρίξει ο ενδιαφερόμενος προσκομίζοντας το απαραίτητο αποδεικτικό υλικό⁸⁰. Η διοικητική αρχή δεν είναι εντούτοις υποχρεωμένη να δέχεται αποδεικτικό υλικό, όταν κρίνει ότι η υπόθεση έχει επαρκώς διαλευκανθεί⁸¹. Πάντως ο ενδιαφερόμενος έχει σύμφωνα με τη ΔΕΚ 141/1984 δικαίωμα συμμετοχής στην αποδεικτική διαδικασία.

⁷⁹ Βλ. περισσότερες λεπτομέρειες σε J. Schwarze, ό.π., υποσ.78, σελ.1309.

⁸⁰ Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm> για τη ΔΕΚ 35/1967 Van Eick v.Επιτροπή

⁸¹ Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm> για τις αποφάσεις στις υποθέσεις ΔΕΚ 35/1967 Van Eick v Επιτροπή, 27/1974 United Brands v. Commission, 26/1963 Pistol v.Commission

3. Λοιπές διαδικαστικές προϋποθέσεις για την άσκηση του δικαιώματος ακρόασης

Ως προς τον τρόπο της ακρόασης το ΔΕΚ με σειρά αποφάσεών του έχει αποφανθεί, ότι απόκειται στη διακριτική ευχέρεια⁸² της Επιτροπής να δώσει στον ενδιαφερόμενο τη δυνατότητα να εκφράσει τις απόψεις του γραπτώς ή προφορικώς⁸³, στο μέτρο βέβαια που υφίστανται ρητές προβλέψεις⁸⁴. Ωστόσο, παραμένει καταρχήν ανοικτή η δυνατότητα στα κοινοτικά δικαστήρια να αποφασίσουν ότι το δικαίωμα, υπό τα πραγματικά περιστατικά μιας συγκεκριμένης υποθέσεως, ασκείται με προφορική ακρόαση. Συνήθως, ειδική νομοθεσία κατά τομείς της κοινοτικής πολιτικής μπορεί να προβλέπει προφορική ακρόαση κατά τη διαδικασία εκδόσεως αποφάσεων, όπως γίνεται στο πλαίσιο του ανταγωνισμού. Για παράδειγμα, προφορική ακρόαση προβλέπουν το άρθρο 7 εδ.1 σε συνδυασμό με το άρθρο 9 του Κανονισμού 99/1963⁸⁵ καθώς και το άρθρο 7 εδ.5 και 6 του Κανονισμού 2176/1984. Το όλο ζήτημα έταξε ο Γενικός Εισαγγελέας Reischl στη ΔΕΚ 209/1978 Van

⁸² βλ. <http://eur-lex.europa.eu/en/content/juris/cj.htm>, όπου διατίθενται οι αποφάσεις στις υποθέσεις ΔΕΚ 35/1967 Van Landewyck v. Commission, 9/1983 Eisen-und Metall AG v. Commission.

⁸³ βλ. J. Schwarze, ο.π., υποσ.78, σελ.1363-1364.

⁸⁴ Δικαίωμα γραπτής ακρόασης, λόγω χάρη, προβλέπει το άρθρο 3 του Κανονισμού 17/1962, και για τους τρίτους το άρθρο 5 του Κανονισμού 99/1962.

⁸⁵ Η διάταξη ουσιαστικά προβαίνει σε μίξη των δύο τρόπων ακρόασης. Η Επιτροπή δίδει στους ενδιαφερομένους που ακούστηκαν γραπτά την ευκαιρία να αναπτύξουν και προφορικά τις απόψεις τους, εφόσον αποδείξουν την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος προς τούτο. Η μίξη δεν προστατεύει περισσότερο αλλά αντιθέτως παραβλάπτει τους τρίτους.

Landewyck κατά Επιτροπής, κρίνοντας ότι απαίτηση προφορικής ακρόασης υφίσταται μόνο όταν ο ενδιαφερόμενος είναι σε θέση να επικαλεσθεί αποχρώντα λόγο, ο οποίος τη δικαιολογεί ή όταν επιβάλλεται πρόστιμο σε βάρος του. Το άρθρο 9 του Κανονισμού 99/1963 δεν καθιερώνει, συνεπώς, την προφορική ακρόαση ως γενικό κανόνα.

Το ΔΕΚ έχει δεχθεί σε αρκετές αποφάσεις του ότι απαραίτητο στοιχείο του δικαιώματος ακρόασης είναι και το δικαίωμα του ενδιαφερομένου να γνωρίζει το ζήτημα επί του οποίου θα ακουσθεί⁸⁶. Υποχρεωτική, βεβαίως, δεν είναι η γνωστοποίηση όλων των λεπτομερειών του αντικειμένου της ακρόασης, αλλά πάντως των ουσιωδών κατηγοριών που βαρύνουν τον ενδιαφερόμενο⁸⁷. Δεν απαιτείται επίσης γνωστοποίηση του δυσμενούς για τον ενδιαφερόμενο μέτρου που πρόκειται να λάβει η Αρχή, όπως είχε την ευκαιρία να διαπιστώσει το ΔΕΚ στην υπόθεση 322/1981 Michelin κατά Επιτροπής αναφορικά με το επιβλητέο πρόστιμο λόγω παραβιάσεως των κανόνων περί ανταγωνισμού⁸⁸.

⁸⁶ Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm>, όπου βρίσκεται η απόφαση στην υπόθεση ΔΕΚ 34/1977 *Oslizlok v. Επιτροπή*, όπου ο Γενικός Εισαγγελέας Warner συνοψίζει την όλη προβληματική με την ακόλουθη φράση: «Εφόσον κάποιος έχει δικαίωμα ακρόασης θα πρέπει να έχει και το δικαίωμα να γνωρίζει, ως προς το ποιο ζήτημα πρόκειται να ακουστεί».

⁸⁷ Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm> για τις αποφάσεις στις υποθέσεις ΔΕΚ 45/1969 *Boehringer v. Commission*, και 85/1976 *Hoffmann-La Roche v. Commission*.

⁸⁸ Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm> και ΔΕΚ 100-103/1980 *Musique Diffusion Française v. Commission*.

Ακόμη, στοιχεία που δεν γνωστοποιήθηκαν στον ενδιαφερόμενο δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη ούτε κατά την τελική απόφαση της Επιτροπής⁸⁹. Έγγραφα, το περιεχόμενο των οποίων δεν γνωστοποιήθηκε ρητά στον ενδιαφερόμενο δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν στην εις βάρος του διαδικασία, ακόμη και εάν από τα γεγονότα προκύπτει, ότι στον τελευταίο κατέστη έμμεσα γνωστό το περιεχόμενό τους⁹⁰. Διεύρυνση ή συγκεκριμενοποίηση των κατηγοριών κατά την εξέλιξη της διαδικασίας είναι δυνατή, εφόσον τα νέα αυτά στοιχεία γνωστοποιούνται στον ενδιαφερόμενο. Σε κάθε περίπτωση η γνωστοποίηση πρέπει να είναι σαφής και πλήρης και να μην αφήνει απλώς περιθώριο στον ενδιαφερόμενο να συνάγει έμμεσα το αντικείμενο της σκοπούμενης ακροάσεως.

Η νομολογία των κοινοτικών δικαστηρίων υπήρξε αναλυτική και συνεπέστατη στην επιμονή της πρώτον, ως προς τη γνωστοποίηση της φύσεως της υποθέσεως στον θιγόμενο και δεύτερον, ως προς τη δυνατότητα απαντήσεώς του. Αυτό καθίσταται σαφές με την παράθεση των υποθέσεων C-48, 66/1990 Netherlands and Koninklijke PTT Nederland NV and PTT Post κατά Επιτροπής. Το ΔΕΚ ακύρωσε την απόφαση Επιτροπής με την οποία αυτή έκρινε ότι ο εθνικός, ολλανδικός, νόμος, που ρύθμιζε τις ταχυδρομικές υπηρεσίες, παραβίαζε το άρθρο 86 παρ.1 ΣυνΘΕΚ. Η Επιτροπή, προτού λάβει την απόφαση, είχε αποστείλει τέλεξ στην ολλανδική κυβέρνηση

⁸⁹ Έτσι και ΔΕΚ 45/1969 Boehringer v. Commision σε <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm>

⁹⁰ Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm> για την απόφαση στην υπόθεση ΔΕΚ 107/1982 AEG v. Commission, 113/1977 NTN Toyo Bearing Co v. Συμβουλίου

ενημερώνοντάς την για την παραβίαση του άρθρου 86 ΣυνΘΕΚ και η ολλανδική κυβέρνηση απάντησε. Το ΔΕΚ έκρινε ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως παραβιάσθηκε διότι το τέλεξ ήταν διατυπωμένο γενικά και αόριστα, χωρίς να εκφράζει λεπτομερώς τις διατάξεις του εθνικού δικαίου που παραβίαζαν το κοινοτικό δίκαιο. Το Δικαστήριο υποστήριξε ότι το κράτος μέλος πρέπει να λαμβάνει μια «ακριβή και ολοκληρωμένη δήλωση των απόψεων της Επιτροπής» και ότι το κράτος μέλος «πρέπει να βρίσκεται σε θέση ώστε να μπορεί αποτελεσματικά να διατυπώσει τις απόψεις του επί των παρατηρήσεων τρίτων μερών». Μάλιστα, δια της υποθέσεως T-266/1997 *Vlaamse Televisie Maatschappij NV κατά Επιτροπής*, κατέστη σαφές ότι ακόμη και τρίτος πρέπει να έχει το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως, όταν βλάπτονται άμεσα τα οικονομικά του συμφέροντα από την απόφαση της Επιτροπής.

Η σημασία της ενημέρωσης του θιγομένου και του δικαιώματος αυτού προς ακρόαση, έστω υπό τη μορφή απαντήσεως, φαίνεται ξεκάθαρα στην υπόθεση C-135/1992 *Fiskano AB κατά Επιτροπής*. Στην αιτούσα αλιευτική εταιρεία επιβλήθηκε η ποινή της μη αναθεωρήσεως αλιευτικής αδείας για τους επόμενους δώδεκα μήνες, διότι αλίευε στα κοινοτικά ύδατα χωρίς την απαιτούμενη άδεια. Το ΔΕΚ ακύρωσε την απόφαση της Επιτροπής με το επιχείρημα ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως προϋποθέτει πώς κάθε ιδιώτης, στον οποίο επιβάλλεται μια ποινή, πρέπει να έχει τη δυνατότητα να καταστήσει γνωστές τις απόψεις του επί των λόγων εξαιτίας των οποίων η Επιτροπή του επέβαλε την ποινή. Η φύση του δικαιώματος ακροάσεως, υπό τη μορφή απαντήσεως, σκιαγραφήθηκε ενδελεχώς στην υπόθεση C-100/1980

Musique Diffusion Française κατά Επιτροπής⁹¹, όπου το ΔΕΚ τόνισε ότι, στο πλαίσιο παραβίασής κανόνων ανταγωνισμού, θα πρέπει να παρέχεται στην επιχείρηση η δυνατότητα να εκφράσει τις απόψεις της για τη βσιμότητα και τη σύνδεση των εμφανιζόμενων ως πραγματικών περιστατικών με τα χρησιμοποιούμενα από την Επιτροπή έγγραφα, προκειμένου να αποδειχθεί η εν λόγω παραβίαση.

Η νομολογία των κοινοτικών δικαστηρίων επίσης «προστατεύει» το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, ως προς την απαίτηση ενημερώσεως του θιγομένου και της δυνατότητας αυτού να υπαίνει, ακόμη και όταν η διοικητική αρμοδιότητα ασκείται τόσο σε κοινοτικό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Επ' αυτού σημαντική είναι η υπόθεση T-42/1996 Eyckeler & Malt AG κατά Επιτροπής⁹², η οποία αφορούσε τη μείωση των δασμών εισαγωγής. Το ρυθμιστικό σχέδιο προέβλεπε μια αρχική εκτίμηση από την εθνική Αρχή, η οποία θα μπορούσε να απορρίψει μια αίτηση κατά ελεύθερη βούληση. Αν η εθνική Αρχή θεωρούσε ότι θα έπρεπε να μειωθούν οι δασμοί, τότε παρέπεμπε το θέμα στην Επιτροπή, η οποία και θα λάμβανε την τελική απόφαση. Το προαναφερθέν πλαίσιο προέβλεπε επικοινωνία μεταξύ του ενδιαφερομένου και της εθνικής Αρχής, καθώς και μεταξύ της εθνικής

⁹¹ http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61980J0100 σκέψη 10, ομοίως και <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c2.htm> για τις C-204-205, 211, 213, 217, 219/2000 P, Maiborg Portland κατά Επιτροπής στη σκέψη 66.

⁹² βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/t2.htm>, ομοίως και για T-346/1994 France-Aviation κατά Επιτροπής, T-186, 187, 190-192, 210, 211, 216-218, 279-280, 293/1997 Kaufring AG κατά Επιτροπής σκέψεις 151-162.

Αρχής και της Επιτροπής, αλλά δεν υπήρχε καμία πρόβλεψη για το δικαίωμα ακροάσεως του αιτούντος ενώπιον της Επιτροπής. Το Πρωτοδικείο, ωστόσο, έκρινε ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως είναι θεμελιώδες, όταν το επίδικο μέτρο θα μπορούσε να έχει σοβαρές συνέπειες για τον αιτούντα και γι' αυτό ο τελευταίος πρέπει να είναι σε θέση να γνωρίζει τις απόψεις του, τουλάχιστον επί των θεμάτων που θα λάβει υπόψη της η Επιτροπή ως βάση για την έκδοση της αποφάσεώς της.

Ενόψει των ανωτέρω, λοιπόν, θα μπορούσε να λεχθεί ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως σε γενικές γραμμές προϋποθέτει ότι: α) το ενδιαφερόμενο μέρος πρέπει να έχει λάβει μια ολοκληρωμένη, σαφή και ακριβή δήλωση των ενστάσεων - αντιρρήσεων εις βάρος του β) το ενδιαφερόμενο μέρος πρέπει να έχει τη δυνατότητα να εκφράσει τις απόψεις του επί των πληροφοριών, οι οποίες ελήφθησαν υπόψη από το αποφασίζον όργανο προκειμένου να ληφθεί μέτρο ή να εκδοθεί απόφαση, συμπεριλαμβανομένων των παρατηρήσεων που υπέβαλαν τρίτοι και γ) το αποφασίζον όργανο δεν πρέπει να λάβει υπόψη πληροφορίες και έγγραφα, τα οποία δεν δύναται να αποκαλύψει στον θιγόμενο επειδή καλύπτονται με απόρρητο.

Επιπλέον, παρέχεται η δυνατότητα ασκήσεως του δικαιώματος ακροάσεως μέσω αντιπροσώπου - δικηγόρου. Στηριζόμενο στο άρθρο 9 παρ.2 του Κανονισμού 99/1963 το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για πρώτη φορά στην υπόθεση 49/1969 BASF κατά Επιτροπής έκρινε ότι κατά τη διενέργεια προφορικής ακροάσεως οι επιχειρήσεις είναι υποχρεωμένες να παρίστανται με τον πληρεξούσιο και τον νόμιμο εκπρόσωπό τους, δεδομένου ότι οι τελευταίοι είναι κατά τεκμήριο ενημερωμένοι αναφορικά με τα τεχνικά και οικονομικά ζητήματα που αποτελούν αντικείμενο της ακροάσεως στο

68

δίκαιο του ανταγωνισμού. Προβληματικό παραμένει, πάντως, όπως επισήμανε ο Γενικός Εισαγγελέας Lenz στην υπόθεση 53/1985 AKZO Chemie κατά Επιτροπής, κατά πόσον η δυνατότητα αυτή μπορεί να μεταφερθεί και στη διαδικασία antidumping. Σε κάθε περίπτωση τα πρόσωπα αυτά έχουν δικαίωμα να συμβουλευούνται δικηγόρους⁹³. Ως προς το ζήτημα τούτο η νομολογία του ΔΕΚ είναι πάγια, υιοθετώντας ευρύτερες ή στενότερες διατυπώσεις.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η σχέση μεταξύ του διενεργούντος την ακρόαση και αποφασίζοντος οργάνου, όπως διαμορφώθηκε από τη νομολογία των κοινοτικών δικαστηρίων. Σε αρκετές αποφάσεις του, με χαρακτηριστικότερες τις πρώτες χρονικά 46/1972⁹⁴ και 209/1978⁹⁵, το ΔΕΚ έκρινε ότι η διενεργούσα την ακρόαση Αρχή δεν είναι υποχρεωμένη να εκπληρώσει τη διαδικαστική της υποχρέωση μέσω του αποφασίζοντος οργάνου. Αρκεί η ακρόαση ενόπλιον ειδικά εξουσιοδοτημένου υπαλλήλου⁹⁶, ο οποίος είναι υποχρεωμένος να συντάξει σχετική έκθεση. Τη θέση αυτή, η οποία αρχικά

⁹³ Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm> για ΔΕΚ 115/1980 Demont κατά Επιτροπής, 124/1975 Perincioio κατά Συμβουλίου με στενότερη διατύπωση.

⁹⁴ Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm> την υπόθεση De Greef κατά Επιτροπής.

⁹⁵ Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm> την υπόθεση Van Landewych κατά Επιτροπής.

⁹⁶ Εφόσον έχουν εξουσιοδοτηθεί περισσότεροι υπάλληλοι, με ή η διενέργεια ακρόασης από έναν μόνο αντιπρόσωπό τους.

αναπτύχθηκε από το ΔΕΚ στο πεδίο του πειθαρχικού δικαίου⁹⁷, υιοθέτησε η Επιτροπή και για το δίκαιο του καρτέλ, εξουσιοδοτώντας συγκεκριμένους υπαλλήλους προς διενέργεια αμερόληπτης, και ανεξάρτητης από τον προσανατολισμό της προγενέστερης διαδικασίας, ακρόασης. Οι αρμοδιότητες του υπαλλήλου αυτού έχουν αναγραφεί σε ένα κείμενο με τον τίτλο «Εντολή», το οποίο βρίσκεται στο Παράρτημα της 13^{ης} Εκθέσεως του 1983 σχετικά με την πολιτική της Κοινότητας στο πεδίο του ανταγωνισμού.

Ο υπάλληλος αυτός προσδιορίζει την ημέρα, τον τόπο και τη διάρκεια της ακρόασης, έχει δε το δικαίωμα να στείλει στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις έναν κατάλογο ερωτήσεων επί των οποίων επιθυμεί να έχει απάντηση. Την απάντηση αυτή, στα ουσιώδη τουλάχιστον σημεία της, είναι δυνατόν να απαιτήσει αρχικά γραπτώς και στη συνέχεια να καλέσει τους εκπροσώπους των επιχειρήσεων σε προφορική ακρόαση σε κοινή συνεδρίαση όπου μπορούν να λάβουν μέρος και υπάλληλοι της Επιτροπής. Ως προς το πρωτόκολλο που συντάσσει ο εξουσιοδοτημένος προς ακρόαση υπάλληλος, η νομολογία ΔΕΚ είναι μάλλον ελαστική. Απαιτεί μεν πληρότητα και ακρίβεια περιεχομένου, θεωρεί εντούτοις ότι η νομιμότητα της απόφασης που στηρίχθηκε σε ελλιπές πρωτόκολλο δεν πάσχει όταν η Αρχή θα κατέληγε σε όμοια απόφαση ακόμη και εάν το πρωτόκολλο ήταν πλήρες⁹⁸. Τα πράγματα γίνονται ευλόγως

⁹⁷ Με την αιτιολογία, ότι η προηγούμενη ακρόαση δεν αποτελεί άσκηση πειθαρχικής εξουσίας αλλά απλό «τεχνικό μέτρο», ανάλογα με τα υπόλοιπα μέτρα συγκεντρώσεως αποδεικτικού υλικού βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm> για την υπόθεση ΔΕΚ 46/1972 De Greef κατά Επιτροπής με ανάλυση του Γενικού Εισαγγελέως Trabucchi.

⁹⁸ Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm> για τις ΔΕΚ 44/1969 Bucher κατά Επιτροπής, 51/1969 Bayer κατά Επιτροπής.

ακόμη πιο επικίνδυνα στις περιπτώσεις που δεν κρατούνται κατά τη διάρκεια της ακροάσεως ούτε καν σημειώσεις με στόχο να μην διαταραχθεί η ροή της προφορικής συζητήσεως, πράγμα που συχνά συμβαίνει στις ακροάσεις της διαδικασίας antidumping. Πάντως στην ΔΕΚ 188/1982 Thyssen κατά Επιτροπής κρίθηκε ότι η μαννητοφώνηση της συνομιλίας προς διευκόλυνση της συντάξεως του πρωτοκόλλου επιτρέπεται, ακόμη και εάν ο ακροώμενος εκπρόσωπος της ενδιαφερόμενης επιχειρήσεως δεν το γνωρίζει.

Όπως και στο σύνολο των εθνικών δικαίων το δικαίωμα ακροάσεως κατοχυρώνεται στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη ως δικαίωμα από το οποίο ο ενδιαφερόμενος μπορεί να παραιτηθεί, όχι γενικά και εκ των προτέρων, αλλά μόνο στη συγκεκριμένη περίπτωση⁹⁹. Τούτο σημαίνει ότι η Επιτροπή εκπληρώνει τη διαδικαστική της υποχρέωση δίδοντας στον ενδιαφερόμενο απλά τη δυνατότητα να εκφράσει τις απόψεις του χωρίς αυτό να σημαίνει ότι ο τελευταίος υποχρεούται να κάνει χρήση αυτής της δυνατότητας. Έτσι, ήδη από το ΔΕΚ 12/1968 ορθώς έχει κριθεί, ότι αφού η Αρχή προηγουμένως κατέβαλε μάταιες προσπάθειες να παρακινήσει τον ενδιαφερόμενο σε ακρόαση δικαιολογημένα συνέχισε τη διαδικασία και επέβαλε πειθαρχική ποινή, χωρίς ο τελευταίος να ασκήσει το θεμελιώδες διαδικαστικό του δικαίωμα.

Προσθευτική εμφανίζεται η νομολογία του ΔΕΚ αναφορικά με τη σχέση ατήσεως και ακροάσεως. Εκκινώντας από τη βασική θέση, ότι εφόσον

⁹⁹ Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/cl.htm> για τις ΔΕΚ 12/1968 Χ.κατά Ελεγκτικής Επιτροπής, 43/1974 Guillot κατά Επιτροπής, 3/1966 Alfieri κατά Κοινοβουλίου, 13/1963 Ιταλία κατά Επιτροπής

προκύβουν νέα δεδομένα μετά την πρώτη ακρόαση η Αρχή είναι υποχρεωμένη να καλέσει το διοικούμενο εκ νέου σε δεύτερη ακρόαση¹⁰⁰, οδηγείται με συνέπεια στην περαιτέρω θέση, ότι εφόσον η Αρχή αρνείται το αίτημα του ιδιώτη επί τη βάσει πραγματικών δεδομένων κειμένων εκτός της αιτήσεως, η ακρόαση με τα νέα αυτά δεδομένα είναι επιβεβλημένη.

Ως προς το χρονικό διάστημα που πρέπει να μεσολαβεί μεταξύ κλήσεως προς ακρόαση και ακροάσεως το ΔΕΚ δέχεται παγίως ότι πρέπει να είναι επαρκές¹⁰¹, προκειμένου να δοθεί στον ενδιαφερόμενο η ευκαιρία να προετοιμάσει την άμυνά του, ποτέ όμως έως τώρα δεν έχει κρίνει ότι κάποιο διάστημα δεν υπήρξε εύλογο¹⁰². Η διάρκεια της διαδικασίας συγκεντρώσεως των αποδεικτικών υλικού δεν θα πρέπει πάντως να συνδέεται άμεσα με το χαρακτηρισμό του διαστήματος μεταξύ κλήσεως και ακροάσεως ως ευλόγου, δεδομένου ότι, όπως επισημάνθηκε και στη ΔΕΚ 40/1973 *Demont* κατά *Επιτροπής*, η μεν Επιτροπή συγκεντρώνει για πρώτη φορά το υλικό ο δε αμυνόμενος το έχει έτοιμο προς αντίκρουση.

Περαιτέρω στενών προθεσμιών μεταξύ κλήσεως και ακροάσεως (ειδικότερα η ως άνω υπόθεση *Demont* κατά *Επιτροπής* αναφέρει 3 ημέρες) αντιμετωπίζονται επίσης ευμενώς υπό την προϋπόθεση ότι στον

¹⁰⁰ Έτσι, ΔΕΚ 51/1969 *Bayer* κατά *Επιτροπής*, 40/1973 *Sulker* *Unie* κατά *Επιτροπής*, οι οποίες είναι διαθέσιμες στην ιστοσελίδα <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm>

¹⁰¹ Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm> για την υπόθεση ΔΕΚ 48/1969 *ICI* *v. Commission*

¹⁰² Βλ. <http://curia.europa.eu/en/content/juris/c1.htm> για τις υποθέσεις ΔΕΚ 40/1973 *Sulker Unie v. Commission*, 27/1975 *United Brands v. Commission*

ενδιαφερόμενο θα δοθεί η δυνατότητα να αναπτύξει σε κατεπινές ακροάσεις τα περαιτέρω επιχειρήματά του γραπτώς (συνδυασμός γραπτής και προφορικής ακροάσεως).

III. Δικαίωμα ακροάσεως και τομεακή νομοθεσία

Στην πραγματικότητα το δικαίωμα ακροάσεως αποκτά ιδιαίτερη σημασία στους ακόλουθους τομείς: στον ανταγωνισμό, στο antidumping, στις κρατικές ενισχύσεις, στο υπαλληλικό δίκαιο και στη διαδικασία που αφορά στα προγράμματα οικονομικής ενισχύσεως. Γι' αυτό το λόγο κρίνεται σκόπιμο να παρατεθεί στην παρούσα μελέτη ο τρόπος που ασκείται η ακρόαση σε ορισμένους από αυτούς τους τομείς, χωρίς να γίνει μια εξαντλητική ανάλυση αλλά περισσότερο ανάδειξη της κοινοτικής προσεγγίσεως.

1. Ανταγωνισμός

Στο πλαίσιο του κοινοτικού ανταγωνισμού, οι συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων έπρεπε κατά το παλαιότερο νομικό καθεστώς, εκτός από ορισμένες εξαιρέσεις, να κοινοποιούνται στην Επιτροπή και η τελευταία διέθετε το μονοπώλιο επί της εφαρμογής της παραγράφου 3 του άρθρου 81 ΣυνΘΕΚ. Το σύστημα ήταν, υπό αυτή την έννοια, συγκεντρωτικό αλλά διέθετε και αποκεντρωμένες εκφάνσεις. Οι διατάξεις των άρθρων 81 και 82 ΣυνΘΕΚ είχαν άμεσο αποτέλεσμα. Τα εθνικά δικαστήρια μπορούσαν να εφαρμόσουν την παράγραφο 1 του άρθρου 81 ΣυνΘΕΚ σε υποθέσεις ενώπιόν τους αλλά δεν μπορούσαν να επιβάλουν εξαίρεση κατά την παράγραφο 3 του άρθρου 81

ΣυνΘΕΚ. Η παραδοσιακή αυτή προσέγγιση επήλθε ύστερα από έντονη προσπάθεια. Η Επιτροπή δεν διέθετε τα μέσα ώστε να εξετάσει όλες τις συμφωνίες οι οποίες της κοινοποιούνταν εντός ευλόγου χρόνου, ούτε είχε τα μέσα να εκδικάσει όλες παρά μόνο ορισμένες εξ αυτών των συμφωνιών. Ως εκ τούτου ενθάρρυνε τα εθνικά δικαστήρια να εφαρμόζουν τα άρθρα 81 και 82 ΣυνΘΕΚ. Ωστόσο, δια της Λευκής Βίβλου για τον εκσυγχρονισμό των διατάξεων εφαρμογής των 85 και 86 ΣυνΘΕΚ, προτάθηκε μια ολοκληρωτική τροποποίηση του υπάρχοντος έως τότε καθεστώτος. Η νέα προσέγγιση βασίζεται σε μια ριζοσπαστική αποκέντρωση. Η κοινοποίηση καταργείται, ομοίως δε και το μονοπύλιο της Επιτροπής επί της εφαρμογής της παραγράφου 3 του άρθρου 81 ΣυνΘΕΚ. Τα εθνικά δικαστήρια και οι εθνικές αρχές ανταγωνισμού εξουσιοδοτούνται να εφαρμόζουν πλέον όλες τις παραγράφους του άρθρου 81 ΣυνΘΕΚ και η Επιτροπή αναλαμβάνει την επίλυση καινοφανών προβλημάτων ή πρωτοφανών παραβιάσεων των κανόνων ανταγωνισμού. Αυτό το νέο καθεστώς θεσμοθετήθηκε με τον Κανονισμό του Συμβουλίου 1/2003/ΕΚ.

Τα βασικά στοιχεία των διαδικαστικών δικαιωμάτων συμπεριλαμβάνονται στις διατάξεις του ως άνω Κανονισμού. Προβλέπεται δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως για τις θυγόμενες επιχειρήσεις κατά τη διαδικασία ενώπιον της Επιτροπής, προ της εκδόσεως της απόφασής, και η τελευταία οφείλει να βασίζει την απόφασή της μόνο σε ενστάσεις – αντιρρήσεις επί των οποίων μπορούν τα μέρη να διατυπώσουν τις απόψεις τους¹⁰³. Η δήλωση των αντιρρήσεων πρέπει να κοινοποιείται σε κάθε πλευρά και η Επιτροπή πρέπει

¹⁰³ Βλ. άρθρο 27 παρ.1.

να θέτει προθεσμία εντός της οποίας τα μέρη μπορούν να διατυπώσουν τις απόψεις τους¹⁰⁴ επ' αυτής. Τα μέρη δύνανται κατά την υποβολή των γραπτών παρατηρήσεων τους να εκθέσουν όλα τα περιστατικά, τα οποία τους είναι γνωστά και έχουν σχέση με την άμυνά τους, και να προσκομίσουν όλα τα σχετικά έγγραφα¹⁰⁵. Η Επιτροπή πρέπει να παρέχει στα μέρη, προς τα οποία απευθύνε τη δήλωση αντιρρήσεων, τη δυνατότητα να αναπτύξουν τα επιχειρήματά τους σε προφορική ακρόαση, εφόσον το ζητήσουν μέσω των γραπτών τους παρατηρήσεων¹⁰⁶. Οι καταγγέλλοντες πρέπει να συνδέονται στενά με τη διαδικασία. Ακόμη, αν η Επιτροπή ή οι εθνικές Αρχές ανταγωνισμού το θεωρήσουν απαραίτητο, δύνανται να ακούσουν και άλλα φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Τα τελευταία πρέπει να έχουν ειδικό έννομο συμφέρον προκειμένου να υποβάλουν αίτηση προς ακρόαση¹⁰⁷. Επιπλέον, η Επιτροπή μπορεί, όπου κρίνει απαραίτητο, να καλέσει τα προαναφερθέντα πρόσωπα να αναπτύξουν τα επιχειρήματά τους κατά την προφορική ακρόαση των θιγόμενων, καθώς και οποιονδήποτε άλλον τρίτο να διατυπώσει γραπτώς τις απόψεις του και να παρακολουθήσει την προφορική ακρόαση¹⁰⁸. Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης των θιγόμενων και γενικά τα δικαιώματα αμύνης, πρέπει να γίνονται απολύτως σεβαστά κατά τη διαδικασία του δικαίου

¹⁰⁴ Βλ. άρθρο 10 παρ.1, 2 Κανονισμού 773/2004.

¹⁰⁵ Ibid, άρθρο 10 παρ.3.

¹⁰⁶ Ibid άρθρο 12.

¹⁰⁷ Βλ. άρθρο 27 παρ.3 Κανονισμού 1/2003.

¹⁰⁸ Βλ. άρθρο 13 Κανονισμού 773/2004.

του ανταγωνισμού¹⁰⁹. Οι θιγόμενοι έχουν δικαίωμα προσβάσεως στο φάκελο της υποθέσεώς τους και μπορούν να αξιώσουν την προστασία του επαγγελματικού τους απορρήτου.

Έως τώρα, η ανάλυση αφορά τα δικαιώματα εκείνων των επιχειρήσεων που εμφανίζονται να έχουν παραβιάσει τους κανόνες του ανταγωνισμού, αν και είδαμε ανωτέρω ότι και τρίτοι μπορούν να λάβουν μέρος κατά τη διαδικασία αποφάνσεως. Τα διαδικαστικά δικαιώματα των καταγγελλόντων αποτυπώνονται ξεκάθαρα στον Κανονισμό 773/2004 και στην Ανακοίνωση της Επιτροπής επί της μεταχείρισεως των καταγγελλόντων από την τελευταία, κατά την εφαρμογή των άρθρων 81 και 82 ΣυνΘΕΚ. Η Επιτροπή κατέστησε σαφές ότι ο καταγγέλλων έχει μια σειρά από επιλογές: μπορεί να ενδείξει αγωγή ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, μπορεί να προβεί σε καταγγελία ενώπιον της Επιτροπής ή απλά δύναται να παράσχει πληροφορίες σχετικά με παραβάσεις των κανόνων του ανταγωνισμού στην ιστοσελίδα της Επιτροπής. Επίσης, υπάρχουν ποικίλα διαδικαστικά δικαιώματα για πρόσωπα με έννομο συμφέρον, τα οποία επιθυμούν να προβούν σε μια καταγγελία ενώπιον της Επιτροπής, κατά το άρθρο 7 παρ.2 του Κανονισμού 1/2003. Παραδόξως, η ως άνω Ανακοίνωση αναφέρει ότι η Επιτροπή δεν υποχρεούται να εξετάσει όλες τις υποβαλλόμενες καταγγελίες, δεδομένων των λίγων μέσων που διαθέτει και σε συνάρτηση με τη σημασία μιας καταγγελίας ως προς το κοινωνικό συμφέρον¹¹⁰. Ο καταγγέλλων δύναται να

¹⁰⁹ Βλ. άρθρο 27 παρ.2 Κανονισμού 1/2003.

¹¹⁰ Βλ. Ανακοίνωση Επιτροπής επί της μεταχείρισεως των καταγγελλόντων από την Επιτροπή κατά την εφαρμογή των άρθρων 81 και 82 ΣυνΘΕΚ, ΟJ 2004 C101/65 παράγραφοι 41-45.

κάνει γραπτές παρατηρήσεις προς την Επιτροπή, και επιπλέον έχει τη δυνατότητα να εκφράσει τις απόψεις του κατά την προφορική ακρόαση, όπως προελέχθη. Μάλιστα, η Επιτροπή έχει τονίσει ότι η διαδικασία που ακολουθεί σε υποθέσεις ανταγωνισμού δεν διεξάγεται κατά αντιδικία μεταξύ του καταγγέλλοντος και των επιχειρήσεων υπό έρευνα, απ' όπου μπορεί να συναχθεί ότι «τα διαδικαστικά δικαιώματα των καταγγελλόντων είναι λιγότερα σε έκταση από το δικαίωμα προηγούμενης και δίκαιης ακρόασης των επιχειρήσεων, οι οποίες είναι υποκείμενα της παραβίασής.¹¹¹».

Τέλος αξίζει να αναφερθεί, όσον περαιτέρω αναλύσεως στην παρούσα, ότι ο Κανονισμός 773/2004 επίσης παραθέτει τη σημασία των διαδικαστικών δικαιωμάτων και εξουσιών που διαθέτει η Διοίκηση. Η αιτιολογία αυτών κάθε άλλο παρά λειτουργική είναι, παρέχοντας στην ουσία στην Κοινότητα την δυνατότητα να επιτύχει τους στόχους της όσον αφορά την πολιτική της επί του ανταγωνισμού.

2. Κρατικές ενισχύσεις

Όπως προελέχθη, η κοινοτική διοίκηση επί των κρατικών ενισχύσεων έχει αναπτύξει μια σημαντική νομολογία επί της εν λόγω διαδικασίας. Το βασικό νομοθετικό πλαίσιο είναι ο Κανονισμός του Συμβουλίου 659/1999 περί των κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 ΣυνΘΕΚ, το προοίμιο του οποίου αναφέρει ότι σκοπός του είναι να κωδικοποιήσει την πρακτική της Επιτροπής

¹¹¹ Βλ. Ανακοίνωση Επιτροπής επί της μεταχείρισης των καταγγελλόντων από την Επιτροπή κατά την εφαρμογή των άρθρων 81 και 82 ΣυνΘΕΚ, ΟΥ 2004 C101/65 παράγραφος 59.

υπό το φως της κοινοτικής νομολογίας, και με αυτόν τον τρόπο να διασφαλίσει τη διαφάνεια και τη νομιμότητα των διαδικασιών που ακολουθούνται επί κρατικών ενισχύσεων. Το άρθρο 88 ΣυνΘΕΚ καθιερώνει σχετικώς μια διαδικασία σε δύο στάδια: στο πρώτο στάδιο διεξάγεται μια προκαταρκτική έρευνα από την Επιτροπή και στο δεύτερο μια πιο διεξοδική εξέταση, εφόσον υπάρξουν σοβαρές δυσκολίες στην έκδοση της αποφάσεως εντός της προθεσμίας των δύο μηνών.

Ο ως άνω Κανονισμός καθιερώνει μια σειρά διαδικαστικών δικαιωμάτων προς όφελος των κρατών μελών και των ενδιαφερομένων. Αυτά αφορούν τη θέσπιση των κανόνων κρατικών ενισχύσεων, την εφαρμογή τους και τη γνώση του αποτελέσματος. Αντανακλούν στην ουσία την κοινοτική νομολογία και την αναπτύσσουν ενδελεχέστερα. Οποιοσδήποτε μπορεί να αναμενεί την Επιτροπή για υποτιθέμενη παράνομη κρατική ενίσχυση ή κακοδιαχείριση της τράπεζας. Η Επιτροπή οφείλει να ενημερώσει τον ενδιαφερόμενο, αν θεωρεί ότι οι πληροφορίες είναι ανεπαρκείς, προκειμένου αυτός να συνδράμει στη διαμόρφωση της απόψεώς της, και, σε περίπτωση που η ίδια αποφανθεί, οφείλει να αποστείλει αντίγραφο της αποφάσεως στον θιγόμενο. Η υποχρέωση γνωστοποίησης συνιστά ουσιώδη τύπο για τη διαδικασία της έρευνας¹¹². Η απόφαση που εκκινεί την διαδικασία έρευνας πρέπει να περιέχει εν προλήψει τα σχετικά νομικά και πραγματικά περιστατικά και να περιλαμβάνει μια προκαταρκτική αξιολόγηση της Επιτροπής, όσον αφορά πρώτον, το λόγο για τον οποίο η ενέργεια του κράτους μέλους συνιστά

¹¹² Βλ. άρθρο 6 παρ.1 του Κανονισμού του Συμβουλίου 659/1999 περί των κανόνων εφαρμογής του άρθρου 93 ΣυνΘΕΚ, ΟΥ 1999 L 83/1.

ενίσχυση και δεύτερον, το λόγο για τον οποίο η Επιτροπή αμφισβητεί τη συμβατότητά της με την κοινή αγορά. Τα κράτη μέλη και άλλοι ενδιαφερόμενοι δύνανται να υποβάλουν παρατηρήσεις εντός ορισμένης προθεσμίας, συνήθως εντός μηνός. Τα κράτη μέλη, τα οποία χορήγησαν την εν λόγω ενίσχυση, μπορούν να πληροφωρηθούν τις παρατηρήσεις και να απαντήσουν επί αυτών¹¹³. Ο ενδιαφερόμενος που έχει υποβάλει παρατηρήσεις και ο ευεργετούμενος από την ενίσχυση λαμβάνουν αντίγραφο της αποφάσεως της Επιτροπής, αν η τελευταία αποφασίσει να παύσει τη διαδικασία, και κάθε ενδιαφερόμενος δικαιούται να λάβει αντίγραφα γενικά των αποφάσεων, εφόσον τα αιτηθεί, κατά τον ως άνω Κανονισμό¹¹⁴. Με αυτές τις προβλέψεις διασφαλίζεται η τήρηση της προηγούμενης ακροάσεως των θιγομένων και εν γένει ενδιαφερομένων σε σχέση με τις κρατικές ενισχύσεις.

3. Αντίδοumping

Ο Κανονισμός του Συμβουλίου 384/1996 ρηώς παρέχει δικαιώματα αμύνης στα ενδιαφερόμενα μέρη. Η διαδικασία antidumping κινείται συνήθως έπειτα από μια καταγγελία ή, σε ειδικές περιπτώσεις, από την ίδια την Επιτροπή, μέσω δημοσιεύσεως σχετικής ανακοινώσεως στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Ειδικότερα, στο άρθρο 6 παρ.5 αυτού προβλέπεται ότι οι ενδιαφερόμενοι πρέπει να ακουσθούν, εφόσον πληρούνται οι ακόλουθες

¹¹³ Ibid, άρθρο 6 παρ.2.

¹¹⁴ Ibid, άρθρο 20 παρ.3.

προϋποθέσεις: α) υποβάλουν σχετικό γραπτό αίτημα εντός της προθεσμίας που ορίζεται στην ως άνω ανακοίνωση, β) δείξουν ότι είναι ενδιαφερόμενοι οι οποίοι ενδεχομένως θα θιγούν από το αποτέλεσμα της διαδικασίας και γ) έχουν ειδικό έννομο συμφέρον και γενικά λόγους για να ακουσθούν. Σημειώνεται ότι υπάρχουν δύο βασικές διαφορές επί της ασκήσεως του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης μεταξύ της διαδικασίας του ανταγωνισμού και αυτής του antidumping. Σε αντίθεση με τον Κανονισμό 773/2004, ο Κανονισμός 384/1996 δεν προϋποθέτει την κλήση της Επιτροπής προς τους καταγγέλλοντες προκειμένου να υποβάλουν περαιτέρω παρατηρήσεις, στην περίπτωση που η καταγγελία θα τεθεί στο αρχείο. Επίσης, επί antidumping η προφορική ακρόαση διαδραματίζει πιο σημαντικό ρόλο¹¹⁵. Μια τρίτη διαφορά, η οποία μπορεί να προστεθεί, είναι η αύξηση της ανάγκης προστασίας του απορρήτου στη διαδικασία του antidumping, λόγω της φύσεώς της ως πολιτικά ευαίσθητης διαδικασίας και της αναμείξεως κυβερνήσεων τρίτων κρατών¹¹⁶.

Το άρθρο 6 παρ.7 του Κανονισμού 384/1996 δίδει τη δυνατότητα στους ενδιαφερόμενους, κατόπιν εγγράφου αιτήματος, να ερευνήσουν όλες τις πληροφορίες οι οποίες διατίθενται σε κάθε πλευρά, εφόσον δεν είναι

¹¹⁵ Βλ. άρθρο 6 παρ.6 του Κανονισμού 384/1996, στο οποίο προδίδεται μια κατά ανθέως διαδικασία, κατά την οποία εισαγωγείς, εξαγωγείς, καταγγέλλοντες και κυβερνητικοί εκπρόσωποι των χωρών εξαγωγής δύνανται να συμπαρασταθούν ώστε να παρουσιασθούν όλες οι απόψεις.

¹¹⁶ Βλ. περαιτέρω H.C. von Heydenbrand, und der Lasa, Confidential Information in Antidumping Proceedings before United States Court and the European Court, 1983, ELR 331.

απόρρητες και δεν χρησιμοποιούνται κατά την έρευνα. Στην υπόθεση *Al Jubail Fertilizer* κατά Συμβουλίου¹¹⁷, κρίθηκε ότι οι διατάξεις του Κανονισμού 2176/1984, ο οποίος τύγχανε εφαρμογής τότε, πρέπει να ερμηνευθούν υπό το φως του δικαιώματος ακρόασης ως μιας θεμελιώδους αρχής γενικής εφαρμογής. Κατά την απόφαση, το δικαίωμα αυτό πρέπει να γίνει σεβαστό κατά τη διαδικασία του antidumping αν και τα μέτρα antidumping επιβάλλονται μέσω γενικών ρυθμίσεων και Κανονισμών παρά μέσω ατομικών πράξεων. Όμως το Δικαστήριο κατέληξε σε αυτή την κρίση, διότι αν και ο επίδικος Κανονισμός είναι γενικής εφαρμογής, επέφερε άμεσες και προσωπικές συνέπειες στις θιγόμενες επιχειρήσεις αλλά και αντιφατικές μεταξύ αυτών. Επίσης, έκανε λόγο και για το δικαίωμα ακρόασης όσον αφορά τα έγγραφα, τα οποία γνωστοποιεί η Επιτροπή στους ενδιαφερόμενους, κρίση η οποία όμως έχει ήδη αναλυθεί στο υποκεφάλαιο περί του περιεχομένου του δικαιώματος της ακρόασης. Η σημασία αυτής της αποφάσεως έγκειται στο ότι το Δικαστήριο συνέχισε την τάση προς μια γενική εφαρμογή του δικαιώματος ακρόασης, η οποία ξεκίνησε από τη διαδικασία περί ανταγωνισμού. Ακολουθώντας της απόφαση επί της υποθέσεως *Al Jubail*, έγινε κοινότοπο για τις επιχειρήσεις, στις οποίες έχουν επιβληθεί μέτρα antidumping, να αμφισβητούν τη νομιμότητα αυτών των μέτρων επί τη βάση της παραβιάσεως του δικαιώματος ακρόασης. Ωστόσο, πρέπει

¹¹⁷ Βλ. και <http://curia.europa.eu/en/content/juris/t5.htm> για την υπόθεση *T-35/2001 Shanghai Teraoka electronic Co Ltd κατά Συμβουλίου*

αναφερθεί, ότι στην πλειοψηφία τους αυτές οι υποθέσεις κρίνονται αβάσιμες¹¹⁸.

Κατά τη νομολογία, οι εμπλεκόμενες επιχειρήσεις πρέπει να ενημερώνονται κατά τη διαδικασία για τα περιστατικά και τις σκέψεις, στις οποίες η Επιτροπή στηρίξε την απόφασή της. Βεβαίως, η δυνατότητα ασκήσεως του δικαιώματος ακροάσεως δεν δίδεται σε όλα τα στάδια της διαδικασίας της αποφάνσεως. Επιπλέον, απόκειται στην ευχέρεια του Συμβουλίου να επιλέξει τη μέθοδο, από τις παρεχόμενες από τους κοινοτικούς κανόνες επί του υπολογισμού του κόστους εξουαλής, συνεπώς δεν υποχρεούται να παράσχει στη θιγόμενη επιχείρηση τη δυνατότητα να παρουσιάσει εκ των προτέρων τις αντιρρήσεις της¹¹⁹ επί της επιλεγείσας μεθόδου. Τέλος, το Πρωτοδικείο έκρινε ότι η μη παροχή πληροφοριών και απόψεων οι οποίες δεν συνιστούν τμήμα της επίδικης αποφάσεως και είναι απλά επιβεβαιωτικές, δεν συνιστούν παραβίαση του δικαιώματος ακροάσεως¹²⁰.

4. Υπαλληλικό δικαιο

¹¹⁸ Βλ. <http://curia.europa.eu/ei/content/juris/index.htm>, όπου είναι διαθέσιμες οι αποφάσεις επί των υποθέσεων C-69/1989 Nakajima κατά Συμβουλίου, T-155/1994 Climax Paper Converters κατά Συμβουλίου, C-216/1991 Rina κατά Συμβουλίου.

¹¹⁹ Βλ. <http://curia.europa.eu/ei/content/juris/index.htm> για την υπόθεση C-178/1987 Micalta κατά Συμβουλίου.

¹²⁰ Βλ. <http://curia.europa.eu/ei/content/juris/index.htm> για την υπόθεση T-121/1995 European Fertilizer Manufacturers Association κατά Συμβουλίου.

Οι υπαλληλικές υποθέσεις υπήρξαν ο πρώτος τομέας όπου το Δικαστήριο εφάρμοσε τα δικαιώματα αμύνης. Στην υπόθεση Aïnvis κατά Συμβουλίου¹²¹, το ΔΕΚ έκρινε ότι, αν και το κοινοτικό όργανο παραγνώρισε την υποχρέωσή του να επιτρέψει στον αιτούντα να αμυνθεί εαυτού, δεδομένης της σοβαρότητας των παραβάσεων από τον τελευταίο, η παραβίαση αυτή δεν είναι επαρκής για την ακύρωση αυτής της αποφάσεως. Στην υπόθεση C-121/1976 Moli κατά Επιτροπής το ΔΕΚ ακύρωσε την απορριπτική απόφαση της Επιτροπής να προσλάβει έναν υποψήφιο ως υπάλληλο, λόγω σωματικής ανεπάρκειας, επί τη βάση ότι δεν παρείχε σε αυτόν τη δυνατότητα να διατυπώσει τις σκέψεις του, παρά το γεγονός ότι είχε υποσχεθεί ότι θα το πράξει¹²². Το δικαίωμα ακροάσεως αποκτά ιδιαίτερη σημασία στις πειθαρχικές διαδικασίες. Προϋποθέτει ότι η Αρχή, η οποία προσλαμβάνει, θα ενημερώσει τον θιγόμενο υπάλληλο για τις καταγγελίες εις βάρος του και θα του παράσχει εύλογο χρόνο να ετοιμάσει την άμυνά του¹²³. Στην υπόθεση C-19/1970 Almini κατά Επιτροπής, ο αιτών επιδίωξε την ακύρωση αποφάσεως της Επιτροπής περί απολύσεώς του κατά το άρθρο 50 του Υπαλληλικού Κανονισμού, το οποίο προβλέπει την απόλυση-αποχώρηση ορισμένων κατηγοριών υπαλλήλων προς όφελος της υπηρεσίας. Το Δικαστήριο έκρινε ότι άρθρο 50 δίδει στην Αρχή

¹²¹ Βλ. <http://eur-lex.europa.eu/el/content/juris/index.htm> για την υπόθεση ομοίως C-35/1967 van Eick κατά Επιτροπής.

¹²² Βλ. <http://eur-lex.europa.eu/el/content/juris/index.htm> για τις αποφάσεις επί των υποθέσεων C-2/1987 Biedermann κατά Ελεγκτικού Συνεδρίου, T-154/1989 Vidranyi κατά Επιτροπής.

¹²³ Βλ. <http://eur-lex.europa.eu/el/content/juris/index.htm> για την απόφαση επί των υποθέσεων C-319/1985 Misset κατά Συμβουλίου.

ευρεία διακριτική ευχέρεια, η άσκηση της οποίας απαιτεί ότι ο θιγόμενος υπάλληλος πρέπει να δύναται να ασκήσει αποτελεσματικά τα δικαιώματα αμύνης του. Προέβη δε στην ακύρωση της επίδικης αποφάσεως για το λόγο ότι η Επιτροπή είχε παράσχει μόνο τέσσερις ημέρες στον αιτούντα προκειμένου να διατυπώσει τις απόψεις του. Επίσης, επειδή η αιτιολογία της αποφάσεως απολύσεως ήταν διαφορετική από αυτή που καταγράφηκε κατά τη διαδικασία της αποφάνσεως στη συνεδρίαση της Επιτροπής. Ως εκ τούτου, ο αιτών δεν είχε τη δυνατότητα να σχολιάσει τους λόγους, οι οποίοι επηρέασαν την Επιτροπή κατά την απόφαση.

IV. Συνέπειες παραβιάσεως του δικαιώματος προηγούμενης ακροάσεως

Όλα τα νομικά συστήματα διαθέτουν διατάξεις σχετικά με τις έννομες συνέπειες της μη τήρησης των διαδικαστικών δικαιωμάτων. Το σύνηθες είναι η ακύρωση της σχετικής αποφάσεως, με τα δικαστήρια να επιλέγουν διάφορα νομικά εργαλεία για να αιτιολογήσουν αυτή τους την κρίση. Μια διαφορετική νομική τεχνική είναι να ερευνηθεί κατά πόσον η τήρηση της προηγούμενης ακροάσεως θα οδηγούσε σε άλλη έκβαση για την υπόθεση, και σε περίπτωση που αυτό δεν αποδεικνύεται να μην ακυρωθεί η εν λόγω απόφαση. Τα κοινοτικά δικαστήρια συχνά καταφεύγουν σε αυτή τη μέθοδο. Λειτουργεί σαν ένα ελεγκτικό εργαλείο, το οποίο όμως κρύβει και κινδύνους, καθώς το δικαστήριο μπορεί να μη δύναται να αποφασίσει εάν η προσβαλλόμενη απόφαση θα είχε διαφορετικό περιεχόμενο τηρουμένης της αρχής της προηγούμενης ακροάσεως. Επίσης, η μέθοδος αυτή δίνει μεγαλύτερη έμφαση στη λειτουργική αιτιολογία του δικαιώματος εις βάρος του μη λειτουργικού, το οποίο εμμέσως υποβιβάζεται.

Η παράθεση της σχετικής νομολογίας διασαφηνίζει την εφαρμογή αυτής της μεθόδου στην πράξη. Στην υπόθεση C-142/1987 Belgium κατά Επιτροπής¹²⁴, η βελγική κυβέρνηση αξίωσε της ακύρωση αποφάσεως επί της παρανομίας κρατικής ενισχύσεως σε εταιρεία με την αιτιολογία ότι η Επιτροπή έλαβε υπόψη παρατηρήσεις άλλων κρατών και ανταγωνιστριών επιχειρήσεων, χωρίς να παράσχει στην κυβέρνηση τη δυνατότητα να υποβάλει παρατηρήσεις επ' αυτών. Το ΔΕΚ κατόπιν εξετάσεως αυτών των παρατηρήσεων διαπίστωσε ότι δεν περιείχαν πληροφορίες πρόσθετες σε σχέση με όσες είχε ήδη η Επιτροπή και για τις οποίες ήταν ενήμερη η βελγική κυβέρνηση. Έτσι κατέληξε στο ότι το γεγονός, πως η βελγική κυβέρνηση δεν διέθετε αυτές τις παρατηρήσεις, δεν ήταν ικανό να επηρεάσει το αποτέλεσμα της διοικητικής διαδικασίας.

Όπως προαναφέρθηκε, η χρήση αυτής της μεθόδου από τα κοινοτικά δικαστήρια ενέχει κινδύνους. Σημειωτέον δε ότι ο κοινοτικός δικαστής δεν μπορεί και δεν πρέπει δια των αποφάσεών να υποκαθιστά τη Διοίκηση. Τα όρια αυτού του ελέγχου από το δικαστήριο υποδεικνύονται από το Πρωτοδικείο στην υπόθεση T-30/1991 Solway κατά Επιτροπής. Το επιχείρημα του αιτούντος ήταν ότι η Επιτροπή έλαβε υπόψη της έγγραφα, τα οποία δεν είχε αποκαλύψει στον αιτούντα. Το Πρωτοδικείο έκρινε ότι: «..... δεν είναι στην αρμοδιότητά του να αποφασίζει επί της αξίας του αποδεικτικού υλικού, το οποίο χρησιμοποιήθηκε από την Κοινότητα για την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως. Προκειμένου να κρίνει αν παραβιάσθηκαν τα δικαιώματα της αμύνης, είναι επαρκές γι' αυτό ότι η μη αποκάλυψη των εν

¹²⁴ Βλ. <http://curia.europa.eu/ej/content/juris/index.htm> για τις αποφάσεις επί των υποθέσεων C-234/1984 Belgium v. Commission para.30, C-30/1978 Distillers Company v. Commission para.26, T-7/1989 Hercules Chemicals v. Commission para.56.

λόγω εγγράφων ενδεχομένως επηρέασε την πορεία της διαδικασίας και το περιεχόμενο της προσβαλλομένης απόφασης. Αυτό το ενδεχόμενο μπορεί να βεβαιωθεί αν μια δειγματοληπτική εξέταση του αποδεικτικού υλικού δείξει ότι τα μη γνωστοποιημένα έγγραφα ίσως είχαν κάποια σημασία, γεγονός που δεν έπρεπε να παραγνωρισθεί. Αν αποδεικνύονταν τα ως άνω, τα δικαιώματα αμύνης θα είχαν παραβιασθεί, οπότε η διοικητική διαδικασία και η απόφαση θα ήταν ακυρώσιμες». Η προσέγγιση γενικά των κοινοτικών δικαστηρίων είναι μάλλον ρεαλιστική. Επιδιώκουν την ισορροπία μεταξύ δύο αντιτιθέμενων αρχών: αφενός τη διατήρηση των δικαιωμάτων αμύνης ως θεματοφύλακα της διαδικασίας για την προστασία του ατόμου, αφετέρου την αποφυγή του υπέρμετρου φορμαλισμού, ο οποίος μπορεί να ενθαρρύνει την καταχρηστική εμμονή σε διαδικαστικές αρχές και τύπους, σε βάρος της ουσίας.

Οι συνέπειες της παραβίασης του δικαιώματος της προηγούμενης ακροάσεως εξαρτώνται από τις συνθήκες κάθε υποθέσεως. Σε πολλές υποθέσεις οι αποφάσεις της Επιτροπής ακυρώνονται εν μέρει ή ολοκληρωτικά. Όμως όπου το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως συνδέεται με ζητήματα δευτερευούσης σημασίας, είναι πολύ πιθανό να μην επηρεαστεί ολοκληρωτικά η εγκυρότητα της απόφασης¹²⁵. Επίσης, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν μπορεί να επιτευχθεί η επικοινωνία μεταξύ της Επιτροπής και του κράτους μέλους σχετικά με τα αποδεικτικά έγγραφα, τα

¹²⁵ βλ. <http://curia.europa.eu/ej/content/juris/index.htm> για τις αποφάσεις επί των υποθέσεων Joined Cases 100-3/1980 Musique Diffusion Francaise κατά Επιτροπής σκέψη 30.

τελευταία συνήθως εξαιρούνται από το αποδεικτικό¹²⁶ υλικό, οπότε δεν υφίσταται ακυρότητα της προσβαλλομένης απόφασης.

Ένα άλλο σχετικό ζήτημα είναι κατά πόσον οι πλημμέλειες της διοικητικής διαδικασίας μπορούν να θεραπευθούν κατά τη διαδικασία ενώπιον των κοινοτικών δικαστηρίων. Καταρχήν η δυνατότητα *ex post* θεραπείας τέτοιων πλημμελειών δύναται να απομειώσσει την αξία των διαδικαστικών δικαιωμάτων. Η νομολογία παρουσιάζεται αντιφατική έχοντας στο επίκεντρο το ερώτημα, κατά πόσον η πλημμέλεια είναι σοβαρή. Στην υπόθεση *Hoffmann La Roche κατά Επιτροπής* κρίθηκε ότι η παραβίαση των δικαιωμάτων αμύνης κατά τη διοικητική διαδικασία ενώπιον της Επιτροπής μπορούσε να θεραπευθεί κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου, εφόσον αυτή η παράλειψη αυτή δεν επηρέαζε τα συμφέροντα του θιγομένου. Ωστόσο, αυτή η διαπίστωση αποδοκιμάσθηκε έπειτα στην υπόθεση *C-30/1978 Distillers Company κατά Επιτροπής* από το Γενικό Εισαγγελέα Warner. Ακολούθως, στην υπόθεση *T-30/1991 Solvay κατά Επιτροπής*, το Πρωτοδικείο ακολούθησε μια πιο «ορθόδοξη» προσέγγιση κρίνοντας ότι η αποτυχία της Επιτροπής να γνωστοποιήσει συγκεκριμένα έγγραφα δεν δικαιολογείτο από την υποχρέωσή της προς διαφύλαξη του επαγγελματικού απορρήτου και συνεπώς η παραβίαση των δικαιωμάτων αμύνης, με αυτόν τον τρόπο, δεν μπορεί να θεραπευθεί κατά τη διαδικασία ενώπιον των δικαστηρίων.

¹²⁶ Βλ. <http://curia.europa.eu/el/content/juris/index.htm> για την απόφαση επί της υποθέσεως C-107/1982 AEG κατά Επιτροπής, σκέψη 30.

Ένα πολύ ενδιαφέρον παράδειγμα παρέχεται από την υπόθεση *Ismert* Ευρωπαϊκά κατά Ελεγκτικού Συνεδρίου, αν και θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι αφορά αγωγή αποζημιώσεως και όχι προσφυγή προς ακύρωση πράξεως ή παραλείψεως. Όπως προαναφέρθηκε για την εν λόγω υπόθεση, το Ελεγκτικό Συνέδριο είχε προβεί σε μια ειδική αναφορά, δια της οποίας ασκούσε κριτική στη διαχείριση προγραμμάτων ενισχύσεως σε χώρες της Μεσογείου και υποστήριζε ότι η αιτούσα εταιρεία βρισκόταν σε σύγκρουση συμφερόντων. Η αιτούσα άγειρε αγωγή αποζημιώσεως λόγω δυσφημίσεως και περιουσιακής ζημίας, την οποία υφίστατο καθώς λύονταν τα συμβόλαιά της λόγω της δημοσιεύσεως της εν λόγω αναφοράς. Το ΔΕΚ επανέλαβε ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως είναι μια γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου, η οποία προσδιάζει σε όλες τις διαδικασίες κατά τις οποίες θίνονται τα συμφέροντα του ιδιώτη. Δεδομένης της παραλείψεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου να καλέσει την αιτούσα να διατυπώσει τις απόψεις της, η διαδικασία ήταν ακυρώσιμη λόγω παραβιάσεως του δικαιώματος προηγούμενης ακροάσεως. Το Δικαστήριο μάλιστα τόνισε ότι αυτή η παράλειψη δεν θεραπεύεται από την δυνατότητα που δόθηκε στην αιτούσα να εκφράσει τις απόψεις της μετά τη δημοσίευση της αναφοράς. Παρόλα αυτά, κατέληξε ότι υπό τις δεδομένες συνθήκες η παραβίαση αυτή δεν επηρέασε το περιεχόμενο της αναφοράς και συνεπώς δεν υπήρχε αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παραβιάσεως και της ισχυριζόμενης ζημίας.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η νομολογία των κοινοτικών δικαστηρίων επί των συνεπειών της παραβιάσεως του δικαιώματος της προηγούμενης ακροάσεως, ως έκφραση των δικαιωμάτων αμύνης, κυμαίνεται μεταξύ ολοκληρωτικής και εν μέρει ακυρότητας της προσβαλλομένης αποφάσεως.

V. Εξαιρέσεις από το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως

Μια χαρακτηριστική περίπτωση εξαιρέσεως από την υποχρέωση ακροάσεως δέχθηκε το ΔΕΚ στη γνωστή υπόθεση 136/1979 *National Panasonic* κατά Επιτροπής. Στην υπόθεση αυτή η ως άνω επιχείρηση είχε ζητήσει τη μη εφαρμογή του άρθρου 85 παρ.1 Συνθήκη επί τη βάση της ρυθμίσεως της παραγράφου 3. Η Επιτροπή έκανε έλεγχο στους χώρους της αγγλικής θυματρικής εταιρείας δίχως προηγουμένως να την ειδοποιήσει για τις προθέσεις της. Ο Γενικός Εισαγγελέας Warner δικαιολόγησε αυτή τη διαδικασία υποστηρίζοντας ότι η εξαίρεση από την υποχρέωση ακροάσεως είναι επιβεβλημένη όταν ο σκοπός της επιδιωκόμενης αποφάσεως ή του μέτρου τίθεται εν κινδύνω εξαιτίας της ακροάσεως. Σκοπός δε στη συγκεκριμένη περίπτωση ήταν να μη ματαιωθεί ο έλεγχος της Επιτροπής με την καταστροφή σημαντικών εγγράφων.

Η μέχρι τώρα νομολογία του ΔΕΚ είναι ιδιαίτερα επιφυλακτική κατά την αναγνώριση δυνατοτήτων εξαιρέσεων από την υποχρέωση ακροάσεως για λόγους επείγοντος. Τούτο συμβαίνει στο πεδίο του ελληνικού δικαίου, όπου προσωρινά μέτρα, όπως η απομάκρυνση από την υπηρεσία προς αποφυγή περαιτέρω υπεξαιρέσεων, λαμβάνονται επί τη βάση του άρθρου 88 του ελληνικού υπαλληλικού κώδικα άμεσα και δίχως προηγούμενη ακρόαση κατ' αντιδικαστολή από τα μέτρα του άρθρου 87 του ευρωπαϊκού υπαλληλικού κώδικα.¹²⁷

¹²⁷ Βλ. <http://curia.europa.eu/el/content/juris/index.htm> για την απόφαση του ΔΕΚ στην υπόθεση *H.de Compte* κατά Κοινοβουλίου, όπου επίσης κρίθηκε ότι τουλάχιστον για το 89

Προβληματική εμφανίζεται η μεταφορά του κανόνα αυτού στο δίκαιο του αντιντάμπινγκ αναφορικά με τα προσωρινά μέτρα επείγουσας φύσεως προς αποφυγή υπέρογκων ζημιών, δεδομένου ότι τότε στο άρθρο 7 παρ.7^α του Κανονισμού 2176/1984, όσο και στην απόφαση 2177/1984 ρητά προβλέπεται ότι κατά τη λήψη προσωρινών μέτρων οι διαδικαστικές ενγυήσεις δεν μειώνονται¹²⁸. Πάντως πριν από τη λήψη του οριστικού μέτρου ο ενδιαφερόμενος πρέπει σε κάθε περίπτωση να ακούγεται.

Σε αυτοτελή λόγο εξαιρέσεως από την υποχρέωση ακρόασης ανάγει συχνά η θεωρία και τη διατήρηση της αποτελεσματικής λειτουργίας των κοινοτικών οργάνων. Ακόμη και στη συλλογική μελέτη «Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο» υπό τη διεύθυνση του Jurgen Schwarze, η όραση σχετικά με τα δικαιώματα υπαρκτότητας στο κοινοτικό δίκαιο οδηγεί στο συμπέρασμα, ότι ο κύριος στόχος δεν είναι άλλος από την επίτευξη ενός optimum κατά τη στέθιση μεταξύ των αναθών της κοινοτικής λειτουργίας και του δικαιώματος των ενδιαφερομένων προς προηγούμενη ακρόαση¹²⁹.

οριστικό διοικητικό μέτρο απαιτείται προηγούμενη ακρόαση. Στην περίπτωση μάλιστα αυτή ο υπολήπτης είχε ήδη βρει άλλη θέση.

¹²⁸ Νομολογία για τις περιπτώσεις επίμοντες στο δίκαιο του αντιντάμπινγκ δεν υπάρχει.

¹²⁹ 'Es liesst sich feststellen, dass im Gemeinschaftsrecht gegenwaertig-grundsaeztzlich ein ungenuegender Ausgleich zwischen den Postulaten der wirksamen Sicherung der Verteidigungsrechte fuer den einzelnen und der Wahrung der administrative Leistungsfahigkeiten erzielt worden ist', έτσι J. Schwarze, ό.π., υποσ.78, σελ.1321. Ο στόχος πρέπει να είναι...den verfahrensmaessigen Schuetz kontinuierlich fortzuentwickeln, ohne die Funktionsfahigkeit der Gemeinschaftsorgane zu gefaehrden'.

Η προσεκτική προσέγγιση της νομολογίας του ΔΕΚ αποκαλύπτει πολλές αναφορές στο αγαθό της «αποτελεσματικότητας». Έτσι ήδη από την υπόθεση 20/1950 Ιταλία κατά Ανωτάτης Αρχής, ο Γενικός Εισαγγελέας Roemer θεώρησε την εκ νέου ακρόαση σε περίπτωση μεταβολής του νομικού προσανατολισμού της αρχής ως περιττό formalισμό. Ακόμη πιο χαρακτηριστικά ο Γενικός Εισαγγελέας Warner στην υπόθεση 113/1977 NTN Tokyo Bearing Co. κατά Επιτροπής, τόνισε ότι η εξέταση για την προηγούμενη ακρόαση υπόκειται αυτονόητα στη γενική επιφύλαξη, ότι θα πρέπει να είναι συμβιβάσιμη με την ανάγκη διατηρήσεως της αποτελεσματικότητας της Διοικήσεως¹³⁰. Προς επίρρωση των απόψεων του ο Γενικός Εισαγγελέας προσθέττει στο άρθρο 18 του παραρτήματος της αποφάσεως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την προστασία του στόμου από τις πράξεις των διοικητικών αρχών [αρ.7(31)/28-9-1977]. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, εφόσον η πράξη της Διοικήσεως δεν μπορεί να αναβληθεί για λόγους επείγοντος το ενδιαφερόμενο πρόσωπο δεν ακουσθεί. Το αυτό ισχύει και για τις περιπτώσεις όπου η προηγούμενη ακρόαση είναι αδύνατη ή πρακτικά μη πραγματοποιήσιμη¹³¹.

¹³⁰ Βλ. για την αρχή της «λειτουργικότητας» της κοινοτικής δραστηριότητας ιδίως J. Schölkens όπ. πρ. 78, σελ.1284 με περαιτέρω παραπομπές στην υπ.36, Ipsen (1972) σελ.40 επόμε., Bredimas (1978) σελ.70 επόμε.

¹³¹ Πάντως ο Γενικός Εισαγγελέας προσθέτει ότι η χρήση αυτού του λόγου εξαιρέσεως πρέπει να γίνεται μόνο σε ακραίες περιπτώσεις. Βλ. <http://curia.europa.eu/ei/content/juris/index.htm> για την απόφαση επί της υποθέσεως ΔΕΚ 36/1981 Seton κατά Επιτροπής. Ο Γενικός Εισαγγελέας Warner τόνισε επίσης στη ΔΕΚ 113/1977 ότι δικαίωμα ακρόασης του ενδιαφερομένου δεν θα πρέπει να αναγνωρίζεται

Στην υπόθεση 136/1979 *National Panasonic κατά Επιτροπής* το ΔΕΚ θεώρησε ότι συντρέχει περίπτωση εξαιρέσεως από την υποχρέωση ακροάσεως για λόγους διαφορετικούς από αυτούς που διασπίτωσε ο Γενικός Εισαγγελέας Warner. Η συλλογή αποδεικτικού υλικού προς το σκοπό της διαπιστώσεως κατά πόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 85 παρ.3 ΣυνθΕΟΚ, αποτελεί σύμφωνα με το δικαστήριο ενδιάμεση διαδικασία, η οποία δεν υποχρεώνει την αρχή σε διενέργεια προηγούμενης ακροάσεως, δεδομένου ότι αρκεί η ακρόαση πριν από την έκδοση της τελικής αποφάσεως¹³².

Τη θέση αυτή σχετικοποιεί εντούτοις έμμεσα το ΔΕΚ στην απόφαση 53/1985 της 24-6-1986 *AKZO Chemie κατά Επιτροπής*, εκχόμενου την απορρόφηση της ενδιάμεσης πράξεως από την τελική δυσμενή διοικητική πράξη, μόνο εφόσον η εξαφάνιση της τελικής παραιτείται όλες τις δυσμενείς επενέργειες της ενδιάμεσης. Υπό αυτή την οπτική η υπόθεση *National Panasonic κατά Επιτροπής* θα μπορούσε να κριθεί διαφορετικά.

VI. Διαδικαστικά δικαιώματα απορρέοντα από το δικαίωμα ακροάσεως

1. Πρόσβαση στα έγγραφα

πριν από την έκδοση κανόνων δικαίου, εκτός εάν οι τελευταίοι προσβάλλονται δικαστικά υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 173 εδ.2 ΣυνθΕΟΚ.

¹³² Έτσι, ο Γενικός Εισαγγελέας Roemer στη ΔΕΚ 3/1967 *Mandelli κατά Επιτροπής* και J. Schwanze, όπ.π. υποσ.78, σελ.1261 με περαιτέρω παραπομπές στη θεωρία στην υπ.24.

Ένα ουσιώδες συστατικό της άσκησης του δικαιώματος ακροάσεως είναι η πρόσβαση στο φάκελο της υποθέσεως. Η φύση και η σημασία αυτού του δικαιώματος είναι σαφής. Η κοινοτική νομολογία δεν αντιμετωπίζει αυτό το δικαίωμα ως αυτοτελές αλλά ως έκφανση του δικαιώματος ακροάσεως και γενικά των δικαιωμάτων αμύνης. Η πρόσβαση στο φάκελο συνδέεται με το στάδιο προ της εκδόσεως της αποφάσεως, αλλά και κατόπιν της εκδόσεως αυτής, όταν ο αιτών επιχειρεί να ακυρώσει την εν λόγω απόφαση. Η πρόσβαση διευκολύνει την κατανόηση του αποδεικτικού υλικού και της αιτιολογίας της αποφάσεως, θέτοντάς τον με την άσκηση της σε μια καλύτερη θέση, καθώς ο αιτών έχει τη δυνατότητα να προβάλει αντεπιχειρήματα κατά την άσκηση του δικαιώματος ακροάσεως ή δια της προσφυγής του κατά της αποφάσεως ενώπιον των δικαστηρίων.

Η κοινοτική νομολογία αρχικώς αναπτύχθηκε σχετικά με το δικαίο του ανταγωνισμού¹³³ και ακολούθως επεκτάθηκε και σε άλλους τομείς. Η εφαρμογή του δικαιώματος της ακροάσεως δεν παρουσιάζει δυσκολίες όταν η απόφαση αφορά μόνο μία πλευρά ή γενικά λίγους εμπλεκόμενους. Ωστόσο, μπορεί να είναι προβληματική όταν η απόφαση της Διοικήσεως επηρεάζει πολλά άτομα, έτι περαιτέρω όταν η διαφορά είναι πολύπλοκη και παράγει μεγάλο αριθμό εγγράφων, όπως εμφανίζεται σε μερικές περιπτώσεις οριζοντίων συμπράξεων. Τα κοινοτικά δικαστήρια έθεσαν συγκεκριμένους

¹³³ Βλ. σχετικώς J. Schwarze, ό.π. υποσ.79, σελ.1341-1357, Levitt, Access to the file: the Commission's administrative procedures in cases under articles 65 and 86, (1997) 34 CML Rev 1413, Ehlermann and Drijber, Legal Protection of Enterprises: administrative procedure, in particular access to files and confidentiality, 1996 ECL Rev 375, H.Nehl, Principles of administrative procedure in EC Law, Hart 1999 Chap.5.

περιορισμούς στην πρόσβαση σε τέτοιες υποθέσεις, οι οποίοι ήταν αναγκαίοι λόγω της παραβιάσεως της προσβάσεως στο φάκελο της υποθέσεως. Το ΔΕΚ έκρινε στις υποθέσεις C-43,63/1982 VBVB and VBVB κατά Επιτροπής ότι δεν υπάρχει καμία νομική υποχρέωση να γνωστοποιηθεί ολόκληρος ο φάκελος της υποθέσεως, παρό μόνο εκείνα τα έγγραφα επί των οποίων η Επιτροπή βάσισε την απόφασή της. Η Επιτροπή επέλεξε να μην ακολουθήσει κατά γράμμα αυτή την απόφαση και επέτρεψε την πρόσβαση σε όλα τα έγγραφα, εκτός εκείνων που περιείχαν πληροφορίες που καλύπτονταν από επανγγελματικά απόρρητο. Το Πρωτοδικείο στην υπόθεση T-7/1989 SA Hercules Chemicals NV κατά Επιτροπής¹³⁴ επισημοποίησε τη διοικητική αυτή πρακτική. Η Επιτροπή υποχρεούται να διαθέτει όλα τα έγγραφα, τα οποία αποκτώνται κατά τη διεξωνγή της έρευνας, εκτός αυτών που αφορούν προϊόντων επανγγελματικά απόρρητα άλλων επιχειρήσεων, εμπιστευτικές πληροφορίες ή αν πρόκειται για εσωτερικά έγγραφα της Επιτροπής. Αυτό θεωρήθηκε ως τμήμα της ευρύτερης αρχής της ισότητας των όπλων, δια της οποίας οι εμπλεκόμενοι σε μια απόφαση δύνανται να εξετάσουν το φάκελο της υποθέσεως προκειμένου να διατυπώσουν αποτελεσματικά τις απόψεις τους επί της αποδεικτικής βάσεως της αποφάσεως της Επιτροπής. Μάλιστα, κατέστη σαφές ότι δεν είναι θέμα μόνο της Επιτροπής να αποφασίσει ποια έγγραφα είναι χρήσιμα για την επιχείρηση, η οποία θα πρέπει η ίδια να έχει τη δυνατότητα να τα εξετάσει προκειμένου να κρίνει την αξία τους επί της αμυνάς της. Σε κάθε περίπτωση τα κοινοτικά δικαστήρια δύνανται να μην

¹³⁴ Βλ. <http://curia.europa.eu/ej/content/juris/index.htm> για την απόφαση επί της υποθέσεως T-65/1989 BPB Industries plc and British Oxygen κατά Επιτροπής.

ακυρώσουν την απόφαση για μη χορήγηση προσβάσεως, εκτός εάν αυτό επηρεάζει σοβαρά το δικαίωμα ακροάσεως.

Δια της υποθέσεως T-42/1996 Eysckeler, η οποία αναλύθηκε και ανωτέρω, το Πρωτοδικείο επεξέτεινε την πρόσβαση στα έγγραφα του φακέλου, πέρα από τη διαδικασία επί ανταγωνισμού, αναλογικώς και στη διαδικασία περί τελωνείων. Η ευκολία με την οποία αιτιολόγησε την αναλογία των δύο διαδικασιών σηματοδοτεί τη γενικότητα εφαρμογής του δικαιώματος προσβάσεως στα έγγραφα, ως έκφραση του δικαιώματος ακροάσεως, ανεξαρτήτως της φύσεως της διαδικασίας, το οποίο είναι σύμφωνο και με την παράγραφο 2 του άρθρου 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Τα ακριβή όρια αυτού του δικαιώματος ετέθησαν σε μια πολύπλοκη διαφορά, αυτή των υποθέσεων C-204-205,211,213,217,219/2000 Aalborg Portland κατά Επιτροπής. Η υπόθεση αφορούσε μια μακροχρόνια έρευνα της Επιτροπής επί συμφωνιών και εναρμονισμένων πρακτικών Ευρωπαϊών παραγωγών τσιμέντου. Τα έγγραφα που αποδείκνυαν τις υποτιθέμενες πρακτικές ήταν πάρα πολλά, οπότε και η Επιτροπή δεν περιέλαβε στην ένσταση τα έγγραφα στα οποία βασίζονταν τα συμπεράσματά της. Απλά προσεκόλλισε ένα κουτί εγγράφων που βρισκόταν στη διάθεση κάθε ευπλεκόμενου, ο οποίος αναφερόταν στην ως άνω ένσταση. Η Επιτροπή αρνήθηκε την πρόσβαση σε όλα τα έγγραφα του εν λόγω ερευνώμενου φακέλου. Το ΔΕΚ στην υπόθεση αυτή διακήρυξε το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα, το οποίο στην ουσία σημαίνει ότι «η Επιτροπή πρέπει να δίδει στη θιγόμενη επιχείρηση την ευκαιρία να εξετάσει όλα τα έγγραφα τα οποία ενδεχομένως συνδέονται με την άμυνά της», συμπεριλαμβανομένων ενοχοποιητικών και αθωωτικών αποδείξεων.

Η ως άνω γενική αρχή υπόκειται σε αριθμό περιορισμών. Δεν προβλεπόταν πρόσβαση στο επαγγελματικό απόρρητο και σε εμπιστευτικές πληροφορίες, ούτε γενική αρχή ότι τα εμπλεκόμενα μέρη θα πρέπει να λαμβάνουν αντίγραφα όλων των εγγράφων. Ακόμη, δεν υπήρχε δικαίωμα προσβάσεως σε έγγραφα, τα οποία δεν συνδέονται με τα νομικά ή πραγματικά περιστατικά που αποτυπώνονται στην ένσταση. Ο αιτών έφερε το βάρος αποδείξεως ότι το αποτέλεσμα θα ήταν διαφορετικό αν δεν είχε πρόσβαση σε ενοχοποιητικά έγγραφα, στα οποία η Επιτροπή βάσισε την απόφασή της. Το Πρωτοδικείο προσέβη στην άρση, κατά περίπτωση των άνω περιορισμών διά της δειγματοληπτικής εξετάσεως ορισμένων στοιχείων, προκειμένου να ερευνήσει αν αυτά τα έγγραφα «θα μπορούσαν να έχουν σημασία για την έκβαση της υποθέσεως, η οποία δεν θα έπρεπε να παραγνωρισθεί». Το Πρωτοδικείο για τη διεξαγωγή αυτού του σκοπού χρησιμοποίησε ένα αντικειμενικό κριτήριο: *πρέπει να υπάρχει ένας αντικειμενικός σύνδεσμος μεταξύ του μη γνωστοποιημένου εγγράφου και του πορίσματος εις βάρος της επιχείσεως*. Υπάρχουν όμως δυσκολίες όσον αφορά την εφαρμογή από το Πρωτοδικείο του κριτηρίου της αντικειμενικής συνδέσεως σε πολύπλοκες διαφορές, μιας και το τελευταίο δεν δύναται να διαθέτει την ίδια γνώση και κατανόηση της καταστάσεως, όπως η Επιτροπή. Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η προσέγγιση του ΔΕΚ θέτει όρια στην κρίση επί των συνεπειών της μη τηρήσεως της προσβάσεως στα έγγραφα, δεδομένου ότι η μη τήρηση του δικαιώματος από την Επιτροπή θα μπορούσε να οδηγήσει στην ακύρωση της αποφάσεως της τελευταίας εάν η επιχείρηση αποδείξει ότι τα έγγραφα στα οποία δεν είχαν πρόσβαση, θα οδηγούσαν σε διαφορετικό αποτέλεσμα. Το ΔΕΚ εμφανίζεται διστακτικό στο να κλίνει υπέρ της ακυρώσεως και η στάση του αυτή εξηγείται. Ο λόγος είναι ότι δεν μπορεί να

αφήσει μια τέτοια κρίση να ανατρέψει την πολυετή έρευνα της Επιτροπής σε πολύπλοκες συμπράξεις, υπό το ενδεχόμενο ότι ίσως η επιχείρηση αναδείξει κάτι σημαντικό μεταξύ της σωρείας εγγράφων, στα οποία η τελευταία δεν είχε πρόσβαση.

2. Εξέταση κατά αντιπαράθεση

Ομοίως, τα κοινοτικά δικαστήρια θεώρησαν ουσιώδες στοιχείο της ασκήσεως του δικαιώματος ακροάσεως και τη δυνατότητα εξετάσεως κατά αντιπαράθεση μαρτύρων ή τρίτων. Αυτή η δυνατότητα αναγνωρίσθηκε καταρχάς στη διαδικασία του ανταγωνισμού¹³⁵ αλλά μπορεί, ακόμη και ως δυνατότητα υποβολής ερωτήσεων, να παρέχεται με διατάξεις Κανονισμών που ρυθμίζουν τομείς της κοινοτικής πολιτικής ή έμμεσα.

Συγκεκριμένα, στο πλαίσιο των Κανονισμών περί ανταγωνισμού προβλέπεται ότι η ακρόαση διεξάγεται από έναν σύμβουλο ακροάσεων, ο οποίος επιτρέπει στους θιγόμενους, στους καταγγέλλοντες, σε τρίτους, στην Επιτροπή και στα κράτη μέλη να υποβάλουν ερωτήσεις κατά τη διάρκεια της ακροάσεως¹³⁶. Όμως, ακόμη και αυτή η δυνατότητα ασκείται κατά διακριτική ευχέρεια του συμβούλου ακροάσεων. Όσον αφορά άλλους τομείς κοινοτικής πολιτικής, απόκειται στα κοινοτικά δικαστήρια να κηρύξουν το δικαίωμα της εξετάσεως κατά αντιπαράθεση από διατάξεις που ρυθμίζουν αυτούς τους τομείς. Έτσι,

¹³⁵ Πρβλ. <http://curia.europa.eu/ei/content/juris/index.htm> για τις αποφάσεις επί των υποθέσεων C-204-205, 211, 213, 217, 219/2000 Aalborg Portland κατά Επιτροπής.

¹³⁶ Πρβλ. άρθρο 14 παρ.7 Κανονισμού 773/2004.

στην υπόθεση C-141/1984 Henri de Compte κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το ΔΕΚ έκρινε ότι, στις περιπτώσεις που το πειθαρχικό συμβούλιο, σύμφωνα με τους υπαλληλικούς κανονισμούς, είχε την εξουσία να διατάξει έρευνα, κατά την οποία κάθε πλευρά μπορούσε να υποβάλει την εκδοχή της και η άλλη να ανταπαντήσει, αυτό σήμαινε ότι εάν το συμβούλιο αποφάσιζε να ακούσει μάρτυρες ο διωκόμενος υπάλληλος ή εκπρόσωπός του θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να παραστεί κατά την ακρόαση και να υποβάλει ερωτήσεις σε αυτούς τους μάρτυρες. Μάλιστα, δεν κρίθηκε επαρκής η δυνατότητα παροχής απλώς στον υπάλληλο ενός χειρογράφου της ακρόασεως και της υποβολής των απόψεών του στη συνέχεια.

Γ. Συμπεράσματα

Η σύγκριση του δικαιώματος ακροάσεως όπως διαμορφώνεται στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη σε σχέση με τις έννομες τάξεις των κρατών μελών οδηγεί στις ακόλουθες κρίσεις:

α) Τόσο στο κοινοτικό δίκαιο όσο και στο δίκαιο των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένου και του δικαίου των Η.Π.Α., το δικαίωμα ακροάσεως του θιγομένου από μία δυσμενή διοικητική ενέργεια ή μέτρο ιδιώτη δεν κατοχυρώνεται γενικώς και ανεξαιρέτως, αλλά υπό περιορισμούς τελολογικά ή συστηματικά επιβεβλημένους. Μάλιστα στο κοινοτικό δίκαιο κυριαρχεί εντονότερα η τάση συρρικνώσεως της κανονιστικής εμβέλειας του δικαιώματος ακροάσεως μέσω σταθμίσεως με άλλα έννομα προστατευόμενα αγαθά ή αρχές.

β) Αντιπαράθεση των βασικότερων τελολογικής υφής περιορισμών, που απαντώνται στα δίκαια των κρατών μελών με αντίστοιχους περιορισμούς στην κοινοτική έννομη τάξη, αποκαλύπτει ότι κατά βάση μόνο *η διάκριση μεταξύ δεσμίας αρμοδιότητας και διακριτικής ευχέρειας διοικητικού μέτρου διατηρεί τη νομική σημασία που έχει στα κράτη μέλη και επί ευρωπαϊκού επιπέδου. Αντίθετα, η σοβαρότητα της επινενόμενης βλάβης, η λήψη μέτρων επί τη βάση αντικειμενικών δεδομένων μη συναπτομένων προς υποκειμενική συμπεριφορά του διοικουμένου, το αυτεπάγγελο της διοικητικής ενέργειας και η θετική βλάβη του διοικουμένου, η δυνατότητα ασκήσεως δευτεροβάθμιας προσφυγής καθώς και η κυρωτική φύση του μέτρου, δεν*

αποτελούν θετικές ή αρνητικές προϋποθέσεις ακροάσεως του θιγομένου στα δικαιώματα του ιδιώτη στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου.

γ) Την αποτελεσματικότητα της διοικητικής λειτουργίας ως βασικό πόλο σταθμίσεως με το δικαίωμα ακροάσεως από την πλευρά του δημοσίου συμφέροντος αντικαθιστά στο κοινοτικό δίκαιο η αποτελεσματικότητα της κοινοτικής λειτουργίας. Η εξισορρόπηση ανάμεσα στα δύο έννομα αγαθά κατά την αρχή της αναλογικότητας αποτελεί το πρωταρχικό κέλημα τόσο της ευρωπαϊκής όσο και των εσωτερικών εννόμων τάξεων. Η προσοχή και ενδελέχεια στη διατύπωση των αιτιολογιών που χαρακτηρίζει τη νομολογία του ΔΕΚ οδηγεί σε πειστικότερες σταθμίσεις, και κατ' αποτέλεσμα σε σπανιότερες παρακάμψεις της υποχρεώσεως ακροάσεως. Ελλείπουν κυρίως παραπομπές στο κοινοτικό συμφέρον (ως μορφή υπερεθνικού δημοσίου συμφέροντος) ή στη μαζικότητα της διαδικασίας, ως παραγόντων που επιβάλλουν την υποχώρηση του διαδικαστικού δικαιώματος των ιδιωτών.

δ) Αναφορικά με τη διαδικασία και τις προϋποθέσεις παροχής του δικαιώματος ακροάσεως, υπάρχουν τομείς όπου η κοινοτική έννομη τάξη προσφέρει στον ιδιώτη προστασία επικρατέστερη από πληθώρα κρατών μελών, παρέχοντάς του επί μέρους δικαιώματα, τα οποία παραμένουν αμφίβολα στις εθνικές έννομες τάξεις. Τούτο ισχύει λόγω χάρη με την επέκταση των υποκειμενικών ορίων του δικαιώματος σε άμεσα παραβλαπτόμενους τρίτους, των αντικειμενικών ορίων στα νομικά δεδομένα, την κατοχύρωση του δικαιώματος παραστάσεως του ακροαμένου σε μία διοικητική διαδικασία με αντιπρόσωπο ή συνήγορο, καθώς και την υποχρέωση διενέργειας δεύτερης ακροάσεως όταν το δυσμενές μέτρο λαμβάνεται επί τη βάση πραγματικών δεδομένων κειμένων εκτός της αιτήσεως.

Γενικώς αναφορικά με μία περαιτέρω σειρά επί μέρους εκφάνσεων του δικαιώματος ακροάσεως, η ευρωπαϊκή έννομη τάξη ανταποκρίνεται, όπως διαφαίνεται, πλήρως στα δεδομένα των κρατών μελών. Αυτό συμβαίνει κυρίως αναφορικά με τον τρόπο και το χρόνο ακροάσεως, τη γνωστοποίηση του αντικειμένου (κλήση προς ακρόαση) καθώς και το δικαίωμα παραιτήσεως ή εξαιρέσεως από αυτή. Σε δύο, τουλάχιστον, σημεία το κοινοτικό δίκαιο της ακροάσεως υπολείπεται του δικαίου της πλειοψηφίας των κρατών μελών. Η πρώτη αφορά τη μη κατοχύρωση γενικού δικαιώματος προσβάσεως στα διοικητικά στοιχεία και η δεύτερη την ανυπαρξία υποχρεώσεως του κοινοτικού οργάνου να καταγράφει στην αιτιολογία της αποφάσεως του την αντιπαράθεσή του με τα πραγματικά και νομικά δεδομένα της τυχούσας.

Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει, όμως, να γίνει δεκτό ότι σε κοινοτικό επίπεδο η διοικητική διαδικασία και ο δίκαιος τρόπος διεξαγωγής της έχει αναπτυχθεί σημαντικά. Σε αυτό συνεισέφερε αρκετά η κοινοτική νομοθεσία, διά των κανονισμών που ρυθμίζουν κάθε τομέα της πολιτικής της και η κυρίως η κοινοτική νομολογία, η οποία υπήρξε πρωτοπόρος αυτής της εξέλιξης, σκιαγραφώντας την αρχή της προηγούμενης ακροάσεως, δυνάμει αρχών του σεπτασίου law καθώς και των κλασικών συστημάτων δικαίου, και προσαρμόζοντάς την στις ανάγκες του μεταγενέστερου Ευρωπαϊκής Ενύσεως.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ι.Ελληνική

Δαγιάδου, Π., *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο*, Αθήνα Σάκκουλας 1985

----, *Συνταγματικό Δίκαιο - Ατομικά Δικαιώματα Α-Β*, Αθήνα Σάκκουλας 1991

Λαζαράτος, Π., *Το Δικαίωμα Ακρόασης στη Διοικητική Διαδικασία*, , Αντ. Ν. Σάκκουλας, Μονογραφίες Συνταγματικού και Διοικητικού Δικαίου 1, Αθήνα - Κομοτηνή, 1992

Σερμάς, Π., *Η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και της Επιτροπής*, Αθήνα Σάκκουλας 1993

Στασινόπουλος Μ., *Το δικαίωμα υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών*, Αθήνα 1974

Τσάτσος, Δ., (συνδρομή Νέδας Κανελλοπούλου), *Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Γ', Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα - Κομοτηνή, 1988 .

II. ΑΛΛΟΘΑΠΗ

Bredimas, A., *Methods of interpretation and community law*, NorthHolland 1978

Craig, P., *EU Administrative Law*, Oxford University Press 2006

---, *Democracy and Rulemaking within the EC: An empirical and normative assessment*, (1997) 3 ELJ

De Burca, *The Quest fro legitimacy in the European Union*, (1996) 59 MLR

Due O., *Le respect des droits de la defense dans le droit administratif communautaire*, CDE 1987

Ehlermann C-D / Oldekop D., *Due process in administrative procedure*, Report of FIDE Congress, Copenhagen 1978

Ehlermann and Drijber, *Legal Protection of Enterprises: administrative procedure, in particular access to files and confidentiality*, 1996 ECL Review

Galligen D., *Due Process and Fair Procedures*, Oxford University Press 1996

Ipsen H.P., *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Verlag JCB Mohr, Tübingen, 1972

Kerse C.S. / Khan, N., *EC Antitrust Procedure*, Thomson Sweet&Maxwell, Fifth Edition 2005

Levitt, *Access to the file: the Commission 's administrative procedures in cases under articles 85 and 86*, (1997) 34 CML Review

Mashaw J., *Due Process in the Administrative State*, Yale University Press 1985

Nehl, *Principles of administrative procedure in EC Law*, Hart 1999

Nolte, G., *General Principles of German and European Administrative Law - A Comparison in Historical Perspective*, *The Modern Law Review*, 57 (1994)

Pliakos A. - R. Kovar, *Le droit de la defense et le droit communautaire de la concurrence*, Avant-Propos G. Cohen-Jonathan, Bruylant Bruxelles, 1987

Rasnick, *Due process and Procedural Justice*, Nomos Verlag, 1977

Shapiro, *The Giving reasons requirement*, (1992) *U Chic Legal Forum*

Schwarze, J., *European Administrative Law*, Sweet & Maxwell 1992

Tindimas, T., *The General Principles of EU Law* Second Edition, Oxford EC Law Library 2006

Ule C.-H./Laubinger H.W., *Verwaltungsverfahrensrecht*, 4. Aufl., Köln, Bonn, Muenchen 1995

Von Heyderbrand und der Lasa, *Confidential Information in Antidumping Proceedings before United States Court and the European Court*, *ELR* 1988

Viner Weber, Albrecht, *Das Verwaltungsverfahren im Antidumpingrecht der EG in Europarecht*, Osnabrück 1985

Zweigert K., *Les principes généraux du droit des États membres*, Droit De
Communautés Européennes, 1963



ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Τηλ. 210 - 92 01 001

ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗΣ

α/α		
-----	--	--

