



**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

ΤΜΗΜΑ: ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΝΟΜΙΚΟΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ: ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ
ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΤΗΣ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΦΟΙΤΗΤΡΙΑΣ

ΜΑΡΙΑΣ - ΕΥΑΝΘΙΑΣ ΖΙΩΓΑ

**ΘΕΜΑ: ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΑΚΡΟΑΣΕΩΣ ΚΑΙ Η
ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΤΕ**

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ: **ΑΝΔΡΟΜΑΧΗ
ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ - ΣΚΑΛΤΣΑ**

ΑΘΗΝΑ, ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2016

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σελ.
❖ <u>ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ:</u>	6
❖ <u>ΕΙΣΑΓΩΓΗ:</u>	8
❖ <u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι: ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΑΚΡΟΑΣΕΩΣ:</u>	10
A) Ιστορική αναδρομή:.....	10
B) Τα συνταγματικά θεμέλια του δικαιώματος της ακρόασης του διοικουμένου:.....	14
α) Η αρχή της αξίας του ανθρώπου:.....	14
β) Η αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας:.....	15
γ) Η αρχή του κράτους δικαίου:.....	16
δ) Τα ατομικά δικαιώματα των διοικουμένων:.....	17
Γ) Το άρθρο 20 παρ. 2Σ:.....	17
α) Γραμματική προσέγγιση της διάταξης:.....	18
β) Τελολογική προσέγγιση της διάταξης:.....	19
Δ) Η ακρόαση ως ατομικό, κοινωνικό και πολιτικό δικαίωμα:.....	21
Ε) Υποκείμενα - φορείς και αποδέκτης του δικαιώματος:.....	22
ΣΤ) Η δυνατότητα παραίτησης από το δικαίωμα:.....	23
Ζ) Περιορισμοί του δικαιώματος:.....	25
Η) Η νομοθετική κατοχύρωση του δικαιώματος (Το άρθρο 6 ΚΔΔιαδ):.....	26

α) Άρθρο 6 παρ.1 ΚΔΔιαδ:.....	28
β) Άρθρο 6 παρ.2 ΚΔΔιαδ:.....	30
γ) Άρθρο 6 παρ.3 ΚΔΔιαδ:.....	31
δ) Άρθρο 6 παρ.4 ΚΔΔιαδ:.....	32
Θ) Δικαιώματα στενά συνδεδεμένα με το δικαίωμα της ακροάσεως:....	33
α) Το δικαίωμα παράστασης με αντιπρόσωπο:.....	33
β) Η δυνατότητα παράστασης με πληρεξούσιο:.....	34
γ) Το ειδικό ζήτημα της παράστασης με δικηγόρο:.....	34
δ) Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία:.....	37
ε) Η υποχρέωση αιτιολόγησης των διοικητικών πράξεων:.....	39
Ι) Η προστασία του δικαιώματος της ακρόασης στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης:.....	41
ΙΑ) Η κατοχύρωση του δικαιώματος της ακρόασης στο πλαίσιο της ΕΣΔΑ:.....	44
❖ ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ: ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΑΚΡΟΑΣΕΩΣ:.....	45
Α) Η τάση περιορισμού του δικαιώματος της ακροάσεως από τη νομολογία του ΣΤΕ:.....	45
Β) Η εφαρμογή του δικαιώματος ανάλογα με τη φύση του διοικητικού μέτρου:.....	47
α) Τυπικός νόμος:.....	47
β) Κανονιστικές πράξεις:.....	48
γ) Γενικές ατομικές πράξεις:.....	49

δ) Υλικές ενέργειες:.....	50
ε) Εσωτερικές πράξεις της Διοίκησης:.....	52
στ) Διοικητικές πράξεις και μέτρα στο πλαίσιο ειδικών κυριαρχικών σχέσεων:.....	53
στ.1)Σχολείο:.....	54
στ.2)Υπαλληλική σχέση:.....	56
στ.3)Εκκλησία:.....	60
ζ) Ανακλητικές πράξεις:.....	62
Γ) Η προϋπόθεση έκδοσης δυσμενούς διοικητικής πράξης με συνέπεια την πρόκληση θετικής βλάβης στον θιγόμενο:.....	64
Δ) Η αυτεπάγγελτη δράση της Διοίκησης σε αντίστιξη με τις περιπτώσεις που απαιτείται η κατάθεση αίτησης από τον διοικούμενο:.....	66
Ε) Η έκδοση της πράξης στο πλαίσιο δέσμιας διοικητικής ενέργειας σε αντίστιξη με τις περιπτώσεις που η Διοίκηση διαθέτει διακριτική ευχέρεια:.....	69
ΣΤ) Η έκδοση της πράξης με βάση αντικειμενικά δεδομένα σε αντίθεση με τις περιπτώσεις συνδρομής υπαίτιας συμπεριφοράς του θιγομένου:.....	72
Ζ) Η δυνατότητα άσκησης προσφυγής ουσίας:.....	77
Η) Σύγκρουση και στάθμιση του δικαιώματος της ακρόασης με την αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας:.....	81
Θ) Ο περιορισμός του δικαιώματος για λόγους δημοσίου συμφέροντος:.....	83

α) Αποκλεισμός της προηγούμενης ακροάσεως λόγω ελεγκτικής φύσης του διοικητικού μέτρου:.....	84
β) Μη εφαρμογή του δικαιώματος της ακροάσεως αναφορικά με μέτρα διοικητικής εκτελέσεως:.....	84
γ) Μη εφαρμογή της ακροάσεως όταν συντρέχουν λόγοι υπερέχοντος δημοσίου συμφέροντος:.....	87
δ) Λόγοι επείγοντος:.....	89
I) Ειδικότερα πεδία εφαρμογής:.....	93
α) Φορολογικές διαφορές:.....	93
β) Κοινωνικοασφαλιστικές διαφορές:.....	97
γ) Υποθέσεις αλλοδαπών.....	99
IA) Το νομικό επιχείρημα της αλυσιτέλειας:.....	101
IB) Το ζήτημα του αυτεπάγγελτου δικαστικού ελέγχου της τήρησης του δικαιώματος:.....	103
❖ <u>ΕΠΙΛΟΓΟΣ – ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ:</u>.....	107
❖ <u>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ:</u>.....	109
A) Συγγράμματα:.....	109
B) Ερμηνείες κατ' άρθρον:	110
Γ) Δημοσιεύσεις:.....	110
Δ) Διαδικτυακές πηγές:.....	111

ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ΑΕ	Ανώνυμη Εταιρεία
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑΝ	Αναγκαστικός Νόμος
Αναστ.	Αναστολή
αρ.	άρθρο
βλ.	βλέπε
ΔΕΕ	Δίκαιο Επιχειρήσεων και Εταιρειών (περιοδικό)
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕφΑΘ	Διοικητικό Εφετείο Αθηνών
Δ.Ι.Σ.	Διαρκής Ιερά Σύνοδος
Δ. Σ.	Διοικητικό Συμβούλιο
Δ.Σ.Α.	Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών
εδ.	εδάφιο
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΔΔΔΔ	
/ΕΔΔΔ	Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΜΕΔ	Επιθεώρηση Μεταναστευτικού Δικαίου (περιοδικό)
ΕΚΑΕ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας
ΕΚΑΧ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)
ΘΠΔΔ	Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)
κ. ά.	και άλλα
ΚΒΣ	Κώδικας Βιβλίων και Στοιχείων
ΚΔΔιαδ	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
Κ.Δ.Δ.	Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας
ΚΕΔΑΚ	Κλιμάκια Ελέγχου Διακίνησης και Αποθήκευσης Καυσίμων

κ.λ.π.	και τα λοιπά
κ. ο. κ.	και ου το καθ' εξής
Ν. ή ν.	Νόμος
ΝοΒ	Νομικό Βήμα (περιοδικό)
ΟΑΕΔ	Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού
ΟΛΑΠ	Ολομέλεια Αρείου Πάγου
ΟΛΣΤΕ	Ολομέλεια Συμβουλίου της Επικρατείας
ό.π.	όπως παραπάνω
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	Παράγραφος
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
περιπτ.	περίπτωση
πρβλ.	παράβαλε
π.χ.	παραδείγματος χάριν
σελ.	σελίδα
Σ.	Σύνταγμα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣυνθΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣυνθΕΚΑΧ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΣυνθΕΟΚ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
Το Σ	Το Σύνταγμα (περιοδικό)
ΥΚ	Υπαλληλικός Κώδικας
υπ' αριθμ.	υπ' αριθμόν
ΧΘΔΕΕ	Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωση

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το δικαίωμα της ακροάσεως έλκει την καταγωγή του από το δικαίωμα της υπερασπίσεως των διοικουμένων ενώπιον των διοικητικών αρχών, όπως εκφραζόταν μέσα από τη θεωρία και τη νομολογία. Το 1975 κατοχυρώθηκε συνταγματικά στο άρθρο 20 παρ. 2 Σ, σύμφωνα με το οποίο: *«Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται εις βάρος των δικαιωμάτων ή των συμφερόντων του»*.

Η πανηγυρική αυτή ένταξη του δικαιώματος της ακροάσεως στον Καταστατικό μας Χάρτη και ειδικότερα στο δεύτερο μέρος του, όπου κατοχυρώνονται τα Ατομικά και Κοινωνικά δικαιώματα, αποτελεί μια παγκόσμια πρωτοτυπία, καθώς είναι ελάχιστες οι χώρες που διαθέτουν ανάλογη διάταξη στο Σύνταγμά τους.

Έκτοτε, πολύ μελάνι έχει χυθεί τόσο από την πλευρά της νομολογίας όσο και της θεωρίας, έτσι ώστε να ερμηνευθεί ορθά το εν λόγω δικαίωμα, όπως διατυπώνεται στην προαναφερθείσα διάταξη και να καθοριστεί η πραγματική εφαρμογή του στην πράξη. Είναι γεγονός, ότι σχεδόν όλοι οι θεωρητικοί του Διοικητικού δικαίου έχουν ασχοληθεί με το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος της ακροάσεως, υποστηρίζοντας, άλλοτε την πλήρη εφαρμογή και άλλοτε τη συρρίκνωσή του.

Αλλά και στη νομολογιακή αντιμετώπιση του ζητήματος εντοπίζουμε αρκετές παλινδρομήσεις. Αρχικά, υπήρξε μια έντονη τάση συρρίκνωσης του, αλλά σταδιακά φαίνεται πως το Ανώτατο Ακυρωτικό μας Δικαστήριο αλλάζει πλεύση, δίνοντας όλο και μεγαλύτερη βαρύτητα στο δικαίωμα ακροάσεως του διοικουμένου, η τήρηση του οποίου κρίνεται απαραίτητη από τη νομολογία σε όλο και περισσότερες διοικητικές διαδικασίες. Στη μεταστροφή αυτή κρίνεται καταλυτική και η παρέμβαση του νομοθέτη, ο οποίος θεσπίζοντας το άρθρο 6 ΚΔΔιαδ, έδωσε τέλος σε αρκετούς νομολογιακούς περιορισμούς του δικαιώματος.

Με την παρούσα διπλωματική εργασία θα γίνει προσπάθεια να αναλυθεί το εν λόγω δικαίωμα τόσο στο πλαίσιο τόσο της θεωρίας, όσο και στο πλαίσιο της νομολογίας, με ιδιαίτερη έμφαση στην τελευταία. Ειδικότερα, στο πρώτο κεφάλαιο θα επικεντρωθούμε στη θεωρητική ανάλυση του δικαιώματος. Αρχικά, θα επιχειρηθεί μια ιστορική αναδρομή και στη συνέχεια θα εξεταστούν τα συνταγματικά θεμέλια του δικαιώματος της ακροάσεως. Έπειτα, θα προχωρήσουμε σε μια διεξοδική ανάλυση της διάταξης του άρθρου 20 παρ. 2 Σ και των διατάξεων του άρθρου 6 ΚΔΔιαδ, όπου κατοχυρώνεται το συγκεκριμένο δικαίωμα. Εν συνεχεία, θα παρουσιαστούν τα δικαιώματα που είναι στενά συνδεδεμένα με το δικαίωμα της ακροάσεως και θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι κατ' ουσίαν το ολοκληρώνουν. Τέλος, το πρώτο κεφάλαιο θα κλείσει με την αναφορά στην προστασία του δικαιώματος της ακρόασης τόσο στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και στο πλαίσιο της ΕΣΔΑ.

Στο δεύτερο κεφάλαιο θα επιχειρηθεί μια νομολογιακή επισκόπηση της πορείας του δικαιώματος της ακροάσεως. Αναλυτικότερα, κατ' αρχήν θα αναφερθούμε στην γενικότερη τάση περιορισμού του δικαιώματος μέσα από τη νομολογία του ΣτΕ. Έπειτα, θα αναλυθεί το ζήτημα της εφαρμογής του ανάλογα με τη φύση της πράξεως που έχουμε απέναντι μας. Στη συνέχεια, θα γίνει μια αναλυτική παρουσίαση των προϋποθέσεων εφαρμογής του δικαιώματος της ακρόασης. Επιπροσθέτως, θα αντιμετωπιστεί το ζήτημα της σύγκρουσης και στάθμισης του με την αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας, αλλά και ο περιορισμός του για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Ακόμη, θα εξετάσουμε ορισμένες ειδικότερες περιπτώσεις εφαρμογής του στο πλαίσιο φορολογικών και κοινωνικοασφαλιστικών διαφορών, αλλά σε υποθέσεις αλλοδαπών. Κλείνοντας, θα γίνει αναφορά στη νομική κατασκευή της αλυσιτέλειας σε σχέση με το δικαίωμα της ακροάσεως, αλλά και στο ζήτημα του αυτεπάγγελτου δικαστικού ελέγχου της τήρησης του δικαιώματος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι: ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΑΚΡΟΑΣΕΩΣ

A) Ιστορική αναδρομή

Το δικαίωμα της ακρόασης κάθε προσώπου που κρίνεται αποτελεί γενική θεμελιώδη αρχή του δικαίου, καθώς απορρέει από την αρχή της υπερασπίσεως, η οποία εφαρμόζεται σε κάθε ευνομούμενη πολιτεία.

Αναφορικά με την προέλευση του εν λόγω δικαιώματος, το οποίο αναγάζεται στην αρχή της υπερασπίσεως, γίνεται λόγος για την πανάρχαια καταγωγή του. Η παραδοχή αυτή εντοπίζεται για πρώτη φορά από έναν Άγγλο δικαστή του 18^{ου} αιώνα, ο οποίος στην υπόθεση King v. University of Cambridge (1723) διετύπωσε την άποψη ότι το δικαίωμα της υπερασπίσεως είναι τόσο παλαιό όσο και ο άνθρωπος, διότι ακόμα και ο ίδιος ο Θεός κάλεσε ενώπιόν του τους πρωτόπλαστους πριν τους τιμωρήσει για να απολογηθούν και δεν τους καταδίκασε χωρίς να τους ακούσει.¹

Μάλιστα, στην ιστορική δίκη του 1969 ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας για την απομάκρυνση δικαστών από τη δικτατορία, διατυπώθηκε η ίδια άποψη σύμφωνα με την οποία το δικαίωμα της ακροάσεως μπορεί να θεωρηθεί ως οιονεί έμφυτο στον άνθρωπο, διότι καθιερώθηκε από τον ίδιο το Θεό και πανάρχαιο όσο η ανθρωπότητα.²

Φυσικά δεν πρέπει να λησμονούμε πως το δικαίωμα της ακρόασης ερείδεται και στο αρχαίο ελληνικό ρητό «μηδένα ανήκουστον δικάζειν», αλλά και στο «μηδενί δικάσεις πριν αν αμφοίν μύθο ακούσεις». Επιπροσθέτως, στοιχεία που να συνηγορούν υπέρ της πανάρχαιας καταγωγής του

¹ Αναφορικά με την αυτή του την παρατήρηση στην απόφαση επισημαίνονται τα εξής: «Ο Θεός δεν εξήνεγκεν απόφασιν κατά του Αδάμ πριν ή τον καλέση να υπερασπίση εαυτόν. Αδάμ, είπεν ο Θεός, διατί ημάρτησες; Έφαγες ή όχι του απαγορευμένου δένδρου τον καρπόν;». ΚΟΡΣΟΣ Δημήτριος, Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό μέρος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2005, σελ. 193 και ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ Μ. Δ., Το δικαίωμα της υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, εκδόσεις Αφοί Ρώδη, Αθήνα 1974, σελ. 51.
² ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ Μ. Δ., ό. π., σελ. 10.

δικαιώματος μπορούμε να εντοπίσουμε ακόμα και στην Αγία Γραφή. Χαρακτηριστικό είναι το απόσπασμα από τις Πράξεις των Αποστόλων, όπου ο ευαγγελιστής Λουκάς αναφέρεται στην απάντηση του πραιτόρα Φήστου προς τους αρχιερείς και τους πρεσβυτέρους, οι οποίοι ζητούσαν να εκδοθεί καταδικαστική απόφαση σε βάρος του Αποστόλου Παύλου. Το κρίσιμο απόσπασμα έχει ως εξής: *«Ουκ ἔστιν ἔθος παρά Ρωμαίους, χαρίζεσθαι ἄνθρωπὸν τινα εἰς ἀπώλειαν, πρὶν ἢ ὁ κατηγορούμενος κατὰ πρόσωπον ἔχει τοὺς κατηγοροὺς, τόπον τε ἀπολογίας λάβει περὶ τοῦ ἐγκλήματος»*, λέχθηκε από τον Φήστο προς τον άρχοντα Αγρίππα, όταν ο Παύλος προσήχθη δέσμιος. Ο δε Αγρίππας είπε προς τον Παύλο πριν τον δικάσει: *«Επιτρέπεται σοι υπέρ σε αυτού λέγειν.»* Ο δε Παύλος, *«εκτείνας την χείρα, απελογεῖτο»*.³

Το δικαίωμα, επομένως, αυτό θεωρείται σύμφυτο με την ανθρώπινη φύση και συνείδηση, διότι είναι απαραίτητο ο κάθε άνθρωπος να έχει τη δυνατότητα να αμυνθεί έναντι των ισχυρότερων που επιθυμούν να του επιβάλλουν κάποιο κακό. Και μάλιστα η άμυνα αυτή να συντελείται με τη δύναμη της πειθούς και όχι με οποιαδήποτε μορφή βίας. Κατ' αυτόν τον τρόπο, κατοχυρώνεται η αξία της δικαιοσύνης που στρέφεται κατά της επιβολής της θέλησης του ισχυρότερου.⁴

Παρά ταύτα η αρχή της ακροάσεως ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, άργησε να εμφανιστεί και εντοπίζεται για πρώτη φορά το 1930 σε απόφαση του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας (Conseil d' Etat).

Αναφορικά με την εγχώρια νομολογία, επισημαίνεται ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας διέπλασε με πάγια νομολογία του γενική αρχή του δικαίου, με την οποία αναγνώριζε το δικαίωμα της ακροάσεως.⁵ Αποφάσεις που απετέλεσαν σταθμό για την εξέλιξή του ήταν οι ΣτΕ 1811-1813/1969, οι οποίες ακύρωσαν τις απολύσεις δικαστικών λειτουργών. Στις αποφάσεις αυτές διακηρύχθηκε ως μέγα, θεμελιώδες και αυτονόητο αξίωμα, ότι *«το δικαίωμα ακροάσεως παντός κρινόμενου προσώπου αποτελεί γενικωτέραν και θεμελιώδη αρχή του δικαίου, διασφαλίζουσα το στοιχειώδες δικαίωμα της*

³ΚΟΡΣΟΣ Δ., ό. π., σελ. 193, ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ Μ. Δ., ό. π., σελ. 52.

⁴ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ Μ. Δ., ό. π., σελ. 53.

⁵Ως κυριότερες από αυτές αναφέρονται οι ΣτΕ 3034/1972, 3485/1971, 1811/1969, 1831/1969, 2069/1968, 1452/1967, 2976/1966, 2965/1966, 419/1965. ΤΑΧΟΣ Α. Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 334.

υπερασπίσεως και εφαρμοστέα κατ' αρχήν εν πάση ευνομούμενη Πολιτεία». Οι αποφάσεις αυτές έλαβαν μεγάλη δημοσιότητα και δέχθηκαν τους επαίνους, τόσο του ελληνικού, όσο και του ξένου τύπου. Επιπροσθέτως, φαίνεται να άνοιξαν το δρόμο προς μια γενικευμένη εφαρμογή του δικαιώματος της ακρόασης από τις διοικητικές αρχές. Παρά ταύτα, το δικτατορικό καθεστώς που επικρατούσε τότε στη χώρα μας όχι μόνο δεν συμμορφώθηκε με τις προαναφερθείσες δικαστικές αποφάσεις, αλλά προέβη σε ευρύτερες εκκαθαρίσεις στο ΣΤΕ.

Με βάση τα ανωτέρω δεδομένα, η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της ακρόασης του διοικουμένου δεν ήρθε ως κεραυνός εν αιθρία στην έννομη τάξη μας μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας στη χώρα. Αντιθέτως, το έδαφος είχε προετοιμαστεί κυρίως μέσω της προαναφερθείσας νομολογίας του ΣΤΕ και για τον λόγο αυτό κατοχυρώθηκε και με τόσο ευρεία διατύπωση, μην αφήνοντας περιθώρια εξαιρέσεων από την προστασία που εγγυάται.⁶

Το δικαίωμα της ακρόασης του διοικουμένου κατοχυρώθηκε συνταγματικά στο άρθρο 20 παρ. 2 στο Σύνταγμα του 1975. Το εν λόγω άρθρο είχε κατατεθεί στη Βουλή αυτούσιο ως προς τη διατύπωσή του ως άρθρο 21 στο Σχέδιο του Συντάγματος από την τότε Κυβέρνηση. Στο τέλος του, μνημονεύεται η πηγή προέλευσής του, ήτοι το άρθρο 19 παρ. 4 του Γερμανικού Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο: *« Εάν θιγεί κάποιος από τις δημόσιες εξουσίες στα δικαιώματά του, μπορεί να προσφύγει στο δικαστήριο. Εάν δεν έχει οριστεί άλλη αρμοδιότητα, η προσφυγή γίνεται στο τακτικό δικαστήριο».* Από τη διατύπωση του προαναφερθέντος άρθρου ευκόλως καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η προστασία που κατοχυρώνεται αφορά ειδικώς την προσφυγή ενώπιον των δικαστηρίων, χωρίς να προβαίνει σε καμία αναφορά για την ακρόαση ενώπιον των διοικητικών αρχών. Επομένως, θα μπορούσε να αποτελεί πηγή του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματός μας και όχι του 20 παρ. 2 Σ, για το οποίο γίνεται λόγος.⁷

⁶ ΔΙΒΑΝΗ Χριστίνα, Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία, ΘΠΔΔ, 6/2013, σελ. 496.

⁷ ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ Αικατερίνη, Η συνταγματική προστασία του δικαιώματος ακρόασης του διοικουμένου, ΕΔΔΔ, τόμος 20, τεύχος 2, 1976, σελ. 6-7.

Αναφορικά με τη συζήτηση που έλαβε χώρα ενώπιον της Βουλής κατά την ψήφιση του άρθρου, επισημαίνεται πως δεν διευτώθη ουδεμία αμφισβήτηση για την κατοχύρωσή του, αλλά θεωρήθηκε ως απαραίτητο στοιχείο και αυτονόητη διάταξη στο πλαίσιο μιας δημοκρατικά δομημένης πολιτείας. Χαρακτηριστική είναι η εισήγηση του τότε Υπ. Δικαιοσύνης Κ. Στεφανάνη, ο οποίος δήλωσε τα εξής: *«Θα ήθελον να σημειωθή ότι το άρθρον 21 είναι μια από τις πλέον επιτυχείς διατάξεις που περιέχει το Σύνταγμα. Εκδηλοί τον σεβασμόν προς τον άνθρωπον και κατοχυρώνει το ιερόν δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, της υπερασπίσεως. Δεν νομίζω ότι θα υπάρξουν αντιρρήσεις».*

Και όπως προβλέφθηκε, αντιρρήσεις δεν υπήρξαν. Ούτε ιδιαίτερη συζήτηση έλαβε χώρα για το επίμαχο δικαίωμα, το οποίο κατοχυρώθηκε ως ατομικό δικαίωμα στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματός μας. Εκτός της ανωτέρω εισηγήσεως, ούτε στα πρακτικά της Ολομέλειας της Επιτροπής του Συντάγματος ούτε και στα πρακτικά συζητήσεως της Βουλής επί του Συντάγματος δεν μπορούμε να ανεύρουμε κανένος είδους πληροφορίες, αναφορικά με τα κίνητρα που οδήγησαν στην ψήφιση της κρίσιμης διάταξης, ούτε ως προς τις ανάγκες που ήρθε να καλύψει. Απαντήσεις δεν δίδονται, ούτε ως προς κάποιες γραμματικές ή τελεολογικές επιλογές συνδεόμενες άμεσα με ουσιαστικού δικαίου προβλήματα, που αναγκαία θα προέκυπταν από την καθιέρωση και εφαρμογή της διατάξεως, δεδομένου ότι απετέλεσε μια διεθνή πρωτοπορία, καθώς δεν εντοπίζεται σε κανένα συνταγματικό κείμενο των συγχρόνων δημοκρατικών κρατών.⁸

Ως προς την μετά την συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος εποχή επισημαίνεται πως το ΣτΕ επεδίωξε τον περιορισμό της προστασίας που παρέχεται από την ευρύτατη διατύπωση του άρθρου 20 παρ. 2 Σ, μέσω της τελεολογικής συστολής του. Συνεπώς, η τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου δεν θεωρείται από τη νομολογία πάντοτε υποχρεωτική όπως ορίζει το Σύνταγμα, αλλά εφαρμόζονται ορισμένες προϋποθέσεις και εξαιρέσεις ως προς την άσκηση του δικαιώματος, όπως θα αναλυθούν διεξοδικά στη συνέχεια.

⁸ ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ Αικατερίνη, ό. π., σελ. 8-9.

B) Τα συνταγματικά θεμέλια του δικαιώματος της ακρόασης του διοικουμένου

Παρά τη συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης στο άρθρο 20 παρ. 2 Σ κρίνεται αναγκαίο να εντοπίσουμε την κατοχύρωσή του μέσα από άλλες συνταγματικές διατάξεις, οι οποίες θα ρίξουν περισσότερο φως στην ερμηνευτική του προσέγγιση από τεολογικής σκοπιάς. Εξάλλου, αυτή η επισκόπηση θα αποδειχθεί και ιδιαίτερα χρήσιμη για τις περαιτέρω σταθμίσεις που αναγκαστικά θα λάβουν χώρα κατά την εφαρμογή και σύγκρουση του συγκεκριμένου δικαιώματος με άλλα, επίσης συνταγματικώς κατοχυρωμένα, έτσι ώστε να κατανοήσουμε τη θέση την οποία κατέχει στην έννομη τάξη μας και να οδηγηθούμε σε ορθά συμπεράσματα.⁹

α) Η αρχή της αξίας του ανθρώπου

Μια από τις απόψεις που έχουν ενθέρμως υποστηριχθεί είναι εκείνη που θεμελιώνει το δικαίωμα της ακροάσεως του διοικουμένου στην αξία του ανθρώπου, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 παρ. 1 Σ. Το βασικότερο επιχείρημα που προβάλλεται ερείδεται στην παραδοχή ότι ο διοικούμενος δεν πρέπει να υποβιβάζεται σε αντικείμενο της κρατικής εξουσίας, αλλά πρέπει ως υποκείμενο της διαδικασίας να συμμετέχει ενεργά σε αυτή, εκφράζοντας τις απόψεις του και λαμβάνοντας μέρος στη λήψη των αποφάσεων από τη Διοίκηση.

Εξάλλου, προς την υποστήριξη της συγκεκριμένης θέσης συνηγορούν και τα όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω περί σύμφυτου δικαιώματος με την ίδια την ανθρώπινη υπόσταση και περί πανάρχαιας καταγωγής του. Συνεπώς, η θεμελίωση του εν λόγω δικαιώματος στην αξία του ανθρώπου συντελείται

⁹ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1992, σελ. 51-53.

τόσο με βάση αμιγώς νομικά επιχειρήματα, όσο και με επιχειρήματα φιλοσοφικής φύσεως που οδηγούν κατά τρόπο άρρηκτο και αδιαμφισβήτητο στη σύνδεση της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου και της υποστήριξης των δικαιωμάτων και των συμφερόντων του, με την προστασία της προσωπικότητας και της αξίας του ανθρώπου.¹⁰

β) Η αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας

Όπως θα διαφανεί εναργέστερα κατά τη νομολογιακή ανάλυση της εφαρμογής του δικαιώματος της ακρόασης του διοικουμένου, μια από της αρχές, με την οποία έρχεται συνηθέστατα σε σύγκρουση, είναι αυτή της διοικητικής αποτελεσματικότητας. Η εν λόγω αρχή αφορά στη λειτουργικότητα της Διοίκησης, στο βωμό της οποίας σε πολλές περιπτώσεις περιστέλλεται η προστασία που κατοχυρώνεται με το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, διότι πρέπει να προωθηθούν οι σκοποί της ταχύτητας, της εξοικονόμησης πόρων κ.ο.κ.

Μολαταύτα, στους σκοπούς της Διοίκησης αναμφίβολα εντάσσεται και η ικανοποίηση των ατομικών δικαιωμάτων όσων συμμετέχουν στη διοικητική διαδικασία. Ιδιαίτερη θέση ανάμεσα σε αυτά διαδραματίζει η ακρόαση του διοικουμένου, μέσω της οποίας εκτός από την πραγμάτωση του ατομικού αυτού δικαιώματος θα πραγματοποιηθεί και η αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας, καθώς η Διοίκηση μέσα από τη συμβολή του διοικουμένου θα αντλήσει τα απαραίτητα στοιχεία, ώστε να αχθεί σε μια ορθή απόφαση, αποφεύγοντας ταυτόχρονα την μετέπειτα άσκηση προσφυγών από τον διοικούμενο, τόσο σε διοικητικό, όσο και σε δικαστικό επίπεδο.¹¹

Η εν λόγω αρχή βρίσκει συνταγματική κατοχύρωση στην αρχή του κράτους δικαίου και στην αρχή της αναλογικότητας που κατοχυρώνονται στο άρθρο 25Σ.

¹⁰ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 54-56.

¹¹ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 68-74.

γ) Η αρχή του κράτους δικαίου

Πολλές είναι οι θεωρητικές απόψεις που βασίζουν το δικαίωμα της ακρόασης του διοικουμένου στην αρχή του κράτους δικαίου, αναπόσπαστο στοιχείο της έννοιας του οποίου είναι η αρχή της νομιμότητας.

Η αρχή της νομιμότητας συνδέεται κατά άρρηκτο τρόπο με την αρχή της προηγούμενης ακρόασης, διότι αφενός η εφαρμογή της οδηγεί σε νόμιμες αποφάσεις από μέρους της Διοίκησης, καθώς αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας και αφετέρου η ακρόαση του διοικουμένου μπορεί να συντελέσει, μέσω της πλήρους συλλογής του απαραίτητου υλικού από την πλευρά της Διοίκησης, στον εντοπισμό του ορθού κανόνα δικαίου στον οποίο θα υπαχθεί η συγκεκριμένη περίπτωση, και τελικώς στην ορθή απόφαση.

Επιπροσθέτως, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης συντελεί και στον έλεγχο της Διοίκησης από τα δικαστήρια, στοιχείο το οποίο εντάσσεται στην έννοια του κράτους δικαίου. Πράγματι, μέσω της πραγμάτωσης του εν λόγω δικαιώματος ο διοικούμενος έχει τη δυνατότητα να λάβει γνώση όλων των στοιχείων της υποθέσεώς του και να αποφασίσει εάν θα προσφύγει στο αρμόδιο δικαστήριο. Συν τοις άλλοις, εφόσον η υπόθεση φτάσει ενώπιον των δικαστηρίων, ο ενάγων βρίσκεται σε θέση να παρουσιάσει την υπόθεσή του με μεγαλύτερη πληρότητα προστατεύοντας τα ατομικά του δικαιώματα και συντελώντας στον πιο ολοκληρωμένο δικαστικό έλεγχο της διοικητικής δράσης.

Τέλος, μια ακόμα αρχή που αποτελεί έκφανση του κράτους δικαίου και συνδέεται άρρηκτα με το δικαίωμα της ακρόασης είναι αυτή της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που εκδηλώνει ο διοικούμενος απέναντι στη Διοίκηση, η οποία δεν πρέπει να μεταβάλλει τη συμπεριφορά της, κλονίζοντας τη βεβαιότητα δικαίου και την εμπιστοσύνη που προκαλεί η δράση της. Επομένως, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης διαδραματίζει σημαντικό ρόλο, καθώς η εφαρμογή του μπορεί να βοηθήσει να αποφευχθούν εκπλήξεις σε βάρος των διοικουμένων, αλλά και στη δόμηση

μιας σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ των τελευταίων και της Διοίκησης που οδηγεί στην πραγμάτωση του κράτους δικαίου.¹²

δ) Τα ατομικά δικαιώματα των διοικουμένων

Ένα μέρος της θεωρίας υποστηρίζει την άποψη πως το δικαίωμα που κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ. 2 Σ θεμελιώνεται στο ίδιο το δικαίωμα που προσβάλλεται κάθε φορά, κάνοντας λόγο για ένα *status activus processualis* του κάθε δικαιώματος, το οποίο εκδηλώνεται μέσα από τη συμμετοχή του διοικουμένου στη διαδικασία. Σύμφωνα με αυτή τη σκέψη, εντοπίζεται μια τελολογική σύνδεση ανάμεσα στο δικαίωμα της ακρόασης και στο εκάστοτε προσβαλλόμενο δικαίωμα, καθώς η προστασία του τελευταίου πραγματώνεται μέσα από τη διαδικασία της ακρόασης.

Πιο συγκεκριμένα, κατά τη διάρκεια αυτής ο διοικούμενος είναι σε θέση να λάβει γνώση όλων των απαραίτητων στοιχείων, έτσι ώστε να διαφυλάξει όσο περισσότερο γίνεται το δικαίωμά του, γεγονός το οποίο δεν θα μπορούσε να συντελεστεί το ίδιο αποτελεσματικά εάν δεν υφίστατο αυτή η διαδικαστική πτυχή του θιγομένου ατομικού δικαιώματος.¹³

Γ) Το άρθρο 20 παρ. 2Σ.

Στο άρθρο 20 παρ. 2Σ κατοχυρώνεται το δικαίωμα της ακρόασης του διοικουμένου και σύμφωνα με αυτό: *«Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του».*

Μέσω της συνταγματικής κατοχύρωσης του δικαιώματος, η ακρόαση του διοικουμένου συνιστά ουσιώδη τύπο της διαδικασίας για την έκδοση μιας

¹²ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 89-93.

¹³ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 80-86.

δυσμενούς διοικητικής πράξεως, ακόμα και εάν δεν υφίσταται νόμος που να την κατοχυρώνει ειδικά σε κάθε περίπτωση, αλλά ακόμη και αν υφίσταται νόμος, ο οποίος την αποκλείει. Ως εκ τούτου, η διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 Σ θεωρείται άμεσης εφαρμογής και δεν απαιτεί την έκδοση ειδικού νόμου που να εξειδικεύει τη γενική της υποχρέωση για κλήση του ενδιαφερομένου σε απολογία.¹⁴

α) Γραμματική προσέγγιση της διάταξης

Προχωρώντας σε μια γραμματική ερμηνεία της διατάξεως επισημαίνεται πως ο διοικούμενος καλείται να αναπτύξει ενώπιον της Διοίκησης τις απόψεις του επί της επιβολής σε βάρος του μιας διοικητικής απόφασης. Η ανάπτυξη αυτή, βέβαια, δεν εξικνείται στην απλή παράθεση γεγονότων, αλλά στην ουσιαστική συμμετοχή του διοικουμένου στη διοικητική διαδικασία και στην τελική λήψη της αποφάσεως.

Επομένως, η Διοίκηση δεν υποχρεούται να ακούει απλώς παθητικά τον ενδιαφερόμενο, αλλά να λαμβάνει πραγματικά υπ' όψιν τις απόψεις του και να του δίνει τη δυνατότητα να παρεμβαίνει αποφασιστικά στη διαδικασία προβάλλοντας, τόσο πραγματικά γεγονότα, όσο και τα νομικά του επιχειρήματα. Η παραδοχή αυτή στηρίζεται και στη διατύπωση που επέλεξε ο συντακτικός νομοθέτης, ο οποίος αναφέρεται γενικώς στις απόψεις του ενδιαφερομένου, συμπεριλαμβάνοντας σε αυτές τόσο την παράθεση των πραγματικών γεγονότων, όσο και την παράθεση των νομικών επιχειρημάτων του διοικουμένου. Τέλος, η Διοίκηση πρέπει, αφού αξιολογήσει τα προβαλλόμενα στοιχεία, να διατυπώσει τις αντιρρήσεις της έναντι του διοικουμένου και μέσα από αυτή την αντιπαράθεση και αλληλεπίδραση να καταλήξει στην απόφασή της.¹⁵

¹⁴ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κώστας Χ., Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006, σελ. 469-470.

¹⁵ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 168-169.

Εξέχουσας σημασίας κρίνεται και ο προσδιορισμός της ακρόασης του ενδιαφερομένου ως προηγούμενης. Η ακρόαση, άλλωστε, δεν θα μπορούσε παρά να είναι προηγούμενη, καθώς διαφορετικά δεν θα γινόταν να κάνουμε λόγο σε κανένα βαθμό για επηρεασμό της Διοίκησης στην λήψη της απόφασης. Συμπερασματικά, ακόμη και αν ο επιθετικός προσδιορισμός έλειπε από τη διατύπωση του άρθρου, η ακρόαση και πάλι θεωρείται ως προηγούμενη, διότι αλλιώς αναιρείται ο σκοπός του δικαιώματος. Πρόκειται, επομένως, για έναν κατά κάποιο τρόπο διευκρινιστικό πλεονασμό, ο οποίος τίθεται για να μην αφηθεί κανένα περιθώριο για τη διατύπωση διαφορετικής ερμηνείας.¹⁶

β) Τελολογική προσέγγιση της διάταξης

Η ευρύτητα με την οποία έχει διατυπωθεί το εν λόγω άρθρο έχει δημιουργήσει μια σειρά από δυσεπίλυτα ερμηνευτικά προβλήματα, στα οποία λύση καλείται να δώσει η τελολογική ερμηνεία της διάταξης. Άλλωστε, όπως προαναφέρθηκε, η ιστορική ερμηνεία ελάχιστα έχει να εισφέρει ως προς αυτή την κατεύθυνση.

Αναλύοντας τους στόχους του δικαιώματος της ακρόασης, επισημαίνεται ότι καλείται να εκπληρώσει μια διπλή αποστολή, η οποία συνίσταται αφενός στη δυνατότητα του διοικουμένου να συμμετάσχει ενεργά στην παραγωγή της απόφασης της Διοίκησης για την υπεράσπιση και προαγωγή των συμφερόντων και των δικαιωμάτων του και αφετέρου στην σφαιρικότερη ενημέρωση της Διοίκησης, η οποία θα συντελέσει στην ορθότερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία της.¹⁷

Αναφορικά με τον πρώτο στόχο, ο ενδιαφερόμενος λαμβάνει μέρος ως υποκείμενο της διαδικασίας, έτσι ώστε να αποτρέψει κάθε απόφαση, η οποία μπορεί να βλάψει τα ατομικά του δικαιώματα. Κατά τον τρόπο αυτό,

¹⁶ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 170.

¹⁷ ΔΑΓΓΤΟΓΛΟΥ Πρόδρομος Δ., Γενικό διοικητικό δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 277.

ενδυναμώνεται το status activus processualis των ατομικών του δικαιωμάτων, εκπληρώνοντας την όσο το δυνατόν ευρύτερη εφαρμογή τους και ταυτόχρονα τον μικρότερο δυνατό περιορισμό τους.

Επιπροσθέτως, μέσω της εφαρμογής του δικαιώματος της ακροάσεως κατοχυρώνεται σε μεγαλύτερο βαθμό και το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας, το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 20 παρ. 1 Σ. Πράγματι, όσο πληρέστερη είναι η προστασία της ακροάσεως, τόσο πιο εύκολα η Διοίκηση θα καταλήξει σε μια ορθή απόφαση, με αποτέλεσμα η προσφυγή στη δικαιοσύνη να μην είναι απαραίτητη. Εκτός αυτού, ο ενδιαφερόμενος θα είναι σε θέση να πληροφορηθεί επαρκώς για την υπόθεσή του και ως εκ τούτου θα μπορεί να σταθμίσει ευκολότερα εάν πράγματι συντρέχει λόγος να προσφύγει στα δικαστήρια και αν τελικώς θα ευδοκιμήσει το ένδικο βοήθημά του.¹⁸

Δεν πρέπει να παραγνωρίζεται και η ειρηνευτική λειτουργία στην οποία αποσκοπεί η κατοχύρωση του συγκεκριμένου δικαιώματος. Πιο συγκεκριμένα, επιδιώκεται η βελτίωση των σχέσεων μεταξύ Διοίκησης και διοικουμένου, η οποία μπορεί να επιτευχθεί μέσα από την επικοινωνία και τη συνεργασία που θα αναπτυχθεί μεταξύ τους. Επιπλέον, η απόφαση της Διοίκησης, μετά τη συμμετοχή του διοικουμένου στη διαδικασία λήψης της, εξοπλίζεται με μεγαλύτερο κύρος, αποτελεσματικότητα και πειστικότητα, δημιουργώντας ένα κλίμα εμπιστοσύνης. Προστατεύεται, έτσι, και η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου, οι οποίες θεμελιώνονται συνταγματικά ως ειδικότερες εκφάνσεις της αρχής του κράτους δικαίου.

Τέλος, όπως επισημάνθηκε, ο δεύτερος κύριος στόχος του δικαιώματος της ακροάσεως είναι η αποτελεσματικότερη διεκπεραίωση του διοικητικού έργου. Η σχέση επικοινωνίας και συνεργασίας που αναπτύσσεται μεταξύ της διοίκησης και των ενδιαφερομένων, είναι νευραλγικής σημασίας για τη λήψη της σωστής απόφασης ή μέτρου για την εκάστοτε υπόθεση επί της οποίας καλείται να αποφανθεί. Επομένως, δίνοντας τη δυνατότητα στον ιδιώτη να εκφράσει τις απόψεις του, ενημερώνεται πλήρως με αποτέλεσμα να περιορίζεται σημαντικά η πιθανότητα έκδοσης παράνομων πράξεων. Κατ'

¹⁸ ΜΑΖΟΣ Η. Κ., ΡΩΞΑΝΑ Αικατερίνη, ΛΙΑΚΟΥΡΑΣ Χ.Φ., Νομολογία ΣτΕ, Αφιέρωμα στο δικαίωμα προηγούμενης διοικητικής ακρόασης, ΕΔΔΔΔ 3/2002, σελ. 506.

αυτόν τον τρόπο, ενισχύεται η τήρηση της αρχής της νομιμότητας στη διοικητική δράση και εξασφαλίζεται μια προληπτική προστασία των δικαιωμάτων που ενδέχεται να θιγούν.¹⁹

Επιπροσθέτως, η Διοίκηση λαμβάνει μια εμπειριστατωμένη απόφαση, με την οποία αυξάνονται οι πιθανότητες να μην χρειαστεί να προχωρήσει και σε μία δευτεροβάθμια διοικητική κρίση, αποφεύγοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τις χρονοβόρες διαδικασίες της άσκησης προσφυγών. Συνεπώς, το διοικητικό έργο διευκολύνεται σε μεγάλο βαθμό, διότι αφενός η Διοίκηση διέπεται από το απαραίτητο κύρος, απολαμβάνοντας της εμπιστοσύνης των πολιτών και αφετέρου επιτελεί τα καθήκοντά της αποτελεσματικότερα και ταχύτερα.²⁰

Δ) Η ακρόαση ως ατομικό, κοινωνικό και πολιτικό δικαίωμα

Το δικαίωμα της ακρόασης ενώπιον των διοικητικών αρχών κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα του 1975 ανάμεσα στα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα. Στη διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 Σ, κατοχυρώνεται ένα θεμελιώδες δικαίωμα του ιδιώτη και αντιστοίχως μια υποχρέωση της Διοίκησης. Το δικαίωμα που κατοχυρώνεται για τον ιδιώτη θεωρείται κατ' αρχήν ατομικό, καθώς απαιτεί την αποχή του κράτους από κάθε ενέργεια που μπορεί να το βλάψει, είτε να το θέσει υπό διακινδύνευση, καθιστώντας την πραγμάτωσή του υπέρμετρα δυσχερή. Συνεπώς, η κρατική εξουσία καλείται να απέχει από κάθε διοικητική απόφαση ή μέτρο σε βάρος πολίτη χωρίς να τον καλέσει προηγουμένως σε ακρόαση, υποβιβάζοντάς τον από υποκείμενο σε αντικείμενο της διαδικασίας.²¹

Εκτός όμως από τη φύση του ως άνω δικαιώματος ως ατομικού, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται ότι συνιστά και κοινωνικό δικαίωμα, το οποίο συνίσταται στην δυνατότητα του ενδιαφερομένου να ζητήσει από τη διοίκηση να κληθεί σε ακρόαση πριν του επιβληθεί κάποιο δυσμενές για αυτόν μέτρο.

¹⁹ ΜΑΖΟΣ Η. Κ., ΡΩΞΑΝΑ Αικατερίνη, ΛΙΑΚΟΥΡΑΣ Χ.Φ., ό., π., σελ. 507.

²⁰ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 173-177.

²¹ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 183.

Το κράτος, επομένως, πρέπει να λάβει τα κατάλληλα μέτρα, έτσι ώστε να υφίστανται οι απαραίτητες προδιαγραφές για να ασκηθεί αποτελεσματικά το εν λόγω δικαίωμα.

Δεν πρέπει, βέβαια, να αγνοηθεί και πολιτική διάσταση που διαθέτει το δικαίωμα της ακροάσεως. Πρόκειται για ένα δικαίωμα που έχει μια συμμετοχική χροιά, διότι, όπως αναλύθηκε και ανωτέρω, ο διοικούμενος συμμετέχει καθοριστικά με την έκφραση των επιχειρημάτων και των απόψεών του στη λήψη της απόφασης από τη Διοίκηση. Γίνεται λόγος, επομένως, και για ένα πολιτικό δικαίωμα, μέσω του οποίου εισάγονται στοιχεία άμεσης δημοκρατίας στο Σύνταγμά μας.²²

Ε) Υποκείμενα - φορείς και αποδέκτης του δικαιώματος

Φορείς ή αλλιώς υποκείμενα του δικαιώματος είναι όλα τα φυσικά πρόσωπα, ήτοι γυναίκες και άνδρες, αλλά και οι αλλοδαποί. Μάλιστα, όσον αφορά στην τελευταία κατηγορία εντοπίζεται πως το εν λόγω δικαίωμα διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο για τη διαδικασία παροχής ασύλου και θα μπορούσε να υποστηριχθεί πως ως προς αυτή οι αλλοδαποί θεωρούνται οι μόνοι φορείς του δικαιώματος.

Επιπροσθέτως, γίνεται δεκτό ότι και τα νομικά πρόσωπα είναι φορείς του δικαιώματος. Η επέκταση αυτή κρίνεται αναγκαία, καθώς με τον τρόπο αυτό προστατεύονται τα δικαιώματα των προσώπων, τα οποία αποτελούν το νομικό πρόσωπο. Αλλά, εκτός από τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου θεωρούνται φορείς του δικαιώματος, όταν αντιμετωπίζεται ζήτημα προσβολής εξατομικευμένων δικαιωμάτων ή και συνταγματικών εγγυήσεων, όπως για παράδειγμα η περίπτωση προσβολής του δικαιώματος της διοικητικής αυτοτέλει των Ο.Τ.Α., η οποία προβλέπεται στο άρθρο 102 παρ. 1,2Σ.

²²ΜΑΖΟΣ Η. Κ., ΡΩΞΑΝΑ Αικατερίνη, ΛΙΑΚΟΥΡΑΣ Χ.Φ., ό. π., σελ. 511-512.

Τέλος, ιδιάζουσας σημασίας είναι το γεγονός ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης το διαθέτει ο ενδιαφερόμενος, συνεπώς μόνο εκείνος του οποίου τα έννομα συμφέροντα και δικαιώματα έχουν υποστεί κάποια βλάβη εξαιτίας της διοικητικής πράξεως ή του μέτρου που θεσπίζεται, χωρίς να εντάσσονται σε αυτά τα οικονομικά συμφέροντα ή οι δυσμενείς αντανakλαστικές συνέπειες των δυσμενών διοικητικών πράξεων.

Τρίτα πρόσωπα δεν μπορούν να θεωρηθούν φορείς του δικαιώματος, με τις εξαιρέσεις φυσικά που συνεπάγονται οι σχέσεις επιμελείας, όπως αυτές ορίζονται στο νόμο.²³ Βέβαια, στις περιπτώσεις έκδοσης τριτενεργών ή μεικτών πράξεων, φορέας του δικαιώματος δεν θεωρείται μόνο ο αποδέκτης αυτής, για τον οποίο η πράξη μπορεί να είναι ευμενής, αλλά και όλοι όσοι συμμετέχουν στη διοικητική διαδικασία, είτε εκείνοι οι οποίοι πλήττονται άμεσα από την έκδοση της. Ως εκ τούτου, τα πρόσωπα αυτά δεν λογίζονται ως τρίτοι και για αυτό απολαμβάνουν το δικαίωμα της ακροάσεως.²⁴

Αποδέκτης του εν λόγω δικαιώματος είναι οι διοικητικές αρχές και κατά συνέπεια το συγκεκριμένο δικαίωμα δεν αναπτύσσει τριτενέργεια. Παρά ταύτα, θα πρέπει να επισημανθεί, ότι η διάταξη του άρθρου 25 παρ.1 εδ. γ' Σ, θεμελιώνει την υποχρέωση του κράτους να εφαρμόζει το δικαίωμα της ακροάσεως ακόμα και στις περιπτώσεις που επιλέγει να οργανώνει τις λειτουργίες του με βάση τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, έτσι ώστε να μην μπορούν να παρακαμφθούν τεχνηέντως οι υποχρεώσεις δημοσίου δικαίου που αυτό φέρει.²⁵

ΣΤ) Η δυνατότητα παραίτησης από το δικαίωμα

Λαμβάνοντας υπόψη την τελολογική ερμηνεία του δικαιώματος, όπως αυτή παρουσιάστηκε ανωτέρω, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι γενική παραίτηση

²³ ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Πρόδρομος Δ, Συνταγματικό δίκαιο Ατομικά δικαιώματα, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 948, ΔΙΒΑΝΗ Χριστίνα, ό. π., σελ.498.

²⁴ ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Πρόδρομος Δ., ό. π., σελ. 948.

²⁵ ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Πρόδρομος Δ., ό. π., σελ. 949, ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 184-185, ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κώστας Χ., ό. π., σελ. 477.

από το δικαίωμα της ακρόασης του διοικουμένου δεν μπορεί να χωρέσει, διότι αποτελεί ένα δικαίωμα το οποίο εξυπηρετεί, τόσο το δημόσιο, όσο και το ιδιωτικό συμφέρον. Επομένως, από δογματικής απόψεως μια γενική εκ των προτέρων παραίτηση από ένα θεμελιώδες δικαίωμα δεν θα μπορούσε να λάβει χώρα, καθώς αναιρεί τον ίδιο τον σκοπό της κατοχύρωσής του στο Σύνταγμα και κατ' επέκταση την προσπάθεια δόμησης ενός κράτους δικαίου που σέβεται την ανθρώπινη αξία.

Παρά ταύτα, η παραπάνω γενική αρχή της μη παραιτήσεως από το δικαίωμα της ακροάσεως φαίνεται να κάμπτεται στις περιπτώσεις που γίνεται λόγος για παραίτηση από την άσκησή του σε μία συγκεκριμένη περίπτωση, στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης διοικητικής διαδικασίας. Συνεπώς, μια ειδική, παραίτηση από τη συμμετοχή στην λήψη μιας απόφασης της Διοίκησης που θα έχει δυσμενείς συνέπειες για τον διοικούμενο, ερειδόμενη σε μια έλλογη και πλήρης κατανόηση των συνεπειών της θα πρέπει να γίνει δεκτή ως έκφραση της ελεύθερης προσωπικότητας του ενδιαφερομένου. Άλλωστε, η υποχρέωση της Διοίκησης εξικνείται στην παροχή της ευκαιρίας στον διοικούμενο να ακουστεί, όπως κρίθηκε και στη ΣΤΕ 171/2002.

Εξάλλου, δεκτή μπορεί να γίνει πέρα από τη ρητή παραίτηση, η οποία καταγράφεται, χρονολογείται και υπογράφεται από τον διοικούμενο, ακόμα και η σιωπηρή παραίτηση από το δικαίωμα της ακροάσεως. Η τελευταία μπορεί να λάβει χώρα εφόσον ο διοικούμενος έχει λάβει αποδεδειγμένα γνώση της κλήσης για ακρόαση, η οποία προκύπτει το αποδεικτικό επιδόσεως και δεν εμφανιστεί μέσα στην προθεσμία που ορίζεται για ακρόαση από τη Διοίκηση. Δεκτή ως σιωπηρή παραίτηση από το δικαίωμα γίνεται και η αποφυγή της παραλαβής της κλήσης προς ακρόαση με τεχνάσματα ή καταδολιευτικούς τρόπους.²⁶ Το γεγονός αυτό δεν καθιστά τη δυσμενή πράξη που θα παραχθεί ακυρώσιμη για παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, διότι δόθηκε στον ιδιώτη η δυνατότητα να εκφράσει τις απόψεις του επί του ζητήματος που τον αφορά. Επομένως, η Διοίκηση έχει τη δυνατότητα να προχωρήσει στην

²⁶ ΤΑΧΟΣ Α. Ι., ό. π., σελ.335.

έκδοση και την εκτέλεση της δυσμενούς πράξεως κατά του ενδιαφερομένου, χωρίς να υφίσταται παραβίαση του άρθρου 20 παρ. 2Σ.²⁷

Z) Περιορισμοί του δικαιώματος

Όπως συμβαίνει με κάθε δικαίωμα, ακόμα και με εκείνα που θεμελιώνονται σε συνταγματική διάταξη, υπάρχει η δυνατότητα επιβολής περιορισμών. Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης δεν αποτελεί εξαίρεση. Επομένως, μπορούν να τεθούν σε αυτό περιορισμοί, οι οποίοι βασίζονται, είτε σε λόγους δημοσίου συμφέροντος, είτε εφαρμόζονται προκειμένου να ασκηθούν και άλλα δικαιώματα με τα οποία έρχεται σε σύγκρουση.

Στην τελευταία περίπτωση, η σύγκρουση συνταγματικώς προστατευόμενων αγαθών δεν θα πρέπει να λυθεί βάσει κάποιας αφηρημένης αξιολογικής στάθμισης που δίνει την προτεραιότητα σε κάποιο από τα δύο αγαθά, αλλά ούτε με την ολοσχερή επικράτηση του ενός επί του άλλου, καθώς μια τέτοια πρακτική οδηγεί στην παραβίαση του πυρήνα του προστατευόμενου δικαιώματος, ο οποίος θα πρέπει να παραμένει απαραβίαστος.

Η λύση που θα πρέπει να ακολουθηθεί είναι αυτή της στάθμισης των συνταγματικών αγαθών που γίνεται επί συγκεκριμένων πραγματικών περιστατικών και στοχεύει στην εξισορρόπησή τους. Επομένως, τα δυο συνταγματικώς προστατευόμενα αγαθά πρέπει να σταθμιστούν με τέτοιο τρόπο, ώστε αφήνεται και στα δύο το μέγιστο δυνατό πεδίο εφαρμογής. Για να επιτευχθεί ο ανωτέρω σκοπός κρίνεται αναγκαία η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, μέσω της οποίας θα οδηγηθούμε στην επιδιωκόμενη πρακτική εναρμόνιση των συγκρουόμενων αγαθών.²⁸

²⁷ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 189-191.

²⁸ ΜΠΕΗΣ Ευάγγελος, Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης, Δίκη, 28/1997, σελ. 259.

Εξάλλου, δεν πρέπει να λησμονείται ότι η καταχρηστική άσκηση του δικαιώματος δεν είναι επιτρεπτή, όπως ορίζεται και από το άρθρο 25 παρ. 3Σ. Τα δεδομένα, τα οποία μας οδηγούν στο συμπέρασμα ότι υφίσταται καταχρηστική άσκηση του δικαιώματος λαμβάνονται κάθε φορά υπόψη με βάση τα πραγματικά περιστατικά που εμφανίζονται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση.

Κλείνοντας, το ζήτημα, το οποίο θα αναλυθεί διεξοδικά στη συνέχεια και επί τη βάσει νομολογιακών αποφάσεων, θα πρέπει να επισημανθεί ότι στη διατύπωση του άρθρου 20 παρ. 2 Σ δεν γίνεται λόγος για επιφύλαξη υπέρ του νόμου, ο οποίος μπορεί να θέσει περιορισμούς στην άσκησή του. Το γεγονός αυτό είναι καθοριστικής σημασίας ως προς την ερμηνεία των περιορισμών που μπορούν να γίνουν αποδεκτοί αναφορικά με το συγκεκριμένο δικαίωμα.²⁹

Τέλος, η ιδιαίτερη σημασία που φαίνεται να απέδωσε ο νομοθέτης στο δικαίωμα που κατοχυρώνει το εν λόγω άρθρο διαφαίνεται και από το γεγονός ότι δεν υπήγαγε τη συγκεκριμένη διάταξη σε εκείνες που μπορούν να ανασταλούν με κατά την εφαρμογή του άρθρου 48Σ, για την κατάσταση πολιορκίας.³⁰

Η) Η νομοθετική κατοχύρωση του δικαιώματος (Το άρθρο 6 ΚΔΔιαδ)

Ο ΚΔΔιαδ προβλέπει στο άρθρο 6 το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου. Η ρύθμιση αυτή συντελέστηκε με τη θέσπιση του ν. 2690/1999, ήτοι του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ο οποίος κατά κύριο λόγο κατοχύρωσε νομοθετικά ορισμένους κανόνες που είχαν ήδη διατυπωθεί από τη νομολογία του ΣΤΕ. Συνεπώς, το άρθρο 6 ΚΔΔιαδ εξειδικεύει τα όσα προβλέπονται στο άρθρο 20 παρ. 2 Σ, αν και δεν ήταν απαραίτητη η έκδοση εκτελεστικού νόμου, για να εφαρμοστεί το δικαίωμα της

²⁹ ΜΑΖΟΣ Η. Κ., ΡΩΞΑΝΑ Αικατερίνη, ΛΙΑΚΟΥΡΑΣ Χ.Φ., ό. π., σελ. 505.

³⁰ ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Πρόδρομος Δ., ό. π., 2012, σελ. 944.

ακροάσεως, λόγω της άμεσης εφαρμογής του.³¹ Πιο συγκεκριμένα, οι διατάξεις του άρθρου 6 ΚΔΔιαδ καθορίζουν κατά τρόπο εξαντλητικό τη διαδικασία - ως ουσιώδη τύπο αυτής - που θα πρέπει να ακολουθήσει η διοικητική αρχή για την έκδοση μιας δυσμενούς διοικητικής πράξης.

Το άρθρο 6 ΚΔΔιαδ έχει ως εξής: «1.Οι διοικητικές αρχές, πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου, οφείλουν να καλούν τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, εγγράφως ή προφορικώς, ως προς τα σχετικά ζητήματα. 2.Η κλήση προς ακρόαση είναι έγγραφη, αναφέρει τον τόπο, την ημέρα και την ώρα της ακρόασης, προσδιορίζει δε το αντικείμενο του μέτρου ή της ενέργειας. Η κλήση κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο τουλάχιστον πέντε (5) πλήρεις ημέρες πριν από την ημέρα της ακρόασης. Ο ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα να λάβει γνώση των σχετικών αποδεικτικών στοιχείων και να προβεί σε ανταπόδειξη. Η τήρηση της προαναφερόμενης διαδικασίας, καθώς και η λήψη υπόψη των απόψεων του ενδιαφερομένου, πρέπει να προκύπτουν από την αιτιολογία της διοικητικής πράξης. Το υιοθετούμενο μέτρο πρέπει να λαμβάνεται μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα από την ακρόαση του ενδιαφερομένου. 3. Αν η άμεση λήψη του δυσμενούς μέτρου είναι αναγκαία για την αποτροπή κινδύνου ή λόγω επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος, είναι, κατ' εξαίρεση, δυνατή η, χωρίς προηγούμενη κλήση του ενδιαφερομένου, ρύθμιση. Αν η κατάσταση που ρυθμίστηκε είναι δυνατόν να μεταβληθεί, η διοικητική αρχή, μέσα σε χρονικό διάστημα δεκαπέντε (15) ημερών, καλεί τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του σύμφωνα με τις προηγούμενες παραγράφους, οπότε και προβαίνει σε τυχόν νέα ρύθμιση. Αν η πιο πάνω προθεσμία παρέλθει άπρακτη, το μέτρο παύει αυτοδικαίως, και χωρίς άλλη ενέργεια, να ισχύει. 4.Οι διατάξεις των παρ. 1 και 2 εφαρμόζονται και όταν οι σχετικές με τη δυσμενή διοικητική πράξη διατάξεις προβλέπουν δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής».

³¹ ΤΑΧΟΣ Α. Ι, ό. π., σελ. 334.

α) Άρθρο 6 παρ.1 ΚΔΔιαδ

Όπως εντοπίζεται από τη διατύπωση της πρώτης παραγράφου του άρθρου 6 ΚΔΔιαδ, σε αντίθεση με το Σύνταγμα, το οποίο επιλέγει να κατοχυρώσει την προηγούμενη ακρόαση ως ατομικό δικαίωμα, θεμελιώνεται η υποχρέωση της Διοίκησης να καλεί τον διοικούμενο σε προηγούμενη ακρόαση όταν υφίσταται περίπτωση έκδοσης διοικητικής πράξης ή τέλεσης διοικητικής ενέργειας σε βάρος των συμφερόντων και των δικαιωμάτων του. Εν τούτοις, η ουσία της ακροάσεως έγκειται στην καθιέρωση τέτοιου δικαιώματος, το οποίο θεμελιώνει και την αντίστοιχη υποχρέωση της Διοίκησης. Στην ερμηνεία αυτή, άλλωστε, συνηγορεί και η αναφορά στις επόμενες παραγράφους του άρθρου 6 ΚΔΔιαδ των δικαιωμάτων πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα και στοιχεία και αιτιολογίας των διοικητικών μέτρων από την οποία να προκύπτει η λήψη υπόψη των ισχυρισμών του διοικουμένου.³²

Επιπροσθέτως, επισημαίνεται ότι το δικαίωμα της ακροάσεως εφαρμόζεται όταν η δράση της διοίκησης προκαλεί βλάβη στα δικαιώματα ή τα έννομα συμφέροντα του ενδιαφερομένου, επομένως το πεδίο εφαρμογής του εξικνείται στις δυσμενείς διοικητικές πράξεις και δεν περιλαμβάνει την ευμενή δράση των διοικητικών αρχών. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνεται και από τη νομολογία του ΣΤΕ στις αποφάσεις ΣΤΕ 4230/1988, 3294/1988, 5351/1987.³³

Ένα άλλο ζήτημα το οποίο πρέπει να επισημανθεί είναι ότι σύμφωνα με την ερμηνεία του εν λόγω άρθρου η εφαρμογή του δικαιώματος της ακροάσεως και η αντίστοιχη υποχρέωση της διοίκησης λαμβάνουν χώρα μόνο στις περιπτώσεις που η Διοίκηση δρα με διακριτική ευχέρεια. Εάν υφίσταται υποχρέωση από το νόμο, ή η διοίκηση κινείται κατά δέσμια αρμοδιότητα δεν υπάρχει λόγος να προηγηθεί ακρόαση του διοικουμένου, καθώς δεν υφίσταται δυνατότητα της Διοίκησης να κινηθεί σε ένα ευρύτερο πλαίσιο και έτσι η

³² ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Πρόδρομος Δ., Γενικό διοικητικό δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα–Θεσσαλονίκη, 2012,σελ. 277, ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Πρόδρομος Δ, Συνταγματικό δίκαιο Ατομικά δικαιώματα, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 944.

³³ ΤΑΧΟΣ, ό. π., σελ 337.

απόφασή της δεν μπορεί να επηρεαστεί από τα επιχειρήματα που θα μπορούσε να προβάλει ο βλαπτόμενος.³⁴

Εξάλλου, στο άρθρο 6 παρ. 1 ΚΔΔιαδ γίνεται λόγος για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που οδηγεί στην ατομική και συγκεκριμένη ρύθμιση. Επομένως, εφαρμόζεται κατ' αρχήν στις ατομικές πράξεις, χωρίς βέβαια να αποκλείεται και στις κανονιστικές, εφόσον ορίζεται κάτι τέτοιο με νόμο, αλλά και στην εκτέλεση υλικών πράξεων.³⁵

Η ερμηνεία αυτή αναφορικά με την υποχρέωση προηγούμενης ακρόασης των διοικουμένων για τις ατομικές διοικητικές πράξεις και όχι τις πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα, γίνεται δεκτή κατά πάγια νομολογία³⁶, εκτός εάν υπάρχει ειδική σχετική νομοθετική πρόβλεψη (χαρακτηριστικό παράδειγμα η νομοθεσία περί σχεδίων πόλεων). Από τις ατομικές πράξεις εξαιρούνται οι γενικές ατομικές, ακριβώς λόγω της εφαρμογής τους σε ευρύτερο κύκλο προσώπων και όχι σε ατομική και συγκεκριμένη περίπτωση. Όσον αφορά στις περιπτώσεις των υλικών ενεργειών, η ακρόαση θα πρέπει να αποδεικνύεται από δημόσιο έγγραφο, είτε από μαρτυρικές καταθέσεις.

Επίσης, προηγούμενη ακρόαση δεν είναι απαραίτητο να διενεργηθεί στις περιπτώσεις που τα έννομα συμφέροντα ή δικαιώματα των ιδιωτών θίγονται από τυπικό νόμο. Ο νομοθέτης εξαιρείται από αυτή την υποχρέωση, αφενός διότι οι διαδικασία ψήφισης ενός νόμου λαμβάνει χώρα κατά τη νομοθετική διαδικασία, η οποία είναι δημόσια και αφετέρου επειδή ο αριθμός των προσώπων επί των οποίων θα εφαρμοστεί ο νόμος δεν μπορούν να καθοριστεί εκ των προτέρων. Εξάλλου, πρέπει να ληφθεί υπόψη και η πρακτική παράμετρος, καθόσον είναι οφθαλμοφανές ότι εάν εφαρμοζόταν η αρχή της προηγούμενης ακρόασης και στις περιπτώσεις έκδοσης νόμων, η διαδικασία θα επιμηκυνόταν σημαντικά, με δυσμενείς συνέπειες στην αποτελεσματικότητα της.³⁷

³⁴ ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Πρόδρομος Δ., σελ. 945.

³⁵ ΤΑΧΟΣ Α. Ι, ό. π., σελ.338.

³⁶ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 4242/2015, 1558/2015, 350/2013, ΟΛΣτΕ 3690-2/2009.

³⁷ ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Πρόδρομος Δ, Συνταγματικό δίκαιο Ατομικά δικαιώματα, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 943.

β) Άρθρο 6 παρ. 2 ΚΔΔιαδ

Σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 2 εδ. α και β του ΚΔΔιαδ, η κλήση προς ακρόαση πρέπει να είναι έγγραφη, ορισμένη και να κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο τουλάχιστον πέντε ημέρες πριν από την ημέρα της ακρόασης (ΣΤΕ 715/2013). Ο έγγραφος τύπος δεν τηρείται απαρέγκλιτα αφού, σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, επιτρέπεται να παρακάμπτεται για λόγους ταχείας περάτωσης των διαφορών στο πεδίο των διοικητικών συμβάσεων (ΣΤΕ 2381/2009).

Η κλήση για ακρόαση θεωρείται ορισμένη όταν στο σώμα αυτής προσδιορίζεται ο τόπος, η ημέρα και η ώρα της ακρόασης, το αντικείμενο του μέτρου ή της ενέργειας καθώς και σε ορισμένες περιπτώσεις, τα δικαιώματα του διοικουμένου.

Η απαίτηση για την ύπαρξη ενός ελάχιστου χρονικού διαστήματος μεταξύ της κλήσης και της ακρόασης συνδέεται με την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος, αφού απαιτείται εύλογος χρόνος ώστε ο διοικούμενος να προετοιμαστεί. Επομένως, το διάστημα των πέντε πλήρων ημερών θεωρείται το ελάχιστο της αποκλειστικής προθεσμίας για να κατατεθεί η έγγραφη ή να λάβει χώρα η προφορική ακρόαση. Το ζήτημα για το αν θα ασκηθεί το δικαίωμα προφορικώς ή γραπτώς βρίσκεται στη διακριτική ευχέρεια του διοικουμένου, εκτός αν ο νόμος ορίζει τον τρόπο ρητώς ή από τη φύση της υποθέσεως απαιτείται η έγγραφη ακρόαση.³⁸

Το άρθρ. 6 παρ. 2 εδ. γ ΚΔΔιαδ προβλέπει ότι: *«ο ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα να λάβει γνώση των σχετικών αποδεικτικών στοιχείων και να προβεί σε ανταπόδειξη»*. Η εν λόγω αξίωση συνδέεται με το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, η τήρηση του οποίου από πλευράς της διοίκησης είναι αναγκαία προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης.

³⁸ ΤΑΧΟΣ Α. Ι., ό. π., σελ. 338.

Επομένως, η λυσιτελής και αποτελεσματική διατύπωση των απόψεών του προϋποθέτει την τήρηση συγκεκριμένης διαδικασίας, στο πλαίσιο της οποίας ο διοικούμενος ενημερώνεται για τα στοιχεία του φακέλου, βάσει των οποίων θα εκδοθεί η δυσμενής πράξη και καλείται προσηκόντως για να εκθέσει τις απόψεις του. Επιπροσθέτως, η τήρηση της ανωτέρω διαδικασίας, καθώς και η εξέταση από τη Διοίκηση των στοιχείων που επικαλέστηκε ο διοικούμενος, για να υποστηρίξει τα δικαιώματα και τα συμφέροντά του απαιτείται να προκύπτει από την αιτιολογία της πράξεως, όπως ρητά προβλέπεται στο άρθρο 6 παρ. 2 εδ. γ ΚΔΔιαδ, καθώς έτσι αποδεικνύεται ότι διά της ακρόασεως συνεστήθη η νόμιμη αιτιολογία της πράξεως.

Τέλος, στο άρθρο 6 παρ. 2 εδ. δ προβλέπεται η αρχή της επικαιρότητας, σύμφωνα με την οποία το δυσμενές μέτρο που θα αποφασιστεί, θα πρέπει να ληφθεί σε εύλογο χρονικό διάστημα από την ακρόαση του ενδιαφερομένου, έτσι ώστε να μην έχουν εμφιλοχωρήσει με την πάροδο του χρόνου νέα δεδομένα, τα οποία να επιδρούν ουσιωδώς στην υπό κρίση υπόθεση.³⁹

γ) Άρθρο 6 παρ. 3 ΚΔΔιαδ

Στο άρθρο 6 παρ. 3 ΚΔΔιαδ θεσπίζονται οι εξαιρέσεις που γίνονται αποδεκτές από τον νομοθέτη για την παράλειψη της διαδικασίας της προηγούμενης ακρόασης. Οι εξαιρέσεις αυτές αναφέρονται στις περιπτώσεις που υφίσταται κατεπείγουσα ανάγκη να ληφθεί το δυσμενές μέτρο, είτε υπάρχει ανάγκη αποτροπής επικείμενου κινδύνου, είτε εφόσον συντρέχει περίπτωση επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος.

Ταυτόχρονα, όμως, κατοχυρώνεται και η υποχρέωση της Διοίκησης, εάν είναι εφικτή η μεταβολή της κατάστασης που ρυθμίστηκε, να καλεί τον διοικούμενο εντός δεκαπέντε ημερών για ακρόαση έτσι ώστε να προβεί σε νέα ρύθμιση. Εφόσον το διάστημα αυτό παρέλθει άπρακτο επέρχεται ως

³⁹ ΔΑΓΓΤΟΓΛΟΥ Πρόδρομος Δ., ό. π., σελ. 944 και ΤΑΧΟΣ Α. Ι., ό. π., σελ. 339.

αυτοδίκαιη συνέπεια η άρση του μέτρου που είχε ληφθεί χωρίς να λάβει χώρα η ακρόαση.⁴⁰

δ) Άρθρο 6 παρ. 4 ΚΔΔιαδ

Σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 4 του ΚΔΔιαδ το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης δεν περιορίζεται όταν υπάρχει η δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής από τον διοικούμενο. Η ρύθμιση αυτή κρίνεται καθόλα δικαιολογημένη, διότι η ακρόασή του διοικουμένου θα πρέπει να προηγείται της διοικητικής πράξης και όχι να έπεται αυτής, καθώς διαφορετικά θα αναιρούνταν η ίδια η φύση της ακροάσεως ως προηγούμενης.

Εξάλλου, η διοικητική προσφυγή αφορά στον έλεγχο της διοικητικής πράξης που έχει ήδη εκδοθεί, ενώ η προηγούμενη ακρόαση μπορεί να οδηγήσει ακόμα και στην αποχή της Διοίκησης από την έκδοσή της. Δεν πρέπει, άλλωστε, να λησμονείται ότι η υποχρέωση αυτή ευνοεί και το διοικητικό έργο, λόγω του διπλού σκοπού του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης, το οποίο αφενός παρέχει στον διοικούμενο την ευκαιρία να υποστηρίξει τα δικαιώματα και τα συμφέροντά του εκθέτοντας στη Διοίκηση τις απόψεις του και αφετέρου διασφαλίζει την πληρέστερη ενημέρωση της και τελικώς την καλύτερη λειτουργία της.⁴¹

Κλείνοντας, επισημαίνεται ότι τα ανωτέρω θεσπιζόμενα με τις διατάξεις του άρθρου 6 ΚΔΔιαδ θα εξεταστούν διεξοδικά στο επόμενο κεφάλαιο με βάση νομολογιακές αποφάσεις.

⁴⁰ ΔΑΓΓΤΟΓΛΟΥ Πρόδρομος Δ., ό. π., σελ. 950, ΤΑΧΟΣ Α. Ι., ό. π., σελ.339-340.

⁴¹ ΤΑΧΟΣ Α. Ι., ό. π., σελ. 340.

Θ) Δικαιώματα στενά συνδεδεμένα με το δικαίωμα της ακρόασης

Για να είναι σε θέση ο διοικούμενος να ασκήσει αποτελεσματικά το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, είναι απαραίτητο να κατοχυρώνονται μια σειρά από άλλα δικαιώματα. Μόνο με αυτόν τον τρόπο θα μπορέσει να συμμετάσχει ουσιαστικά στη διοικητική διαδικασία, προασπίζοντας τα δικαιώματά του και διευκολύνοντας το έργο της Διοίκησης, έτσι ώστε να λάβει την ορθή απόφαση.

α) Το δικαίωμα παράστασης με αντιπρόσωπο

Σύμφωνα με την ερμηνεία του άρθρου 20 παρ. 2 Σ εντοπίζεται ότι το δικαίωμα της ακρόασης είναι προσωποπαγές και ως εκ τούτου ασκείται μόνο από το θιγόμενο πρόσωπο, χωρίς να χωρεί σε καμία περίπτωση μεταβίβαση του. Παρά ταύτα, γίνεται δεκτό ότι ο κανόνας του προσωποπαγούς κάμπτεται στις περιπτώσεις που ο θιγόμενος ασκεί το δικαίωμά του μέσω τρίτου. Για να συμβεί, βέβαια, αυτό πρέπει να υφίσταται κάποιος ειδικός αντικειμενικός λόγος που να δικαιολογεί τη μη αυτοπρόσωπη άσκηση του.

Αρχικά, πρέπει να ληφθεί υπόψη η περίπτωση που ο θιγόμενος έχει τεθεί σε καθεστώς δικαστικής συμπαράστασης. Τότε τυγχάνουν αναλογικής εφαρμογής οι διατάξεις του Αστικού Κώδικα και θα πρέπει να γίνεται δεκτό ότι ο θιγόμενος που βρίσκεται σε καθεστώς πλήρους ή μερικής δικαστικής συμπαράστασης, η οποία του απαγορεύει να παρίσταται αυτοπροσώπως, θα μπορεί να ασκήσει το δικαίωμά του μέσω του δικαστικού του συμπαραστάτη. Το ίδιο ισχύει και στις περιπτώσεις ανηλικότητας, όπου το δικαίωμα της ακρόασης θα ασκηθεί από τους ασκούντες τη γονική μέριμνα, σύμφωνα με τις διατάξεις του ΑΚ.⁴²

⁴²ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 267-268.

β) Η δυνατότητα παράστασης με πληρεξούσιο

Ακόμα, όμως, και στις περιπτώσεις που δεν συντρέχει ζήτημα δικαστικής συμπαράστασης ή ανικανότητας πρέπει να θεωρηθεί ότι ο θιγόμενος έχει τη δυνατότητα να ασκήσει το δικαίωμα της ακροάσεως μέσω αντιπροσώπου, τον οποίο έχει διορίσει πληρεξούσιό του, λόγω κάποιας αντικειμενικής αδυναμίας να παρασταθεί ο ίδιος. Τέτοια παραδείγματα είναι η απουσία του στο εξωτερικό, το γεγονός ότι πάσχει από κάποια βαριά νόσο κ.α.

Έτσι στην περίπτωση αυτή ο εξουσιοδοτούμενος υπεισέρχεται στη θέση του θιγόμενου με όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του αναφορικά με την άσκηση του δικαιώματος της ακροάσεως. Θα πρέπει, βέβαια, να υπομιμηστεί ότι ο θιγόμενος μπορεί ανά πάσα στιγμή να εμφανιστεί αυτοπροσώπως και να ασκήσει ο ίδιος το δικαίωμά του προς ακρόαση.⁴³

γ) Το ειδικό ζήτημα της παράστασης με δικηγόρο

Θα πρέπει αρχικά να επισημανθεί ότι γενικό δικαίωμα, το οποίο να κατοχυρώνει την παράσταση του διοικουμένου με δικηγόρο κατά τη συμμετοχή του στη διοικητική διαδικασία δεν υφίσταται στην έννομη μας τάξη. Η μόνη αναφορά του ζητήματος υφίσταται στον Υπαλληλικό Κώδικα και αποβαίνει κατά της ύπαρξης τέτοιας δυνατότητας κατά τη δίκη ενώπιον υπηρεσιακού πειθαρχικού συμβουλίου. (αρ. 232 παρ. 2 και 237 παρ. 5 ΥΚ).

Παρόλα αυτά, από την τελολογική ερμηνεία του δικαιώματος της ακροάσεως, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ. 2 Σ, προκύπτει ότι ο διοικούμενος μπορεί να ασκεί αυτό το κομβικό για τη διοικητική διαδικασία δικαίωμα με δικηγόρο. Το γεγονός αυτό δικαιολογείται από τη φύση του δικαιώματος της ακρόασης, κατά την άσκηση του οποίου ο διοικούμενος δεν

⁴³ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 269-270.

αναφέρεται μόνο σε πραγματικά περιστατικά, αλλά προβάλλει και νομικά επιχειρήματα, τα οποία όπως είναι φυσικό δεν βρίσκεται σε θέση να αναπτύξει και να αντικρούσει σε βαθμό ικανοποιητικό εάν δεν επικουρείται από δικηγόρο. Επομένως, εάν δεν του δοθεί η δυνατότητα παραστάσεως με δικηγόρο βρίσκεται αυτομάτως σε δυσχερέστερη θέση από τη Διοίκηση, μη δυνάμενος να υπερασπιστεί επαρκώς τα δικαιώματά του και να διευκολύνει το έργο της.

Συνεπώς, η παροχή της δυνατότητας παραστάσεως με δικηγόρο δεν θα πρέπει να τίθεται στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας της διοικήσεως, αλλά να επιτρέπεται κάθε φορά, καθώς μόνο με αυτόν τον τρόπο προστατεύεται πλήρως το εν λόγω δικαίωμα και παράλληλα εξυπηρετείται και το δημόσιο συμφέρον.

Για τον λόγο αυτό, οι προαναφερθείσες διατάξεις του ΥΚ που θεσπίζουν απαγόρευση παράστασης με δικηγόρο ενώπιον των πειθαρχικών συμβουλίων θα πρέπει να θεωρηθούν αντισυνταγματικές και ως εκ τούτου ανεφάρμοστες.

Στο ίδιο συμπέρασμα κατέληξε και το Διοικητικό Εφετείο Αθηνών στην υπ' αριθ. 1090/1993 απόφαση του, με την οποία ακύρωσε απόφαση υπηρεσιακού πειθαρχικού συμβουλίου. Η εν λόγω απόφαση που εκδόθηκε μετά από ενδικοφανή προσφυγή, ακυρώθηκε ως παραβαίνουσα ουσιώδη τύπο περί τη διαδικασία, επειδή εφαρμόζοντας την ρητή διάταξη του άρθρου 237 παρ.5 ΥΚ απέρριψε αίτημα του πειθαρχικά διωκόμενου να παραστεί με τον δικηγόρο του στην σχετική πειθαρχική διαδικασία. Το άρθρο 237 παρ. 5 ΥΚ κηρύχθηκε με την απόφαση αυτή αντισυνταγματικό, ως αντιτιθέμενο στο άρθρο 20 παρ.2 Σ, από το οποίο σύμφωνα με την ΔΕφΑΘ 1090/1993, απορρέει γενικώς το δικαίωμα του διοικουμένου για παράσταση με δικηγόρο σε κάθε διοικητική διαδικασία. Και τούτο διότι η εν λόγω συνταγματική διάταξη πρέπει να ερμηνευθεί με τρόπο που να φθάνει στα ακραία όρια της αποτελεσματικότητάς της.

Τέλος, στην εν λόγω απόφαση επισημαίνεται ότι την υποχρέωση αυτή της Διοικήσεως να παράσχει στον ιδιώτη την δυνατότητα να ασκήσει το δικαίωμα ακροάσεώς του με συνήγορο δικαιολογείται, τόσο από την

πολυπλοκότητα των εξεταζόμενων υποθέσεων και τη συνακόλουθη αδυναμία του πειθαρχικά διωκόμενου να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τα νομικά και ουσιαστικά ζητήματα που ανακύπτουν, όσο και από τη φύση των πειθαρχικών διατάξεων, οι οποίες προσάπτουν μομφή προσβάλλουσα την προσωπικότητα του υπαλλήλου.

Πλέον, το ΣΤΕ με πάγια νομολογία του δέχεται ότι στην προστασία που παρέχεται στον διοικούμενο με το άρθρο 20 παρ. 2 Σ εμπεριέχεται και το δικαίωμα να ακροαστεί η Διοίκηση τον ενδιαφερόμενο δια πληρεξούσιου δικηγόρου ή και μαζί με πληρεξούσιο δικηγόρο, ενώπιον πειθαρχικών συμβουλίων. Χαρακτηριστικά αναφερόμαστε στις αποφάσεις ΣΤΕ 4120/2005, 2364/2004, 1294/2003, 903/2002, 2152/2000, με τις οποίες αναγνωρίστηκε η δυνατότητα ακρόασης του διοικουμένου δια ή μετά πληρεξούσιου δικηγόρου από τις διοικητικές αρχές εφόσον επαπειλείται πειθαρχική ποινή και κρίθηκαν ως αντισυνταγματικές διατάξεις οι οποίες θέσπιζαν τέτοιου είδους απαγόρευση.

Δέον κρίνεται να αναφερθεί ότι ως πρόσθετο έρεισμα για τη θεμελίωση του δικαιώματος του διοικουμένου για παράσταση με συνήγορο στην διοικητική διαδικασία, χρησιμοποιείται το άρθρο 6 παρ.1 και 3 εδ. γ της ΕΣΔΑ. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ το δικαίωμα της ακρόασης του κατηγορουμένου περιλαμβάνει και τη δυνατότητα εκπροσώπησής του από πληρεξούσιο δικηγόρο, εφόσον δεν επιθυμεί να παρασταθεί αυτοπροσώπως.⁴⁴

Παρόλα αυτά, δεν θα πρέπει να συναχθεί από τα ανωτέρω ότι ο διοικούμενος υποχρεούται να ασκήσει το δικαίωμα της ακρόασης με δικηγόρο. Εφόσον μπορεί ακόμα και να παραιτηθεί γενικώς από την άσκησή του, είναι λογικό να έχει τη δυνατότητα να παραιτηθεί από την άσκησή του με δικηγόρο. Έγκειται, επομένως, το ζήτημα στη διακριτική του ευχέρεια.⁴⁵

⁴⁴ ΤΑΧΟΣ Α. Ι., ό. π. σελ. 338-339.

⁴⁵ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 273-277.

δ) Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία

Η στενή δογματική σύνδεση μεταξύ του δικαιώματος της ακροάσεως και της πρόσβασης του διοικουμένου στα διοικητικά στοιχεία είναι πρόδηλη. Για να μπορέσει ο διοικούμενος να εκφραστεί επαρκώς επί του κρινόμενου ζητήματος, ήτοι να ασκήσει αποτελεσματικά το δικαίωμα της ακροάσεως, πρέπει να ενημερωθεί πλήρως επί του υλικού που έχει εις χείρας της η Διοίκηση. Για τον λόγο αυτό η τελευταία υποχρεούται να επιτρέψει στον ενδιαφερόμενο να λάβει γνώση του συνόλου του υλικού που έχει στη διάθεσή της και θα επηρεάσει την απόφασή της.⁴⁶

Το δικαίωμα της πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία ερείδεται στο άρθρο 10 παρ. 3Σ⁴⁷ και εξειδικεύεται περαιτέρω στο άρθρο 16 του ν. 1599/1986.⁴⁸ Πλέον το δικαίωμα αυτό κατοχυρώνεται ρητώς στο άρθρο 5 του

⁴⁶ ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ – ΣΚΑΛΤΣΑ Ανδρομάχη, Η προστασία του διοικουμένου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1999, σελ. 170.

⁴⁷ Αρ. 10 παρ. 3 Σ: «Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παράδοσης άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει».

⁴⁸ Αρ. 16 ν. 1599/1986: «1. Κάθε πολίτης, με τις επιφυλάξεις των διατάξεων της παραγράφου 3, έχει δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων, εκτός από εκείνα που αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτων. Ως διοικητικά έγγραφα, για την εφαρμογή του άρθρου αυτού, θεωρούνται όλα τα έγγραφα που συντάσσονται από όργανα του δημόσιου τομέα, ιδίως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιοι οδηγίες, απαντήσεις της διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις. 2. Το δικαίωμα της παραγράφου 1 ασκείται: α. Με επιτόπια μελέτη β. Με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή του μπορεί να βλάψει το έγγραφο. Η σχετική δαπάνη αναπαραγωγής βαρύνει τον ενδιαφερόμενο, εκτός αν διαφορετικά ορίζεται στο νόμο. 3. Οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα μπορούν να αρνηθούν την ικανοποίηση του δικαιώματος της παραγράφου 1 στις περιπτώσεις: α. Που παραβιάσσεται το απόρρητο των συζητήσεων του υπουργικού συμβουλίου και των άλλων κυβερνητικών οργάνων, το απόρρητο της εθνικής άμυνας και εξωτερικής πολιτικής, της δημόσιας πίστης και του νομίματος, της ασφάλειας του κράτους και της δημόσιας τάξης το ιατρικό, εμπορικό, τραπεζικό ή βιομηχανικό απόρρητο και κάθε άλλο απόρρητο που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις ή β. που μπορεί να δυσχεράνει την έρευνα δικαστικών, αστυνομικών, στρατιωτικών ή διοικητικών αρχών σχετικά με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης. 4. Με κοινή απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης και του αρμόδιου κατά περίπτωση υπουργού, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μπορεί να ορίζονται και άλλες περιπτώσεις, στις οποίες οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα μπορούν να αρνηθούν την ικανοποίηση του δικαιώματος της παραγράφου 1. 5. Οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα δεν μπορούν να αρνηθούν τη γνώση διοικητικού εγγράφου επικαλούμενες το απόρρητο του ιδιωτικού βίου, το ιατρικό απόρρητο, καθώς και το βιομηχανικό ή εμπορικό απόρρητο, εφόσον αυτά αναφέρονται αποκλειστικά στον πολίτη που ζητεί να λάβει γνώση διοικητικού εγγράφου. Πληροφορίες όμως ιατρικού χαρακτήρα μπορούν να γνωστοποιηθούν στον ενδιαφερόμενο μόνο με τη βοήθεια γιατρού που ορίζεται για το

ΚΔΔιαδ σύμφωνα με το οποίο: «1. Κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Ως διοικητικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις. 2. Όποιος έχει ειδικό έννομο συμφέρον δικαιούται, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των ιδιωτικών εγγράφων που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες και είναι σχετικά με υπόθεσή του η οποία εκκρεμεί σε αυτές ή έχει διεκπεραιωθεί από αυτές. 3. Το κατά τις προηγούμενες παραγράφους δικαίωμα δεν υφίσταται στις περιπτώσεις που το έγγραφο αφορά την ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου, ή αν παραβλάπτεται απόρρητο το οποίο προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Η αρμόδια διοικητική αρχή μπορεί να αρνηθεί την ικανοποίηση του δικαιώματος τούτου αν το έγγραφο αναφέρεται στις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, ή αν η ικανοποίηση του δικαιώματος αυτού είναι δυνατόν να δυσχεράνει ουσιωδώς την έρευνα δικαστικών, διοικητικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικώς με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης. 4. Το δικαίωμα των παρ. 1 και 2 ασκείται : α) με μελέτη του εγγράφου στο κατάστημα της υπηρεσίας, ή β) με χορήγηση αντιγράφου, εκτός αν η αναπαραγωγή τούτου μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο. Η σχετική δαπάνη αναπαραγωγής βαρύνει τον αιτούντα, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά. Αν πρόκειται για πληροφορίες ιατρικού χαρακτήρα, αυτές γνωστοποιούνται στον αιτούντα με τη βοήθεια γιατρού, ο οποίος ορίζεται για το σκοπό αυτόν. 5. Η άσκηση του κατά τις παρ. 1 και 2 δικαιώματος γίνεται με την επιφύλαξη της ύπαρξης τυχόν δικαιωμάτων πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας. 6. Η χρονική προθεσμία για τη χορήγηση εγγράφων κατά τις παραγράφους 1 και 2 ή την αιτιολογημένη απόρριψη της σχετικής αίτησης του πολίτη είναι είκοσι (20) ημέρες».

σκοπό αυτόν. 6. Η άρνηση της γνωστοποίησης διοικητικού εγγράφου πρέπει να είναι αιτιολογημένη και γνωστοποιείται εγγράφως στον ενδιαφερόμενο σε ένα μήνα από την υποβολή της αίτησης. 7. Η άσκηση του δικαιώματος γνώσης των διοικητικών εγγράφων γίνεται με την επιφύλαξη των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας και δεν περιλαμβάνει για τους δικαιούχους ή τρίτους τη δυνατότητα αναπαραγωγής, διάδοσης και χρησιμοποίησης για εμπορικούς λόγους των εγγράφων αυτών. 8. Με απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης καθορίζεται κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου αυτού».

Από την ανάλυση του άρθρου προκύπτει ότι φορέας του δικαιώματος της πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα είναι ο κάθε ενδιαφερόμενος. Η έννοια αυτή μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι θα πρέπει να υφίσταται μια σχέση εύλογου συμφέροντος του ενδιαφερομένου να λάβει γνώση των εγγράφων. Αναφορικά με τα ιδιωτικά έγγραφα προκύπτει ότι ο ενδιαφερόμενος θα πρέπει να δικαιολογεί κάποιο ειδικό έννομο συμφέρον για να αποκτήσει πρόσβαση σε αυτά, επομένως θα πρέπει να υφίσταται μια ιδιαίτερη σύνδεση των εγγράφων με την υπόθεση του ενδιαφερομένου. Η παράγραφος 3 του εν λόγω άρθρου εισάγει μια σειρά από περιορισμούς του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, κατά την εφαρμογή των οποίων η Διοίκηση δρα είτε με δέσμια αρμοδιότητα, όπως στην περίπτωση της προστασίας του απορρήτου της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, είτε κατά διακριτική ευχέρεια, όπως στα έγγραφα που περιλαμβάνουν συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι η πρόσβαση σε πληροφορίες σχετικές με το περιβάλλον στις διοικητικές αρχές είναι ελεύθερη στο κοινό, κατοχυρώνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο το δικαίωμα στην περίπτωση αυτή ευρύτατα.⁴⁹

ε) Η υποχρέωση αιτιολόγησης των διοικητικών πράξεων

Η αιτιολογία μιας διοικητικής πράξης αποτελεί την έκθεση των πραγματικών και νομικών λόγων που οδήγησαν τη Διοίκηση στην έκδοση της και μπορεί να αφορά, τόσο τη νομιμότητα, όσο και τη σκοπιμότητά της.⁵⁰ Επιπροσθέτως, κατά κύριο λόγο συνιστά το βασικότερο τρόπο ελέγχου της δράσης της Διοίκησης.

Το Σύνταγμά μας δεν κατοχυρώνει γενικώς την υποχρέωση αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων, αλλά την περιορίζει σε ορισμένες μόνο περιπτώσεις, φερ' ειπείν επί έκδοσης πράξεων κατόπιν γραπτής αίτησης του

⁴⁹ ΓΕΡΟΝΤΑΣ Απόστολος, ΛΥΤΡΑΣ Σωτήρης, ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ Προκόπης, ΣΙΟΥΤΗ Γλυκερία, ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ Σπυρίδων, Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010, σελ. 234-235.

⁵⁰ ΓΕΡΟΝΤΑΣ Απόστολος, ΛΥΤΡΑΣ Σωτήρης, ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ Προκόπης, ΣΙΟΥΤΗ Γλυκερία, ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ Σπυρίδων, ό. π., σελ. 225.

ενδιαφερομένου. Παρά ταύτα, μια τέτοια υποχρέωση φαίνεται να πηγάζει από το γενικότερο ανθρωποκεντρικό προσανατολισμό του Συντάγματος που προασπίζει τα θεμελιώδη δικαιώματα. Επομένως, θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι η υποχρέωση της αιτιολογήσεως των διοικητικών πράξεων πηγάζει από την αρχή του κράτους δικαίου, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 25 Σ.⁵¹

Περαιτέρω, η υποχρέωση της αιτιολογίας των ατομικών διοικητικών πράξεων νομοθετικά εξειδικεύεται στο άρθρο 17 ΚΔΔιαδ, όπου αναφέρεται ότι: «1. Η ατομική διοικητική πράξη πρέπει να περιέχει αιτιολογία, η οποία να περιλαμβάνει τη διαπίστωση της συνδρομής των κατά νόμο προϋποθέσεων για την έκδοσή της. 2. Η Αιτιολογία πρέπει να είναι σαφής, ειδική, επαρκής και να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, εκτός αν προβλέπεται ρητώς στο νόμο ότι πρέπει να περιέχεται στο σώμα της πράξης. 3. Όταν η διοικητική πράξη εκδίδεται αυτεπαγγέλτως, τα αποδεικτικά στοιχεία συγκεντρώνονται με πρωτοβουλία του αρμόδιου για την έκδοσή της οργάνου. Όταν την έκδοση της διοικητικής πράξης ζητά ο ενδιαφερόμενος, αυτός οφείλει να υποβάλει τα δικαιολογητικά που καθορίζουν οι σχετικές διατάξεις, εκτός αν τα στοιχεία αυτά υπάρχουν στην αρμόδια για την έκδοση της πράξης διοικητική αρχή».

Η συνάφεια που εμφανίζει η υποχρέωση αιτιολογίας με την ακρόαση του διοικουμένου είναι μεγάλη, καθώς μέσω της αιτιολογίας είναι δυνατόν να καταλάβει ο διοικούμενος ότι ελήφθησαν πράγματι υπόψη από τη Διοίκηση τα πραγματικά περιστατικά και τα νομικά επιχειρήματα που προέβαλε κατά την άσκηση του δικαιώματός του. Ως εκ τούτου, κρίνεται απαραίτητο η τήρηση της διαδικασίας της ακρόασης, καθώς και η μνεία των απόψεων του ενδιαφερομένου θα πρέπει να προκύπτουν από την αιτιολογία της πράξεως.⁵²

Ιδιαίτερα στις δυσμενείς διοικητικές πράξεις είναι απαραίτητη μια σαφής και ειδική αιτιολογία, έτσι ώστε να αποφανθεί ο ενδιαφερόμενος για το αν θα πρέπει να ασκήσει διοικητικές προσφυγές, είτε να προσφύγει στα δικαστήρια. Άλλωστε, η αιτιολογία θα αποτελέσει και τη βάση για να κρίνει το αρμόδιο όργανο ή δικαστήριο ενώπιον του οποίου θα ασκηθεί η προσφυγή εάν κατ' ουσίαν τηρήθηκε το δικαίωμα της ακροάσεως.

⁵¹ ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ – ΣΚΑΛΤΣΑ Ανδρομάχη, ό. π., σελ. 96-97.

⁵² ΚΟΥΡΝΟΥΤΟΣ Πάνος Δ., Η συμμετοχή του πολίτη στη διοικητική διαδικασία, Αρχείο Νομολογίας, Περίοδος Β' (ΝΕ'), 2004, σελ. 54.

Τέλος, μια πλήρης αιτιολογία συντελεί στην καλύτερη επικοινωνία μεταξύ διοικουμένου και Διοικήσεως, αλλά και στην καλλιέργεια μιας σχέσης εμπιστοσύνης ανάμεσά τους, καθώς ο διοικούμενος θα αισθάνεται ότι η Διοίκηση πραγματικά εξέτασε τους ισχυρισμούς του. Συνεπώς, ορθώς γίνεται λόγος για συμπληρωματικότητα μεταξύ των δύο αυτών αρχών, διότι αφενός μόνο μέσα από την πλήρη και σαφή αιτιολογία μπορεί να αποδειχθεί η συνεπής άσκηση του δικαιώματος της ακροάσεως και αφετέρου η επάρκεια της αιτιολογίας μπορεί να κριθεί μόνο εάν εξεταστούν τα στοιχεία που προέβαλε ο διοικούμενος κατά την άσκηση του δικαιώματος της ακροάσεως.⁵³

I) Η προστασία του δικαιώματος της ακρόασης στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Είναι γεγονός ότι το δικαίωμα της ακροάσεως έχει λάβει εξέχουσα θέση στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς ήδη από τη Συνθήκη για την ίδρυση της Ε.Κ.Α.Χ., υφίστανται ρυθμίσεις που κατοχυρώνουν το εν λόγω δικαίωμα. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 36 παρ. 1 της ΣυνθΕΚΑΧ εντοπίζεται ότι : *«η Ανώτατη Αρχή πριν επιβάλει μια από τις χρηματικές ποινές που προβλέπονται στην παρούσα συνθήκη οφείλει να παράσχει στον ενδιαφερόμενο την ευκαιρία να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του»*. Ακόμη, σύμφωνα με το άρθρο 46 εδ. 2 ΣυνθΕΚΑΧ: *«οι επιχειρήσεις, οι εργαζόμενοι οι καταναλωτές και οι έμποροι και οι ενώσεις τους δικαιούνται να υποβάλουν στην Ανώτατη Αρχή οποιαδήποτε πρόταση ή παρατήρηση επί των θεμάτων που τους αφορούν»*. Ακόμη, αξίζει να αναφερθεί και η ρύθμιση του άρθρου 88 παρ. 1 ΣυνθΕΚΑΧ, όπου επισημαίνεται η δυνατότητα ενός κράτους να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του ενώπιον της Ανώτατης Αρχής, εφόσον παραβιάσει κάποια υποχρέωση που απορρέει από την εν λόγω Συνθήκη.

Αντίστοιχες διατάξεις υφίστανται και στη Συνθήκη της ΕΚΑΕ. Αντιθέτως στη Συνθήκη της ΕΟΚ δεν γίνεται αναφορά στην προστασία της ακρόασης

⁵³ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 280-283.

των ιδιωτών, αλλά το δικαίωμα αυτό προβλέπεται μόνο για τα κράτη – μέλη, συγκεκριμένα στο αρ. 93 παρ 2 της ΣυνθΕΟΚ.

Υπάρχουν βέβαια και αρκετές διατάξεις του δευτερογενούς δικαίου που καθορίζουν ως απαραίτητη την ακρόαση του διοικουμένου πριν την επιβολή δυσμενούς μέτρου σε βάρος του. Αλλά και νομολογιακά η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου είχε αναγνωρισθεί από το ΔΕΚ (νυν ΔΕΕ) από τις αρχές της δεκαετίας του 1970 ως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου.⁵⁴

Πλέον, το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως κατοχυρώνεται ρητώς στο άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, γεγονός το οποίο το καθιστά θεμελιώδες στοιχείο του Ευρωπαϊκού νομικού πολιτισμού. Το άρθρο 41 έχει ως εξής: «1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεών του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης. 2. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει ιδίως: α) το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση πριν να ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του, β) το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στον φάκελό του, τηρουμένων των νομίμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου, γ) την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της. 3. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αποκατάσταση εκ μέρους της Ένωσης της ζημίας που του προξένησαν τα θεσμικά όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, σύμφωνα με τις γενικές αρχές που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών. 4. Κάθε πρόσωπο μπορεί να απευθύνεται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης σε μία από τις γλώσσες των Συνθηκών και πρέπει να λαμβάνει απάντηση στην ίδια γλώσσα.»

Πιο συγκεκριμένα, εντοπίζουμε ότι το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση αναλύεται σε τρεις συνιστώσες, μια εκ των οποίων είναι η υποχρέωση των θεσμικών και λοιπών οργάνων της Ένωσης να καλούν το ενδιαφερόμενο πρόσωπο να υποβάλει γραπτώς ή να παρουσιάζει προφορικώς τις παρατηρήσεις του πριν από τη λήψη απόφασης, η οποία μπορεί να θίξει τα

⁵⁴ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 136-140, ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ – ΣΚΑΛΤΣΑ Ανδρομάχη, ό. π., σελ. 82.

δικαιώματα ή τα συμφέροντά του. Παραβίαση του δικαιώματος υφίσταται όταν η Επιτροπή δεν εξετάζει επαρκώς τα πραγματικά περιστατικά και ακυρώνει κάποια απόφαση χωρίς να λαμβάνει υπόψη τα ιδιαίτερα στοιχεία της κάθε υπόθεσης.

Είναι ιδιαίτερα σημαντικό το γεγονός ότι το δικαίωμα της ακροάσεως μπορεί να ασκηθεί τόσο από τα φυσικά όσο και από τα νομικά πρόσωπα αναφορικά με τη λήψη δυσμενών ατομικών μέτρων εις βάρος τους, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, νόμιμης ή παράνομης, μόνιμης ή προσωρινής διαμονής στο έδαφος της ΕΕ. Επιπροσθέτως, ιδιαίτερα κρίσιμη είναι και η συνεισφορά του εν λόγω δικαιώματος στη διαμόρφωση της αιτιολογίας της πράξεως από το αρμόδιο θεσμικό όργανο της Ένωσης.

Πάγια είναι δε και η νομολογία του ΔΕΕ επί της αναγνώρισεως του δικαιώματος υπερασπίσεως των συμφερόντων κάθε προσώπου στην περίπτωση που κινείται μια διαδικασία, η οποία μπορεί να οδηγήσει στην έκδοση δυσμενούς για αυτόν πράξης, χωρίς να είναι απαραίτητη η θέσπιση ειδικής διαδικασίας.⁵⁵ Αυτό ακριβώς γίνεται δεκτό *expressis verbis* σε πληθώρα αποφάσεων του ΔΕΕ, όπου εντοπίζεται η παρακάτω διατύπωση: « Από πάγια νομολογία προκύπτει ότι ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας σε κάθε διαδικασία που κινείται κατά ενός προσώπου και που είναι ικανή να καταλήξει σε βλαπτική πράξη συνιστά θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου η οποία πρέπει να διασφαλίζεται ακόμη και ελλείψει οποιασδήποτε ρυθμίσεως σχετικά με τη διαδικασία. Η αρχή αυτή επιτάσσει να παρέχεται στους αποδέκτες αποφάσεων οι οποίες επηρεάζουν αισθητώς τα συμφέροντά τους η δυνατότητα να γνωστοποιούν λυσιτελώς την άποψή τους».⁵⁶

Επιπροσθέτως, από τη νομολογία του ΔΕΕ προκύπτει η υποχρέωση γενικής εφαρμογής του δικαιώματος της ακροάσεως και από τα εθνικά όργανα στο πλαίσιο της διοικητικής και δικαστικής προστασίας, ακόμη κι αν δεν

⁵⁵ ΤΖΕΜΟΣ Βασίλης Γ., Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015, σελ. 469-470.

⁵⁶ Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 24ης Οκτωβρίου 1996, C-32/95 P, Επιτροπή κατά Lisrestal κ.λπ., Συλλογή 1996, σελ. I-5373, σκέψη 21, της 21ης Σεπτεμβρίου 2000, C-462/98 P, Mediocurso κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, σελ. I-7183, σκέψη 36, της 9ης Ιουνίου 2005, C-287/02, Ισπανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2005, σ. I-5093, σκέψη 37, καθώς και της 1ης Οκτωβρίου 2009, C-141/08 P, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware Co. Ltd κατά Επιτροπής κ.α., σκέψη 83.

υφίσταται ειδική πρόβλεψη του εθνικού νομοθέτη. Συνεπώς, θα πρέπει να δίδεται η δυνατότητα σε κάθε πρόσωπο να εκφράζει τις απόψεις του με τρόπο αποτελεσματικό πριν από τη λήψη εις βάρος του οποιουδήποτε δυσμενούς μέτρου προς τα συμφέροντά του.⁵⁷

ΙΑ) Η κατοχύρωση του δικαιώματος της ακρόασης στο πλαίσιο της ΕΣΔΑ

Κλείνοντας τη θεωρητική ανάλυση του δικαιώματος της ακρόασης θα πρέπει να επισημανθεί ότι προβλέπεται και στο άρθρο 6 παρ. 3 ΕΣΔΑ. Το δικαίωμα που κατοχυρώνεται ειδικότερα σε αυτή την παράγραφο είναι συναφές με αυτό της προηγούμενης ακρόασης, αν και δεν υφίσταται ακόμη νομολογιακό προηγούμενο επί του ζητήματος. Το άρθρο 6 παρ. 3 ΕΣΔΑ έχει ως εξής: «Ειδικότερον, πας κατηγορούμενος έχει δικαίωμα: α) όπως πληροφορηθή, εν τη βραχυτέρα προθεσμία εις γλώσσαν την οποίαν εννοεί και εν λεπτομερεία την φύσιν και τον λόγον της εναντίον του κατηγορίας. β) όπως διαθέτη τον χρόνο και τας αναγκαίας ευκολίας προς προετοιμασίαν της υπερασπίσεώς του. γ) όπως υπερασπίση ο ίδιος εαυτόν ή αναθέση την υπεράσπισίν του εις συνήγορον της εκλογής του, εν ή δε περιπτώσει δεν διαθέτει τα μέσα να πληρώση συνήγορον να τω παρασχεθή τοιούτος δωρεάν, όταν τούτο ενδείκνυται υπό του συμφέροντος της δικαιοσύνης. δ) να εξετάση ή ζητήση όπως εξετασθώσιν οι μάρτυρες κατηγορίας και επιτύχη την πρόσκλησιν και εξέτασιν των μαρτύρων υπερασπίσεως υπό τους αυτούς όρους ως των μαρτύρων κατηγορίας. ε) να τύχη δωρεάν παραστάσεως διερμηνέως, εάν δεν εννοεί ή δεν ομιλεί την χρησιμοποιουμένην εις το δικαστήριον γλώσσαν».

⁵⁷ ΚΑΛΛΙΓΕΡΟΥ Διαμάντα, Η προηγούμενη ακρόαση ως δικαίωμα και ουσιώδης τύπος της διαδικασίας, ΘΠΔΔ 5/2016, σελ. 447.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ II: ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΑΚΡΟΑΣΕΩΣ

A) Η τάση περιορισμού του δικαιώματος της ακρόασης από τη νομολογία του ΣΤΕ

Η ευρύτατη διατύπωση της διάταξης του άρθρου 20 παρ. 2 Σ είχε ως αποτέλεσμα, παρά την αρχική πλήρη αποδοχή της εφαρμογής του δικαιώματος, τη σταδιακή συρρίκνωση του κανονιστικού του πεδίου από τη νομολογία, μέσω της επίκλησης διάφορων προϋποθέσεων και εξαιρέσεων.

Πιο συγκεκριμένα, προχώρησε, στην τελολογική συστολή του δικαιώματος, θεωρώντας πως ο νομοθέτης εκφράστηκε ευρύτερα από όσο ήθελε, από τον σκοπό δηλαδή του δικαιώματος, καθώς συμπεριέλαβε με τη διατύπωσή του ορισμένες περιπτώσεις που δεν βρίσκονται στο πλαίσιο του προστατευτικού σκοπού του δικαιώματος της ακρόασης.⁵⁸

Για την πληρέστερη κατανόηση της ανάγκης τελολογικής συστολής του δικαιώματος της ακρόασης, ιδιαίτερα διαφωτιστικά κρίνονται τα πρακτικά της 36ης Γενικής Συνεδρίασης της Ολομελείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου που έλαβε χώρα την 26.11.1986.

Πιο συγκεκριμένα, αρχικά επισημαίνεται ότι: *«Η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου έχει διπλό σκοπό. Αφενός να δώσει στον ενδιαφερόμενο τη δυνατότητα να υποστηρίξει τα δικαιώματα ή συμφέροντα του και να προτείνει εύλογες λύσεις πριν ακόμη η Διοίκηση προβεί στην επιβαρυντική γι' αυτόν ενέργεια ή μέτρο, γιατί μετά από αυτήν ως μόνη διέξοδος θα απέμενε η δαπανηρή και χρονοβόρα προσφυγή στα δικαστήρια, αφετέρου να διασφαλίσει την καλλίτερη ενημέρωση της Διοικήσεως και επομένως την αποτελεσματικότερη, ευλογότερη και δικαιότερη λειτουργία της.*

⁵⁸ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 308-310.

Από τα ανωτέρω προκύπτουν τρεις κύριες προϋποθέσεις της υποχρέωσης της προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου».

Στη συνέχεια, αναλύονται οι προϋποθέσεις που θα πρέπει να συντρέχουν για την εφαρμογή του δικαιώματος, γεγονός το οποίο συνηγορεί στην παραδοχή περί ανάγκης τελολογικής συστολής του δικαιώματος του άρθρου 20 παρ.2 Σ και αναγνώρισης προϋποθέσεων για την εφαρμογή του. Άλλωστε, η Ολομέλεια καταλήγει με τον συλλογισμό ότι: *«Η αρχή της προηγούμενης ακροάσεως του διοικούμενου εν όψει της γενικότητας και καθολικότητας με την οποία εκφράσθηκε ο συντακτικός νομοθέτης στο άρθρο 20 § 2 του Σ, πρέπει κατά την ομόφωνη γνώμη του Σώματος να ερμηνεύεται συσταλτικά γιατί η γενική και άκρατος εφαρμογή της δημιουργεί πραγματικό αδιέξοδο στη Διοίκηση, επιβραδύνει τη δράση των διοικητικών οργάνων και οδηγεί σε αδρανοποίηση της κρατικής μηχανής».*

Επί του ζητήματος της νομολογικής συρρίκνωσης του δικαιώματος της ακροάσεως, έχει διατυπωθεί η άποψη ότι η στάση της νομολογίας απέναντι του αποτελεί το πιο εξόφθαλμο παράδειγμα χαλάρωσης και υποβάθμισης της κανονιστικής ισχύος μιας συνταγματικής διατάξεως, η οποία εισήχθη πανηγυρικά στο Σύνταγμα και μάλιστα μετά από την ανάδειξή της από τη νομολογία. Για τον λόγο αυτό μάλλον χρησιμοποιήθηκε ο γλαφυρός όρος «αποκαθήλωση» του δικαιώματος, για να περιγραφεί η πορεία του δικαιώματος μέσα από τη νομολογία του ΣΤΕ.⁵⁹

Στη συνέχεια της εργασίας θα εντοπίσουμε κατά τη νομολογιακή επισκόπηση του δικαιώματος τις προϋποθέσεις και τις εξαιρέσεις που έχει διαμορφώσει η νομολογία για την εφαρμογή του δικαιώματος, με κριτικό πνεύμα απέναντι στην πραγματική ανάγκη ύπαρξής τους και στον ταυτόχρονο περιορισμό του δικαιώματος.

⁵⁹ BENIZEΛΟΣ Ευάγγελος Β., Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1990, σελ 142 – 143.

B) Η εφαρμογή του δικαιώματος της ακρόασης ανάλογα με τη φύση του διοικητικού μέτρου

α) Τυπικός νόμος

Σύμφωνα με τη ρητή διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2Σ, το δικαίωμα της ακρόασης αναφέρεται σε διοικητική ενέργεια ή μέτρο, υπονοώντας με τον όρο αυτό τις διοικητικές πράξεις. Συνεπώς, η ακρόαση των προσώπων των οποίων τα δικαιώματα θίγονται από τυπικό νόμο, δεν βρίσκεται εντός του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 20 παρ. 2 Σ.

Η εξαίρεση αυτή από την πλευρά του συντακτικού νομοθέτη συντελείται καθόσον αφενός, ο τυπικός νόμος ψηφίζεται από τη Βουλή, με τις απαραίτητες συνθήκες δημοσιότητας και ελέγχου από την αντιπολίτευση, γεγονός το οποίο δεν ισχύει για τις πράξεις που εκδίδονται από τη Διοίκηση και αφετέρου δεν θα πρέπει να παραγνωρισθεί και το εύλογο επιχείρημα της αδύνατης εκ των προτέρων πλήρους γνώσης των προσώπων που θα θιγούν από τις ρυθμίσεις του.⁶⁰

Εξάλλου, ακόμα κι αν αυτό ήταν δυνατό ο μεγάλος αριθμός τους θα αποτελούσε σημαντικό πρόσκομμα, εάν υπήρχε υποχρέωση να ακουστούν όλοι, οδηγώντας κατ' άμεσο τρόπο στην έντονη καθυστέρηση της νομοθετικής διαδικασίας, με συνέπεια να μην μπορεί να ανταποκριθεί στις άμεσες τρέχουσες ανάγκες των πολιτών.

Η εξαίρεση αυτή των τυπικών νόμων από το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης έχει παγίως αναγνωρισθεί και από τη νομολογία του ΣΤΕ.⁶¹

⁶⁰ ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κώστας Χ., ό. π., σελ. 471, ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Πρόδρομος Δ., Γενικό διοικητικό δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 275-276.

⁶¹ Ενδεικτικά βλ. ΟΛΣΤΕ 3690/ 2009, ΣΤΕ 2108-2110/1978, ΣΤΕ 2040-2043/1977.

β) Κανονιστικές πράξεις

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης δεν εφαρμόζεται καταρχήν ούτε στις κανονιστικές πράξεις, διότι γίνεται δεκτό παγίως και από τη νομολογία πως ασκείται στο μόνο στο πλαίσιο των ατομικών διοικητικών ρυθμίσεων.⁶² Χαρακτηριστική είναι η σκέψη 9 της ΟΛΣΤΕ3690/2009, όπου αυτολεξεί αναφέρεται ότι: «9. *Επειδή, προβάλλεται, στη συνέχεια, ότι η προσβαλλόμενη πράξη (απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Αττικής) είναι ακυρωτέα διότι ελήφθη χωρίς προηγουμένως να τηρηθεί το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης των αιτούντων, παρά το ότι επρόκειτο για πράξη που είχε γι' αυτούς δυσμενείς συνέπειες. Ο λόγος αυτός είναι απορριπτέος ως αβάσιμος, διότι η, κατά το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος και το άρθρο 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, υποχρέωση προηγούμενης ακρόασης των διοικουμένων αναφέρεται στις ατομικές διοικητικές πράξεις και όχι στις κανονιστικού χαρακτήρα, όπως η επίμαχη απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας*».

Η όμοια αντιμετώπιση των κανονιστικών πράξεων με τους τυπικούς νόμους ερείδεται στο επιχείρημα ότι και αυτές συνιστούν γενικές και αφηρημένες ρυθμίσεις που δεν αναφέρονται σε εξαρχής γνωστά πρόσωπα, αλλά σε έναν ευρύτερο κύκλο προσώπων. Επομένως, οι δυσκολίες ακρόασης ενός μεγάλου και συνεχώς διευρυνόμενου αριθμού προσώπων είναι μεγάλες, αφενός για λόγους οικονομίας χρόνου και αφετέρου λόγω των αντικρουόμενων συμφερόντων που μπορεί να έχουν οι διοικούμενοι που θα κληθούν σε ακρόαση.⁶³

Παρά ταύτα, μια τέτοια δυνατότητα δεν θα πρέπει να αποκλειστεί στις περιπτώσεις που ο νόμος ρητώς ορίζει ότι το δικαίωμα της ακρόασης εφαρμόζεται και επί των κανονιστικών πράξεων, όπως για παράδειγμα προβλεπόταν στα αρ. 3 και 5 του ν. 1337/1983, για την έγκριση γενικού

⁶²Χαρακτηριστικές είναι οι ΣτΕ 350/2013, 3692/2009, 3692/2009 251/1995, 6/1993, 519/1991, 2362/1991, 952/1990, 3297/1990, 1134/1978, 2033/1978, 2040-2043/1977.

⁶³ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 349-350.

πολεοδομικού σχεδίου, τα οποία όμως έχουν πλέον καταργηθεί, με το άρθρο 13β παρ.1α του ν. 4269/2014.⁶⁴

γ) Γενικές ατομικές πράξεις

Το ίδιο ισχύει και τις γενικές ατομικές πράξεις, οι οποίες ταυτίζονται με τις κανονιστικές ως προς το στοιχείο της γενικότητας. Το είδος αυτό των διοικητικών πράξεων αποτελεί κατά κάποιον τρόπο ένα υβρίδιο μεταξύ των κανονιστικών και των ατομικών πράξεων, διότι αφενός εφαρμόζεται σε απροσδιόριστο αριθμό προσώπων, τα οποία δεν μπορούν να είναι γνωστά εξ αρχής και αφετέρου εκδίδονται και εφαρμόζονται στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης περίπτωσης. Διαθέτουν, επομένως, τόσο το στοιχείο της γενικότητας που προσιδιάζει στις κανονιστικές πράξεις, όσο και το στοιχείο της ειδικότητας που μας παραπέμπει στις ατομικές.

Για την απόρριψη της εφαρμογής του δικαιώματος της ακροάσεως καθοριστικό ρόλο διαδραματίζει το στοιχείο του ακαθόριστου εκ των προτέρων αριθμού των θιγομένων προσώπων, γεγονός το οποίο αυτόματα καθιστά την ακρόαση τους μια δυσχερώς υλοποιήσιμη διαδικασία.

Παρόλα αυτά, δεν θα πρέπει να αποκλειστεί εντελώς το ενδεχόμενο της προηγούμενης ακρόασης επί γενικών ατομικών πράξεων, υπό την έννοια ότι υφίσταται η δυνατότητα να θεωρηθεί μια διοικητική πράξη ως γενική ατομική για έναν απροσδιόριστο αριθμό ατόμων, αλλά ταυτόχρονα η ίδια πράξη να θεωρηθεί ως δυσμενής ατομική πράξη, η οποία στρέφεται κατά ενός συγκεκριμένου προσώπου. Κάτι τέτοιο μπορεί να συμβεί φερ' ειπείν στην περίπτωση που χαρακτηρίζεται ένα οικόπεδο ως κοινοτικός δρόμος. Στην περίπτωση αυτή η εν λόγω πράξη θα αποτελεί γενική ατομική πράξη για τους μελλοντικούς του χρήστες, αλλά για τον τότε κύριο του οικοπέδου συνιστά δυσμενής ατομική πράξη. Επομένως, εκείνος θα πρέπει να έχει τη

⁶⁴ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κώστας Χ., ό. π., σελ. 471.

δυνατότητα να ασκήσει το δικαίωμα της ακροάσεως, μια και θα ληφθεί ένα δυσμενές για τα συμφέροντά του μέτρο.⁶⁵

δ) Υλικές ενέργειες

Η κύρια διαφορά των υλικών ενεργειών ή αλλιώς υλικών πράξεων της Διοίκησης έναντι των εκτελεστών διοικητικών πράξεων συνίσταται στο ότι οι πρώτες προκαλούν μεταβολές στον εξωτερικό κόσμο, σε αντίθεση με τις δεύτερες που επιφέρουν μεταβολές στο νομικό κόσμο (έννομα αποτελέσματα). Για τον λόγο αυτό, οι υλικές πράξεις της Διοίκησης δεν μπορούν να προσβληθούν με αίτηση ακύρωσης ή προσφυγή ουσίας, εντούτοις, είναι δυνατόν να εγείρουν αξίωση για αποζημίωση.

Αναφορικά με τις υλικές πράξεις της Διοίκησης υπήρξε εξαρχής μια έντονη αμφισβήτηση για το εάν το δικαίωμα της ακροάσεως εφαρμόζεται και σε αυτές ή μόνο στις εκτελεστές διοικητικές πράξεις που έχουν ατομικό χαρακτήρα. Μέρος της θεωρίας υποστήριξε την άποψη ότι η αποδοχή της εφαρμογής του και στις υλικές πράξεις της Διοίκησης μπορεί να οδηγήσει σε μια σειρά άτοπων.

Χαρακτηριστική είναι η θέση της Αικ. Στασινοπούλου, η οποία υποστηρίζει ότι η πρόθεση των συντακτών του αρ. 20 παρ. 2 Σ δεν ήταν να δοθεί μια τέτοια ευρύτητα στην έννοια της διοικητικής ενέργειας, παρά την διατύπωση του άρθρου. Κατ' αυτήν, οι συνέπειες από την εφαρμογή του και στις υλικές ενέργειες θα οδηγούσαν σε πολλαπλά πρακτικά προβλήματα και σημαντική μείωση του ρυθμού παραγωγής τους. Συνεπώς, θεωρεί πως είναι ορθό να δοθεί στην έννοια της κάθε διοικητικής ενέργειας ή μέτρου η έννοια της κάθε εκτελεστής ενέργειας ή μέτρου, αποκλείοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τις υλικές πράξεις από το πεδίο εφαρμογής της διάταξης.⁶⁶

⁶⁵ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 355.

⁶⁶ ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ Αικατερίνη, ό. π., σελ. 11.

Αντίθετα, ο Πάνος Λαζαράτος υποστηρίζει πως εάν δεν συντρέχει κάποιος λόγος εξαιρέσεως, το δικαίωμα της ακροάσεως θα πρέπει να ασκείται ακόμα και επί υλικών ενεργειών της Διοικήσεως. Πιο συγκεκριμένα, θεωρεί πως αν η ενέργεια δεν είναι γενική, αλλά επηρεάζει συγκεκριμένο άτομο, όπως στην περίπτωση διενέργειας ελέγχου, δεν υφίσταται εμφανής λόγος εξαιρέσεως και είναι πρακτικώς δυνατή η προηγούμενη επικοινωνία με τον θιγόμενο, θα πρέπει να γίνεται δεκτή η εφαρμογή του άρθρου 20 παρ. 2 Σ. Θα πρέπει, βέβαια, να σημειωθεί ότι λόγω της φύσεως των υλικών πράξεων, οι οποίες δεν περιλαμβάνουν όπως οι εκτελεστές πράξεις ρύθμιση, η άσκηση του δικαιώματος είναι δυνατόν να λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο μιας άτυπης συνεννοήσεως, η οποία δεν παύει να χάνει τη σημασία της για την προστασία των συμφερόντων του διοικουμένου.

Άλλωστε, δεν θα πρέπει να αγνοηθεί η προστατευτική για τα δικαιώματα του διοικουμένου λειτουργία της ακροάσεως και στην περίπτωση των υλικών πράξεων, καθώς καθίσταται δυνατόν να αποφευχθεί πιθανό λάθος της Διοίκησης. Συν τοις άλλοις, συντελεί και στη δημιουργία μιας σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ Διοίκησης και διοικουμένου, ο οποίος μέσα από την επικοινωνία τους θα μπορέσει να κατανοήσει τη νόμιμη βάση της ενέργειας της Διοίκησης και δεν θα οδηγηθεί στην άσκοπη άσκηση αγωγών αποζημίωσης κατά αυτής.⁶⁷

Τέλος, ο Α. Ι. Τάχος δέχεται την εφαρμογή του δικαιώματος της ακροάσεως στην περίπτωση των υλικών ενεργειών εφόσον αυτό είναι εφικτό. Επισημαίνει, δε, ότι εάν η ακρόαση λάβει χώρα, θα πρέπει να αποδεικνύεται από δημόσιο έγγραφο που συντάχθηκε ακολούθως, είτε από επίσημες μαρτυρικές καταθέσεις.⁶⁸

Η νομολογία ακολούθησε την άποψη περί μη εφαρμογής του δικαιώματος της ακρόασης στις υλικές ενέργειες της Διοίκησης, δεχόμενη την εφαρμογή του μόνο επί εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Μια τέτοια ερμηνεία, όμως, της διατάξεως του Συντάγματος κρίνεται ιδιαίτερα

⁶⁷ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 357-362.

⁶⁸ ΤΑΧΟΣ, ό. π., σελ. 338.

συσταλτική του δικαιώματος, διότι αποκλείει ένα σημαντικό κομμάτι της διοικητικής διαδικασίας από την προστατευτική ομπρέλα του δικαιώματος.

ε) Εσωτερικές πράξεις της Διοίκησης

Το ζήτημα της μη εφαρμογής του αρ. 20 παρ. 2 Σ στις εσωτερικές πράξεις της Διοίκησης, ήτοι στις εισηγήσεις, προτάσεις, υπηρεσιακά έγγραφα, είναι αυτό που φέρει ερμηνευτικά τις λιγότερες δυνατές δυσχέρειες. Η παραδοχή αυτή δικαιολογείται καθώς οι πράξεις αυτές απευθύνονται κατά κύριο λόγο από τα ιεραρχικά ανώτερα στα ιεραρχικά κατώτερα όργανα και δεν αναφέρονται σε κάποιον ιδιώτη, δημιουργώντας μια κατάσταση σε βάρος των συμφερόντων του. Επομένως, δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής του δικαιώματος της ακρόασης.

Ακόμα και στις περιπτώσεις των εγκυκλίων, οι οποίες ενσωματώνουν έναν εσωτερικό διοικητικό κανόνα, αποδέκτης της και πάλι είναι ο αρμόδιος υπάλληλος που θα εκδώσει την πράξη και μόνο πριν τη λήψη ενός δυσμενούς μέτρου κατά διοικουμένου, θα μπορέσει εκείνος να ασκήσει το δικαίωμα της ακρόασης. Άλλωστε, κατά την έκδοση μιας εγκυκλίου, ο αριθμός των προσώπων που θα επηρεαστούν από τις ρυθμίσεις της είναι απροσδιόριστος, γεγονός το οποίο κατατείνει στο αδύνατο της διενέργειας προηγούμενης ακρόασης για τους λόγους που αναλύθηκαν αναφορικά με τις κανονιστικές και τις γενικές ατομικές πράξεις.⁶⁹

Αναφορά επί του ζητήματος της μη εφαρμογής του δικαιώματος της ακρόασης στις εσωτερικές διοικητικές πράξεις γίνεται και στα πρακτικά της 36ης Γενικής Συνεδρίασης της Ολομελείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου που έλαβε χώρα την 26.11.1986, όπου τονίζεται ότι: *«Ως διοικητικές ενέργειες ή μέτρα στα οποία αναφέρεται το άρθρο 20 § 2 πρέπει να λογισθούν ερμηνευτικά, μόνο οι ατομικές εκτελεστές πράξεις, που από τη φύση τους και το περιεχόμενό τους είναι βλαπτικές για τα δικαιώματα ή συμφέροντα του*

⁶⁹ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ 362-363.

διοικούμενου και είναι προσβλητές στα δικαστήρια με τα προβλεπόμενα ένδικα μέσα. Μόνο, λοιπόν, οι εκτελεστές διοικητικές πράξεις καλύπτονται από τη διάταξη και όχι κάθε είδους εκδήλωση των διοικητικών αρχών. Δεν καλύπτεται κάθε είδους εκδήλωση της Διοίκησης π.χ. τα εσωτερικά υπηρεσιακά έγγραφα, οι εισηγήσεις, οι προτάσεις κλπ».

Με τον ίδιο τρόπο αντιμετωπίζονται και οι προπαρασκευαστικές, μη εκτελεστές πράξεις της Διοίκησης, με την αιτιολογία ότι δεν συνιστούν ολοκληρωμένη διοικητική ενέργεια. Βέβαια, θα πρέπει να επισημανθεί πως η διάταξη του Συντάγματος αναφέρεται σε διοικητική ενέργεια ή μέτρο και όχι σε διοικητική πράξη. Συνεπώς, δεν θα κρινόταν άνευ ερείσματος η υποστήριξη της άποψης πως ακόμα και για ορισμένες προπαρασκευαστικές πράξεις της Διοίκησης που βλάπτουν τον ενδιαφερόμενο θα πρέπει να εφαρμοστεί το δικαίωμα της ακροάσεως.⁷⁰

Τέλος, και στο πλαίσιο της σύνθετης διοικητικής ενέργειας αρκεί να ακουστεί ο διοικούμενος πριν την έκδοση της τελικής πράξης, για θεωρηθεί ότι ασκήθηκε το δικαίωμα της ακροάσεως, παρόλο που και οι προηγούμενες πράξεις είναι εκτελεστές. Αυτό δικαιολογείται από το γεγονός πως όλες οι διοικητικές πράξεις που εκδίδονται στο πλαίσιο της σύνθετης διοικητικής ενέργειας κατατείνουν σε ένα κοινό σκοπό, ο οποίος ολοκληρώνεται με την έκδοση της τελικής πράξης.⁷¹

στ) Διοικητικές πράξεις και μέτρα στο πλαίσιο ειδικών κυριαρχικών σχέσεων

Ένα ιδιαίζουσας σημασίας ζήτημα αναφορικά με την εφαρμογή του δικαιώματος της ακρόασης εντοπίζεται στο πλαίσιο ειδικών κυριαρχικών σχέσεων, όπου τίθεται το ερώτημα εάν επ' αυτών χωρεί εφαρμογή του άρθρου 20 παρ. 2 Σ. Ειδικότερα, τέτοιου είδους σχέσεις εντοπίζονται στο πλαίσιο του σχολείου, του στρατού, της εκκλησίας, της δημοσιοϋπαλληλικής

⁷⁰ ΣΤΕ 315/2002, ΜΑΖΟΣ Η. Κ., ΡΩΞΑΝΑ Αικατερίνη, ΛΙΑΚΟΥΡΑΣ Χ.Φ., ό. π., σελ. 513-514 .

⁷¹ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ 362-363.

σχέσης κ.ο.κ. Το ιδιαίτερο καθεστώς που διέπει αυτές τις σχέσεις δεν μπορεί να φτάσει, όπως είναι φυσικό, μέχρι το σημείο να αποκλείει παντελώς τα δικαιώματα όσων βρίσκονται μέσα σε αυτές, αλλά ευλόγως ορισμένοι περιορισμοί γίνονται δεκτοί λόγω της εξασφάλισης της λειτουργικότητας του οργάνου. Για να καταλήξουμε στο σωστό συμπέρασμα για τη νομιμότητα του περιορισμού, θα πρέπει να εξετάσουμε το εκάστοτε ζήτημα υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας και ταυτόχρονα να λάβουμε υπ' όψιν την αρχή του απαραβίαστου πυρήνα των ατομικών δικαιωμάτων.

Εάν όλες οι πράξεις των οργανισμών αυτών που θίγουν όσους δρουν στο πλαίσιο τους, θεωρηθούν εκτελεστές πράξεις της Διοίκησης, οι οποίες μπορούν να προσβληθούν με ένδικα βοηθήματα, τότε η λειτουργικότητά τους δεν θα μπορούσε να εξασφαλιστεί σχεδόν σε κανένα επίπεδο. Επομένως, η επίπληξη μαθητού ή περιορισμός μιας ημέρας σε φαντάρο θα πρέπει να θεωρηθούν εσωτερικές πράξεις των οργανισμών αυτών, οι οποίες δεν προσβάλλονται με ένδικα βοηθήματα. Βαρύτερες, όμως, προσβολές, όπως φερ' ειπείν η αποβολή ενός μαθητή από όλα τα σχολεία της χώρας θα πρέπει να θεωρηθεί εκτελεστή πράξη, η οποία προσβάλλεται ενώπιον των δικαστηρίων.

Κρίνεται, συνεπώς, πως όσον αφορά στις τελευταίες αυτές πράξεις, που εμπεριέχουν μια εντονότερη προσβολή κατά των δικαιωμάτων των θιγομένων προσώπων που δρουν στο πλαίσιο ειδικών κυριαρχικών σχέσεων θα πρέπει να εφαρμόζεται το δικαίωμα της ακροάσεως, πριν την επιβολή τους.⁷²

στ. 1) Σχολείο

Προχωρώντας στην ανάλυση ορισμένων περιπτώσεων μέσα από τη νομολογία του ΣΤΕ, εντοπίζουμε πως αναφορικά με τις ειδικές κυριαρχικές σχέσεις που αναπτύσσονται στο περιβάλλον του σχολείου, γίνεται δεκτό ότι το

⁷²ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ 366-372.

δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης θα πρέπει να διασφαλίζεται όταν επιβάλλεται ένα μέτρο, το οποίο έχει εκτελεστό χαρακτήρα, όπως παραδείγματος χάριν η απομάκρυνση από το σχολικό περιβάλλον.

Αντιθέτως, ηπιότερα μέτρα όπως ο χαρακτηρισμός διαγωγής ως κοσμίας, δεν αποτελεί διοικητική κύρωση και θεωρείται ότι στην περίπτωση αυτή δεν παρέχεται το δικαίωμα ακροάσεως ούτε στον μαθητή, ούτε και στους γονείς του. Έτσι, σύμφωνα με την ΣτΕ6072/1996: «Επειδή, όπως έχει κριθεί (ΣτΕ. 2758/1992, 2399/1989 κ.α.), ο χαρακτηρισμός της διαγωγής των μαθητών ως "κοσμιωτάτης", "κοσμίας" ή "επίμεμπτης" εξαρτάται από τη συμπεριφορά τους κατά τη διάρκεια ολοκλήρου του έτους, όπως η συμπεριφορά αυτή προσδιορίζεται από το νόμο (άρθρο 27 παρ. 3) και ειδικότερα από το είδος και τον αριθμό των παρεκκλίσεων από τη συμπεριφορά αυτή. Περαιτέρω, ο δυσμενής χαρακτηρισμός της διαγωγής μαθητή ως "κοσμίας" ή "επίμεμπτης" ελέγχεται μόνο από την άποψη της αιτιολογίας και δεν υπόκειται σε περαιτέρω έλεγχο, διότι είναι προϊόν ουσιαστικής εκτιμήσεως και αξιολογήσεως της συμπεριφοράς που επέδειξε ο μαθητής κατά τη διάρκεια του έτους. Συνεπώς, δεν απαιτείται για το χαρακτηρισμό αυτό, προηγούμενη κλήση του μαθητού προς παροχή εξηγήσεων (ΣτΕ. 1861,4442/86). Εξ άλλου, εν όψει της ειδικής παιδαγωγικής σχέσεως μεταξύ μαθητού και σχολείου, που περιλαμβάνει, όταν είναι αναγκαίο, και τον κατά νόμο χαρακτηρισμό της διαγωγής του, δεν υφίσταται στάδιο παροχής εξηγήσεων από τους γονείς του μαθητού (ΣτΕ 4442/86). Επομένως, πρέπει ν' απορριφθούν ως αβάσιμοι οι περί του αντιθέτου λόγοι ακυρώσεως».⁷³

Αντιθέτως, έχει κριθεί πως το δικαίωμα της ακροάσεως εφαρμόζεται στην περίπτωση της επιβολής της κυρώσεως της αλλαγής σχολικού περιβάλλοντος. Χαρακτηριστική είναι η ΣτΕ3319/1979, όπου έγινε δεκτό ότι: «Το κατά το αρθρ. 20 § 2 του Συντάγματος δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου προ πάσης διοικητικής ενεργείας ή μέτρων λαμβανομένων εις βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του ισχύει και εις την περίπτωσην επιβολής πειθαρχικής κυρώσεως εις μαθητήν. Ως όμως

⁷³ Παρόμοια και η ΣτΕ 4442/1986.

βεβαιούται εις την προσβαλλομένην απόφασιν, ό τιμωρηθείς μαθητής κληθείς από την Λυκειάρχην του Σχολείου εξέθεσε την αποψίν του. Ούτως ετηρήθη ό τύπος της ακροάσεως του προ της επιβολής της εις βάρος του κυρώσεως, δεν ήτο δε αναγκαίον, ακριβώς, εν όψει τής ειδικής παιδαγωγικής σχέσεως Σχολείου και μαθητού, να τηρηθή έγγραφος διαδικασία, προθεσμία κλπ., ούτε να επαναληφθή ή ακρόασις του μαθητού και από το αποφασίζον συλλογικόν όργανον».

Σύμφωνα με τα ανωτέρω, επισημαίνεται, πως ακόμα και στις περιπτώσεις που γίνεται δεκτή η προηγούμενη ακρόαση μαθητού, δεν τηρείται ο απαιτούμενος τύπος και η διαδικασία που καθορίζεται από το αρ. 6 ΚΔΔιαδ, λόγω της ιδιαίτερης φύσης της σχέσεως. Βέβαια, η υιοθέτηση μιας τέτοιας άποψης δεν φαίνεται απόλυτα δικαιολογημένη. Άλλωστε, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται πως οι περιπτώσεις στις οποίες γίνεται δεκτή η εφαρμογή του δικαιώματος της ακρόασης είναι ελάχιστες, επομένως έστω σε αυτές θα πρέπει να τηρείται ο προκαθορισμένος τύπος και η διαδικασία.

Εξάλλου, ο τόσο ευρύς περιορισμός των περιπτώσεων εφαρμογής του αρ. 20 παρ. 2 Σ στην ειδική κυριαρχική σχέση του σχολείου φαίνεται να προσβάλει τον πυρήνα του δικαιώματος της ακροάσεως, καθώς η δικαιολόγηση του με βάση την ανάγκη λειτουργικότητας του οργανισμού δεν φαίνεται να αιτιολογεί επαρκώς το βαθμό αυτό της συρρίκνωσης του.⁷⁴

στ.2) Υπαλληλική σχέση

Εξετάζοντας το ζήτημα των πειθαρχικών ποινών εύκολα παρατηρείται πως δεν εμφανίζει ιδιαίτερα προσκόμματα ως προς την παραδοχή της εφαρμογής του αρ. 20 παρ. 2 Σ, διότι συνιστούν δυσμενές μέτρο για τα συμφέροντα των θιγομένων, επιφέρουν άμεσα έννομα αποτελέσματα και συνήθως συνδέονται με υπαιτιότητα του υπαλλήλου. Για τους λόγους αυτούς

⁷⁴ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ 373-377.

η αποδοχή της εφαρμογής της αρχής της ακροάσεως επί των πειθαρχικών κυρώσεων μπορεί να υποστηριχθεί ότι έγινε κατά τρόπο ανεπιφύλακτο.⁷⁵

Ως εκ τούτου, εντοπίζεται ότι το δικαίωμα της ακρόασης των υπαλλήλων που διέπονται από τις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα καθιερώνεται ρητώς στο αρ. 232, παρ. γ, εδ. α ΥΚ, όπου προβλέπεται η εξέταση του διωκομένου υπαλλήλου κατά την ανάκριση, αλλά και στο άρθρο 234 παρ. 1 ΥΚ, όπου προβλέπεται η κλήση σε απολογία του υπαλλήλου μετά το πέρας της ανακρίσεως. Γενικότερα, στα άρθρα 234-237 ΥΚ, ρυθμίζονται αναλυτικά τα ειδικότερα ζητήματα σχετικά με την κλήση του διωκομένου υπαλλήλου. Περαιτέρω, ορίζεται στο άρθρο 242 παρ.2 εδ. ε ΥΚ, η υποχρέωση αιτιολογίας της πειθαρχικής αποφάσεως και τέλος στο αρ. 260 ΥΚ εισάγεται η υποχρέωση προηγούμενης κλήσης του υπαλλήλου να παράσχει τις απαραίτητες διευκρινήσεις για τις περιπτώσεις απολύσεως λόγω υπηρεσιακής ανεπάρκειας και για τις περιπτώσεις υποβιβασμού.

Εκ διαμέτρου αντίθετη είναι η στάση του νομοθέτη και της νομολογίας του ΣτΕ στην περίπτωση υπηρεσιακών μεταβολών, όπως οι προαγωγές, οι μεταθέσεις, μετατάξεις και οι αποσπάσεις, για τις οποίες κρίνεται πως δεν υφίσταται υποχρέωση ακρόασης του ενδιαφερομένου από το Υπηρεσιακό Συμβούλιο, διότι η Διοίκηση δρα στις περιπτώσεις αυτές αυτεπαγγέλτως. Επιπροσθέτως, ως ratio του περιορισμού εντοπίζεται η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος και ειδικότερα του συμφέροντος της υπηρεσίας.⁷⁶

Βέβαια, θα πρέπει να επισημανθεί ότι η νομολογία του ΣτΕ αντιμετωπίζει με διαφορετικό τρόπο τις υποθέσεις που αφορούν στη θέση του υπαλλήλου σε αργία. Σημαντική κρίνεται η ΟλΣτΕ3012/1986, με την οποία η Ολομέλεια δέχθηκε την υποχρέωση ακροάσεως δημοσίου υπαλλήλου που τίθεται σε αργία, επί τη βάση του αρ. 192 παρ. 1 ΥΚ, δίδοντας κατ' αυτόν τον τρόπο στην αργία χαρακτήρα πειθαρχικής ποινής, η οποία αν και δεν έχει ακόμα επιβληθεί, συνιστά ένα δυσμενές μέτρο για τα συμφέροντα του υπαλλήλου.

⁷⁵ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ 378.

⁷⁶ Χαρακτηριστικές είναι οι αποφάσεις ΣτΕ 3843/1986, 1707/1982, 565/1981, 3881/1980, 2801/1979, 3425/1976.

Παρόμοιες αποφάσεις στις οποίες γίνεται δεκτή η εφαρμογή του δικαιώματος της ακρόασης επί επιβολής αργίας είναι οι ΣΤΕ 4421/1984 και 4840/1984, το κρίσιμο σκεπτικό των οποίων έχει ως εξής: *«Η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου, σε βάρος του οποίου η διοίκηση πρόκειται να λάβει ορισμένο μέτρο, επιβάλλεται ως ουσιώδης τύπος της διαδικασίας, η μη τήρησις του οποίου συνεπάγεται την ακυρότητα της σχετικής πράξεως, ακόμα και αν ο νόμος δεν επιβάλλει την τήρηση του τύπου αυτού, αρκεί το δυσμενές μέτρο να λαμβάνεται κατά την άσκηση της διακριτικής εξουσίας της διοικήσεως».*

Σχετικά με την κρίση περί νομιμοποιήσεως δοκίμου δημοσίου υπαλλήλου, η θέση της νομολογίας έμεινε για μεγάλο χρονικό διάστημα αμετακίνητη, ακολουθώντας τη γραμμή που είχε χαράξει σχετικά με τις υπόλοιπες υπηρεσιακές μεταβολές, ήτοι με τις προαγωγές, μεταθέσεις και αποσπάσεις. Κατ' αυτόν τον τρόπο δεν αναγνώριζε τη δυνατότητα ακρόασεως του ενδιαφερομένου, ακόμα και στις περιπτώσεις που αποδιδόταν στον υπάλληλο σοβαρή αδυναμία στην εκτέλεση των καθηκόντων του.⁷⁷

Η θέση, όμως, αυτή ως ιδιαζόντως ανακόλουθη, ιδιαίτερα μετά την αναγνώριση του δικαιώματος της ακρόασεως στις περιπτώσεις της θέσεως υπαλλήλου σε αργία. Άλλωστε, το μέτρο της μη μονιμοποιήσεως είναι καταφανώς δυσμενέστερο σε σχέση με αυτό της αργίας, διότι απομακρύνει οριστικά τον υπάλληλο από την υπηρεσία του. Δεν πρέπει, βέβαια, να αγνοηθεί και η δυνατότητα ένδικης προστασίας που διαθέτει ο υπάλληλος, εφόσον δεν μονιμοποιηθεί, καθώς μπορεί να ασκήσει κατά της αποφάσεως προσφυγή ουσίας στο ΣΤΕ (υπαλληλική προσφυγή). Συνεπώς, το Δικαστήριο θα κληθεί να ερευνήσει εάν τηρήθηκε ο ουσιώδης τύπος της προηγούμενης ακρόασεως πριν την έκδοση της αποφάσεως του Υπηρεσιακού Συμβουλίου και αν αυτός δεν έχει λάβει χώρα θα πρέπει να ακυρώσει την απόφαση.⁷⁸

Η στροφή της νομολογίας συντελέστηκε με την ΣΤΕ2141/1993, όπου έγινε δεκτό ότι: *«Επειδή κατά το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος "Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε*

⁷⁷ Σχετικές αποφάσεις: ΣΤΕ 2478/1990, 1820/1985, 696/1984, 525/1984.

⁷⁸ ΣΑΚΕΛΛΑΡΙΟΥ Ν. Κ., Το δικαίωμα της ακρόασεως και η πολιτική ουδετερότητα των δημοσίων υπαλλήλων, Το Σ 2/1994, σελ. 349-354.

διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του". Επειδή η κρίση για τη μη μονιμοποίηση δοκίμου δημοσίου υπαλλήλου έχει ως αποτέλεσμα την οριστική διακοπή της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης του υπαλλήλου με την Υπηρεσία. Προκειμένου να ληφθεί κατά του δοκίμου δημοσίου υπαλλήλου μία τέτοια απόφαση, η οποία συνεπάγεται τη δυσμενέστατη υπηρεσιακή συνέπεια της απόλυσής του, η Διοίκηση οφείλει, κατ' επιταγή της παραπάνω συνταγματικής διάταξης, να καλέσει τον υπάλληλο σε προηγούμενη ακρόαση, για την παροχή από μέρους του των αναγκαίων αποσαφηνίσεων και εξηγήσεων. Η προηγούμενη αυτή ακρόαση η οποία και τα συμφέροντα του υπαλλήλου, κατά του οποίου απειλείται απόλυση, προστατεύει και την Υπηρεσία εξυπηρετεί από την άποψη της πληρέστερης ενημέρωσής της, επιβάλλεται από το Σύνταγμα ως ουσιώδης τύπος της σχετικής διαδικασίας, προκειμένου να καταλήξει η Διοίκηση στην κρίση περί απολύσεως του υπαλλήλου. Η μη τήρηση αυτού του ουσιώδους τύπου επιφέρει την ακυρότητα της απόφασης περί απολύσεως, ακόμα και αν η ειδική, εκάστοτε, νομοθεσία δεν προβλέπει, ρητώς, την τήρησή του».

Πλέον η αποδοχή της εφαρμογής του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασεως επί των υποθέσεων μη νομιμοποίησης δοκίμων δημοσίων υπαλλήλων είναι πάγια από τη νομολογία του ΣΤΕ, γεγονός το οποίο αποδεικνύεται και από τη σειρά αποφάσεων που έχουν εκδοθεί επί του ζητήματος από τότε. Χαρακτηριστικές είναι οι ΣΤΕ4257/2000 και ΣΤΕ 568/2008. Μνεία θα πρέπει να γίνει και στην πιο πρόσφατη απόφαση ΣΤΕ 2972/2014, με την οποία κατοχυρώνεται πληρέστερη προστασία και έχει ως εξής: «Επειδή, η κρίση για τη μη μονιμοποίηση δοκίμου δημοσίου υπαλλήλου έχει ως αποτέλεσμα την οριστική διακοπή της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης του υπαλλήλου με την υπηρεσία. Προκειμένου όμως να ληφθεί κατά του δοκίμου υπαλλήλου μια τέτοια απόφαση, η οποία συνεπάγεται τη δυσμενέστατη γι' αυτόν υπηρεσιακή συνέπεια, ήτοι την απόλυσή του, η Διοίκηση οφείλει, κατ' επιταγή της ανωτέρω διατάξεως του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος (και πλέον και του άρθρου 6 παρ. 1 του Κ.Δ.Δ.), ακόμη και αν η ειδική, εκάστοτε, νομοθεσία δεν το προβλέπει ρητώς, να καλέσει τον υπάλληλο σε προηγούμενη ακρόαση για την παροχή από μέρους του των αναγκαίων διευκρινίσεων και εξηγήσεων. Η προηγούμενη αυτή ακρόαση, η

οποία και τα συμφέροντα του υπαλλήλου, κατά του οποίου απειλείται απόλυση, προστατεύει και την υπηρεσία εξυπηρετεί, από την άποψη της πληρέστερης ενημέρωσής της, επιβάλλεται από το Σύνταγμα ως ουσιώδης τύπος της σχετικής διαδικασίας, προκειμένου να καταλήξει η Διοίκηση στην κρίση περί απολύσεως του υπαλλήλου (ΣτΕ 596/2008, 1185/2001 7μ., 2141/1993 Ολομ.). Πέραν των ανωτέρω, και προς το σκοπό παροχής πλήρους προστασίας, ο υπό μονιμοποίηση υπάλληλος πρέπει, λόγω της σοβαρότητας της ληφθησομένης αποφάσεως, να καλείται εγκαίρως και εν γένει νομοτύπως (λ.χ. με προσδιορισμό του αντικειμένου της συζήτησης που τον αφορά), έτσι ώστε να του παρέχεται η δυνατότητα να προετοιμάσει τα της παραστάσεώς του ενώπιον του υπηρεσιακού συμβουλίου, παρασκευαζόμενος καταλλήλως για την παροχή των αναγκαίων εξηγήσεων, την προσκομιδή στοιχείων κλπ. (πρβλ. ΣτΕ 596/2008, 1185/2001 7μ.)».

στ.3) Εκκλησία

Καταρχήν, οι αποφάσεις που αφορούν στη λήψη μέτρων εις βάρος κληρικών από την Εκκλησία είναι περιορισμένες. Παρόλα αυτά, σημαντική, μπορεί να θεωρηθεί η ΣτΕ1416/1989, με την οποία ακυρώθηκε πράξη μετάθεσης κληρικού χωρίς προηγούμενη ακρόασή του. Σύμφωνα με την κρίσιμη σκέψη της επισημαίνεται ότι: «Επειδή, σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 2 του Σ, που ορίζει ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του, η Δ.Ι.Σ. είχε την υποχρέωση να καλέσει τον αιτούντα σε ακρόαση πριν εκδώσει την προσβαλλόμενη πράξη της, εφόσον η δικαιολογητική βάση του πιο πάνω δυσμενούς μέτρου που επιβλήθηκε σ' αυτόν ανάγεται σε υπαίτιες και αντικανονικές ενέργειές του. Εφόσον όμως, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, δεν εξεπλήρωσε την από το Σύνταγμα επιβαλλόμενη σ' αυτήν υποχρέωσή της η προσβαλλόμενη απόφασή της εκδόθηκε κατά παράβαση

ουσιώδους τύπου της διαδικασίας και για το λόγο αυτό πρέπει να ακυρωθεί». Στο ίδιο μήκος κύματος κινείται και η ΣΤΕ 2698/1990.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι αποφάσεις αυτές είναι κομβικής σημασίας, καθώς έθεσαν ένα φραγμό στις αποφάσεις των εκκλησιαστικών οργάνων που δεν ελάμβαναν υπ' όψιν τους τα απορρέοντα από το Σύνταγμα δικαιώματα, παραβιάζοντας ακόμα και τον πυρήνα αυτών, ο οποίος θα πρέπει να παραμένει αλώβητος στο πλαίσιο κάθε κυριαρχικής σχέσεως.⁷⁹

Αντίθετη κρίση εντοπίζεται στις ΟΛΣΤΕ 4113/1983 και ΣΤΕ 644/2000, όπου γίνεται δεκτό πως η μετάθεση ιερωμένου χωρίς να τηρηθεί η αρχή της προηγούμενης ακρόασής του είναι δικαιολογημένη, διότι το δυσμενές μέτρο ερείδεται σε αντικειμενικά στοιχεία και είναι απαραίτητο για το γενικότερο συμφέρον της Εκκλησίας. Πιο συγκεκριμένα, στη ΣΤΕ 644/2000 κρίθηκε πως: «*Επειδή, η πνευματική διάσταση εφημερίων, η οποία δεν τους επιτρέπει να συνυπάρχουν και να συλλειτουργούν στον ίδιο Ιερό Ναό, αποτελεί νόμιμο λόγο μετάθεσής τους κατά το άρθρο 37 παρ. 7 περιπτ. β του Ν. 590/1977, όταν μάλιστα γίνεται ευρύτερα γνωστή και προκαλεί, κατά την κρίση της Διοίκησης, σκανδαλισμό των πιστών. Στην περίπτωση αυτή, η υπόθεση εξετάζεται από την Διαρκή Ιερά Σύνοδο κατά τρόπο αντικειμενικό και η μετάθεση αποφασίζεται ως μέτρο διοίκησης του ενοριακού βίου που αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση του γενικότερου συμφέροντος της Εκκλησίας, χωρίς να ερευνάται για την λήψη του μέτρου αυτού η υπαιτιότητα των εφημερίων και, ως εκ τούτου, χωρίς να απαιτείται προηγούμενη ακρόαση των ενδιαφερομένων κατά το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος (πρβλ. ΣΤΕ 4113/1983 Ολομ.).*»

Όπως, είναι φυσικό στις ανωτέρω αποφάσεις ασκήθηκε έντονη κριτική, διότι φάνηκε να τίθεται υπεράνω όλων το γενικότερο δημόσιο συμφέρον, το οποίο εξειδικεύεται στην περίπτωση μας ως συμφέρον εύρυθμης λειτουργίας της εκκλησίας, χωρίς να έχει λάβει χώρα η απαραίτητη στάθμιση του με το δικαίωμα της ακρόασης των θιγομένων, μέσω της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας. Επιπροσθέτως, γίνεται επίκληση του γεγονότος ότι η απόφαση βασίστηκε σε αντικειμενικά δεδομένα, αν και κάτι τέτοιο φαίνεται να μην ευσταθεί, καθώς βρισκόμαστε ενώπιον υποθέσεων

⁷⁹ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ 391-392.

όπου καθαρά υποκειμενικοί λόγοι που συνδέονται με τα πρόσωπα των θιγομένων οδήγησαν στις δυσμενείς για εκείνους αποφάσεις. Συνεπώς, οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι υπήρξε καταφανής παραβίαση του αρ. 20 παρ. 2 Σ.

Τέλος, σύμφωνα με την ΣτΕ 2927/1996, κρίθηκε πως η έκδοση προεδρικού διατάγματος, με το οποίο ανακαλείται διορισμός Μητροπολίτη, λόγω της επιβολής σε βάρος του, του επιτιμίου της ακοινωνησίας, χωρίς να ακουστούν οι απόψεις του, δεν μπορεί να ελεγχθεί από το Δικαστήριο, διότι συνιστά πράξη της Εκκλησίας που λόγω της φύσεώς της δεν μπορεί να ελεγχθεί από την Πολιτεία.⁸⁰

ζ) Ανακλητικές πράξεις

Όσον αφορά στις ανακλητικές πράξεις της Διοίκησης γίνεται εύκολα αντιληπτό πως το δικαίωμα της ακρόασης αναφέρεται στην ανάκληση ευμενών πράξεων της Διοίκησης, καθώς μόνο η ανάκληση επί ευμενούς για τον ιδιώτη πράξεως συνιστά δυσμενές για αυτόν μέτρο, το οποίο αποτελεί προϋπόθεση της εφαρμογής του δικαιώματος της ακρόασης. Παλαιότερα, βρισκόταν στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης το να προβαίνει ή να μην προβαίνει στην ανάκληση των διοικητικών πράξεων. Πλέον, όμως, έχει διαμορφωθεί μια σειρά κανόνων από τη θεωρία και από τη νομολογία σύμφωνα με τους οποίους σε ορισμένες περιπτώσεις η Διοίκηση υπέχει υποχρέωση να ανακαλέσει ορισμένες πράξεις της.⁸¹

Οι πρώτες αποφάσεις του ΣτΕ, στις οποίες εντοπίζεται η ακύρωση ανακλητικών πράξεων, με την αιτιολογία ότι δεν τηρήθηκε πριν την έκδοσή τους ο τύπος της ακρόασης των ενδιαφερομένων, των οποίων τα συμφέροντα θα θίγονταν, εμφανίζονται μετά το 1975. Η πρώτη απόφαση που εκδόθηκε είναι η ΣτΕ 657/1976, με την οποία ακυρώθηκε πράξη του

⁸⁰ ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ Κώστας Χ. , ό. π., σελ. 174.

⁸¹ ΓΕΡΟΝΤΑΣ Απόστολος, ΛΥΤΡΑΣ Σωτήρης, ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ Προκόπης, ΣΙΟΥΤΗ Γλυκερία, ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ Σπυρίδων, ό. π., σελ. 242, ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ 396.

Νομάρχη, με την οποία αφαιρέθηκε άδεια κυκλοφορίας φορτηγού, διότι δεν έλαβε χώρα προηγούμενη ακρόαση του θιγομένου προσώπου.

Ακολούθησαν αρκετές αποφάσεις του Ανώτατου Διοικητικού μας Δικαστηρίου, οι οποίες προέβησαν στην ακύρωση ανακλητικών πράξεων λόγω μη τήρησης του δικαιώματος της ακροάσεως, το οποίο αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας.⁸² Αρκετές, όμως, ήταν και οι αποφάσεις εκείνες που δέχθηκαν ότι ορθώς εκδόθηκαν ανακλητικές πράξεις χωρίς να τηρηθεί ο τύπος της ακροάσεως, δεχόμενες ότι τούτος παρέλκει, καθώς η έκδοσή τους βασίστηκε σε αντικειμενικά δεδομένα.⁸³

Ένα ακόμη ζήτημα που απασχολεί ως προς τις ανακλητικές πράξεις και την εφαρμογή της αρχής της ακροάσεως είναι εάν αυτές είναι νόμιμες ή παράνομες. Κατ' αρχήν, εντοπίζεται πως μια παράνομη διοικητική πράξη ανακαλείται ελεύθερα, ακόμα κι αν είναι ευμενής μέσα σε διάστημα ευλόγου χρόνου από την έκδοσή της. Ο εύλογος χρόνος, εάν δεν καθορίζεται από ειδικές διατάξεις, θεωρείται ότι είναι πέντε έτη, σύμφωνα με τη διάταξη του αρ. 1 παρ.1 εδ. β του ΑΝ 261/1968.

Φαίνεται, όμως, ότι η υιοθέτηση αυτού του κανόνα επί της ανακλήσεως παρανόμων ευμενών πράξεων δεν συμβαδίζει με τη ratio του άρθρου 20 παρ. 2 Σ, καθώς δεν λαμβάνει καθόλου υπ' όψιν τα δικαιώματα του διοικουμένου και κυρίως αυτό της προστατευομένης εμπιστοσύνης, αλλά προκρίνει την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας, χωρίς να προχωρήσει στην απαραίτητη στάθμιση μεταξύ τους, μέσω της αρχής της αναλογικότητας.

Μετά την πάροδο του ευλόγου χρόνου, ήτοι των πέντε ετών, εάν δεν ορίζεται άλλως, σύμφωνα με τον γενικό κανόνα οι ευμενείς παράνομες πράξεις δεν ανακαλούνται. Υπάρχουν, βέβαια, ορισμένες εξαιρέσεις, οι οποίες εφόσον συντρέχουν, η παράνομη ευμενής πράξη μπορεί να ανακληθεί και μετά την πάροδο του ευλόγου χρόνου. Αυτές συνίστανται στις περιπτώσεις που η πράξη εκδόθηκε βάσει απατηλής ενέργειας του διοικουμένου⁸⁴, είτε στην υποχρέωση της Διοίκησης να συμμορφωθεί σε ακυρωτική απόφαση διοικητικού δικαστηρίου.

⁸² Ενδεικτικά παραπέμπουμε στις ΣτΕ 2078/1976, 335/1984, 3732/1986, 753/1991, 1384/2009.

⁸³ Χαρακτηριστικές είναι οι ΣτΕ 2637/1978, 565/1981, 1020/1981, 1997/1983, 2895/1984, 1062/1985.

⁸⁴ Βλ. ΣτΕ 2010/2000 και ΣτΕ 895/2002.

Θα πρέπει βέβαια να επισημανθεί ότι στη ΣτΕ 2341/1987 τονίζεται πως στις περιπτώσεις αυτές δεν θα πρέπει να θίγονται τα δικαιώματα καλόπιστων τρίτων, οι οποίοι δεν γνώριζαν την απατηλή ενέργεια. Υφίσταται, δε, και η εξαίρεση που αναφέρεται στους λόγους δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι εφόσον συντρέχουν, τα κεκτημένα δικαιώματα που έχουν απορρεύσει θα πρέπει να υποχωρήσουν ενώπιόν του.⁸⁵

Αναφορικά με την τελευταία αυτή εξαίρεση για λόγους δημοσίου συμφέροντος, εντοπίζεται έτι μια φορά η ανάγκη να ασκηθεί το δικαίωμα της ακροάσεως του θιγομένου και έπειτα από στάθμιση των δικαιωμάτων αυτού και του δημοσίου συμφέροντος να ληφθεί απόφαση για την ανάκληση ή μη της επίμαχης πράξεως.⁸⁶

Γ) Η προϋπόθεση έκδοσης δυσμενούς διοικητικής πράξης με συνέπεια την πρόκληση θετικής βλάβης στον θιγόμενο

Το Ανώτατο Διοικητικό μας Δικαστήριο δέχεται ως απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή του αρ. 20 παρ. 2 Σ το μέτρο που θα ληφθεί να ενέχει μια μορφή δυσμένειας κατά του διοικουμένου. Να θίγει, επομένως, κατά κάποιον τρόπο τα συμφέροντα ή δικαιώματά του και η δυσμενής αυτή συνέπεια να προέρχεται κατά τρόπο άμεσο από τη διοικητική ενέργεια. Στο ίδιο συμπέρασμα μας οδηγεί και η διατύπωση του άρθρου 6 ΚΔΔιαδ, σύμφωνα με την οποία: «*Οι διοικητικές αρχές, πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου...*». Ευλόγως, συνεπώς, συνάγεται ότι εφαρμογή του δικαιώματος της ακροάσεως δε χωρεί επί ευμενών διοικητικών πράξεων.⁸⁷

Αναφορικά με το ζήτημα πάγια είναι η κρίση του ΣτΕ ότι το δικαίωμα της ακροάσεως δεν αναγνωρίζεται στις περιπτώσεις που η Διοίκηση παραλείπει ή αρνείται να χορηγήσει κάποιο δικαίωμα ή να δημιουργήσει μια

⁸⁵ Βλ. ΣτΕ 2660/2000.

⁸⁶ ΓΕΡΟΝΤΑΣ Απόστολος, ΛΥΤΡΑΣ Σωτήρης, ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ Προκόπης, ΣΙΟΥΤΗ Γλυκερία, ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ Σπυρίδων, ό. π., σελ. 240-242 και ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 403-406.

⁸⁷ ΚΑΛΛΙΓΕΡΟΥ Διαμάντα, ό. π., σελ. 448.

νομική κατάσταση υπέρ του διοικουμένου και των συμφερόντων του. Επομένως, η εν λόγω αρχή εφαρμόζεται μόνο στις περιπτώσεις που χάνεται ή περιορίζεται ένα δικαίωμα, αλλά όχι στις περιπτώσεις που αυτό δεν παρέχεται, αν και στις δύο το μέτρο που λαμβάνεται είναι τελικά δυσμενές για τον διοικούμενο.

Δογματικά, η κρίση αυτή φαίνεται να μην συνάδει με τη διατύπωση του αρ. 20 παρ. 2 Σ, η οποία δεν προχωρά σε κανένα τέτοιου τύπου διαχωρισμό, σχετικά με τη δυσμένεια του μέτρου. Ωσαύτως, δεν μπορεί να συναχθεί ότι η προστασία που παρέχεται από το δικαίωμα της ακρόασεως εξαρτάται από τον χαρακτήρα της Διοίκησης ως περιοριστικό ή παροχικό.

Άλλωστε, υφίστανται περιπτώσεις στις οποίες η Διοίκηση αρνείται παρανόμως να αναγνωρίσει δικαιώματα σε διοικουμένους, τα οποία απορρέουν απευθείας από το νόμο. Η παράβαση αυτή της Διοίκησης αποτελεί προσβολή των έννομων συμφερόντων των διοικουμένων, οι οποίοι θίγονται από αυτή, καθώς δημιουργείται μια δυσμενής κατάσταση σε βάρος τους.

Επομένως, δεν θα πρέπει οι συγκεκριμένες περιπτώσεις να τίθενται εκτός των ορίων εφαρμογής του δικαιώματος της ακρόασης, καθώς η άρνηση αναγνώρισης των εννόμων συμφερόντων των διοικουμένων αποτελεί επί της ουσίας την αρνητική όψη της θετικής βλάβης των συμφερόντων τους, που αναγνωρίζεται από τη νομολογία του ΣτΕ. Τελικώς, λαμβάνοντας υπ' όψιν τα ανωτέρω καταλήγουμε στο συμπέρασμα πως μια τέτοια τελολογική συστολή του δικαιώματος της ακρόασεως δεν φαίνεται να συνάδει με τη ratio του αρ. 20 παρ. 2 Σ και ως εκ τούτου κρίνεται αδικαιολόγητη.⁸⁸

⁸⁸ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ 327-332.

Δ) Η αυτεπάγγελτη δράση της Διοίκησης σε αντίστιξη με τις περιπτώσεις που απαιτείται η κατάθεση αίτησης από τον διοικούμενο

Στενά συνυφασμένη με την ανωτέρω προϋπόθεση εφαρμογής του δικαιώματος της ακροάσεως είναι η ανάγκη αυτεπάγγελτης δράσης της Διοίκησης για να αναγνωριστεί η δυνατότητα άσκησης του δικαιώματος της ακροάσεως. Επομένως, εάν η διαδικασία κινηθεί κατόπιν αιτήσεως του διοικουμένου, τότε δεν εφαρμόζεται το δικαίωμα του αρ. 20 παρ. 2 Σ, διότι η άρνηση αναγνώρισης ενός δικαιώματος δεν συνεπάγεται θετική βλάβη του διοικουμένου, σύμφωνα με τα όσα αναλύθηκαν παραπάνω.

Η άποψη αυτή ερείδεται στην παραδοχή ότι η αίτηση του διοικουμένου αρκεί για να θεωρηθεί ότι εκείνος ανέπτυξε τα επιχειρήματά του και συνεπώς άσκησε το δικαίωμα της ακροάσεως. Γίνεται, επομένως, μια ταύτιση μεταξύ της αιτήσεως και της ακροάσεως, μια και θεωρητικά ο ενδιαφερόμενος μπορεί να επισυνάψει και να επικαλεστεί σε αυτή όλους τους ενισχυτικούς της θέσης του ισχυρισμούς που θεωρεί ότι πρέπει να ληφθούν υπ' όψιν.

Η νομολογία του ΣτΕ είναι πάγια επί αυτού του ζητήματος. Σταχυολογικά, μπορεί να γίνει αναφορά στη ΣτΕ 1905/1977, όπου έγινε δεκτό πως ορθά το αρμόδιο συμβούλιο δεν κάλεσε σε ακρόαση τον πρώην αστυφύλακα της Αστυνομίας Πόλεων, για να παράσχει εξηγήσεις πριν την απόρριψη του αιτήματος του για την αποκατάστασή του ως εξαναγκασθέντος σε υποβολή παραιτήσεως στα χρόνια της δικτατορίας. Στο ίδιο συμπέρασμα, περί μη ανάγκης άσκησης του δικαιώματος της ακροάσεως καταλήγουν και οι ΣτΕ1942/1979, 2087/1978, 201/1978, 4719/1977, 2244/1977.

Το εν λόγω ζήτημα θίγεται και στα πρακτικά της 36ης Γενικής Συνεδρίασης της Ολομελείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 26.11.1986, όπου ρητά αναφέρεται ότι: *«Τρίτη τέλος προϋπόθεση της υποχρεώσεως της προηγούμενης ακροάσεως είναι, ότι ο ενδιαφερόμενος δεν είχε ήδη την ευκαιρία να εκθέσει τις απόψεις του, προϋπόθεση που δεν υφίσταται όταν το διοικητικό μέτρο έχει εκδοθεί κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου ή όταν*

τούτο έχει ληφθεί ή έχει εκδοθεί μετά από πρόσκληση αυτού να δώσει εξηγήσεις (βλ. ΟΛΑΠ 199/78 Δ10. 3, 4 και σχόλια Γ. Οικονομόπουλου, Δ. Δαγτόγλου, Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης ΝοΒ 27.1556)».

Οι πιο πρόσφατες αποφάσεις του ΣΤΕ δεν έχουν μεταβληθεί ως προς την ως άνω άποψη, αλλά εμμένουν τυπολατρικά σε αυτή. Αναφορά μπορεί να γίνει στην πιο πρόσφατη ΣΤΕ 715/2015 όπου εκρίθη ότι εφόσον η απορριπτική πράξη εξεδόθη κατ' αίτηση του ενδιαφερομένου για ανανέωση της άδειας παραμονής στη χώρα, δεν απαιτείτο προηγούμενη ακρόαση αυτού. Πιο συγκεκριμένα, έγινε δεκτό ότι: «*Ανεξαρτήτως, όμως, του αν προβάλλεται παραδεκτός ο λόγος εφέσεως, το Διοικητικό Πρωτοδικείο ορθώς, πάντως, απέρριψε τον σχετικό λόγο ακυρώσεως, αφού η πράξη εξεδόθη κατ' αίτησιν του ενδιαφερομένου αλλοδαπού, στην οποία ο ίδιος είχε την δυνατότητα να θέσει υπ' όψιν της Διοικήσεως όλα τα κρίσιμα στοιχεία που τον αφορούσαν*».⁸⁹

Αντίστοιχο σκεπτικό εντοπίζεται και στη ΣΤΕ 3108/2015, η οποία αφορά στην απόρριψη αίτησης για την έκδοση άδειας λειτουργίας μεζεδοπωλείου-ουζερί σε ακίνητο στη Μεσαιωνική πόλη της Ρόδου. Σύμφωνα με την κρίσιμη σκέψη της απόφασης: «*Επειδή, προβάλλεται ότι κατά την έκδοση της προσβληθείσας πράξεως δεν τηρήθηκε διαδικασία προηγούμενης ακρόασης του αιτούντος και συνεπώς, παραβιάστηκε το άρθρο 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Ο λόγος αυτός πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος, διότι η διαδικασία που κατέληξε στην έκδοση της προσβαλλομένης πράξεως, κινήθηκε μετά από αίτηση του αιτούντος, στην οποία ο τελευταίος είχε τη δυνατότητα να αναπτύξει τις απόψεις του, με αποτέλεσμα να μην απαιτείται, προεχόντως για το λόγο αυτό, κλήση του σε ακρόαση κατά το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος αλλά ούτε και κατά το άρθρο 6 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, του οποίου το εύρος εφαρμογής συμπίπτει με εκείνο της ανωτέρω συνταγματικής διατάξεως (πρβλ. ΣΤΕ 2017/2011, 452/2004 κ.ά.)*».⁹⁰

⁸⁹ Παρόμοιες οι: ΣΤΕ 3811/2012, 401/2007, 402/2007, 465/2007 452/2004.

⁹⁰ Βλ. και τις ΣΤΕ 2017/2011, 3718/2009, 4155/2009, 5536/1996, 2026/1996, 5420/1995.

Η υιοθέτηση, όμως, μιας τέτοια άποψης κατά τρόπο γενικό και χωρίς την περαιτέρω εξέταση της κάθε περίπτωσης ξεχωριστά, είναι δυνατόν να οδηγήσει σε ορισμένες δογματικού τύπου ενστάσεις. Πιο συγκεκριμένα, υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες αν και η διαδικασία ξεκινά με την υποβολή αίτησης, δεν εκπληρώνεται η άσκηση του δικαιώματος ακρόασης, με αποτέλεσμα να θίγεται ο πυρήνας του δικαιώματος. Χαρακτηριστικά, αναφερόμαστε στη συχνότατη περίπτωση που η αίτηση έχει τη μορφή τυπικού εγγράφου που παρέχεται από την υπηρεσία και δεν δίνει τη δυνατότητα να αναπτυχθούν τα επιχειρήματα του διοικουμένου. Επομένως, η μορφή αυτή της αίτησης δεν διαμορφώνει καμία σχέση επικοινωνίας μεταξύ Διοίκησης και διοικουμένου, ο οποίος ευλόγως θα αναμένει να κληθεί σε μεταγενέστερο στάδιο -μετά την εξέταση της αίτησής του-για να αναπτύξει τις απόψεις του.

Βέβαια, ακόμα και τις περιπτώσεις στις οποίες ο διοικούμενος έχει τη δυνατότητα μαζί με την αίτησή του να υποβάλει όλα τα στοιχεία που αυτός κρίνει απαραίτητα, δεν θα πρέπει να οδηγούμαστε αβίαστα στο συμπέρασμα ότι το δικαίωμα της ακροάσεως έχει ικανοποιηθεί, καθώς είναι πιθανόν να μην ασκήθηκε αποτελεσματικά. Οπότε, η Διοίκηση θα οφείλει να καλέσει τον ενδιαφερόμενο, γνωστοποιώντας σε αυτόν τον προσανατολισμό της, για να ζητήσει τις απαραίτητες διευκρινήσεις και να υποβάλλει της παρατηρήσεις της, έτσι ώστε μέσα από τη μεταξύ τους συνδιαλλαγή να καταλήξει σε μια ορθή κρίση.

Λαμβάνοντας υπ' όψιν τα ανωτέρω, προκύπτει πως μια απαρέγκλιτη μη εφαρμογή του δικαιώματος της ακροάσεως στις διαδικασίες που κινούνται κατόπιν αιτήσεως του διοικουμένου δε συνάδει με το σκοπό του άρθρου 20 παρ. 2 Σ, διότι θίγει τον πυρήνα του δικαιώματος της ακροάσεως, οδηγώντας σε ανεπιεικείς λύσεις.⁹¹

⁹¹ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ 322-326.

Ε) Η έκδοση της πράξης στο πλαίσιο δέσμιας αρμοδιότητας σε αντίστιξη με τις περιπτώσεις που η Διοίκηση διαθέτει διακριτική ευχέρεια

Η νομολογία του ΣΤΕ παγίως δέχεται τον περιορισμό του δικαιώματος της ακροάσεως στις περιπτώσεις που η Διοίκηση δρα στο πλαίσιο δέσμιας αρμοδιότητας, καθώς η άσκηση του φαίνεται να μην έχει νόημα, διότι η Διοίκηση δρα δεσμευμένα, μη δυνάμενη να επηρεαστεί προς οποιαδήποτε κατεύθυνση, ακόμα κι αν ασκηθεί το δικαίωμα της ακρόασης. Επομένως, η Διοίκηση δεν υπέχει υποχρέωση να καλέσει και να ακούσει τον θιγόμενο, διότι η διοικητική ενέργεια στην οποία θα προβεί είναι προκαθορισμένη από τον νόμο και ο μόνος έλεγχος στον οποίο πρέπει να προβεί αφορά τη συνδρομή των αντικειμενικών δεδομένων για να εφαρμοστεί η αρμόζουσα διάταξη.⁹²

Προχωρώντας σε μια επισκόπηση της νομολογίας επί του ζητήματος, σκόπιμο είναι να γίνει αναφορά στις πρώτες αποφάσεις που αντιμετώπισαν το ανωτέρω ζήτημα. Στη ΣΤΕ 3071/1978 κρίθηκε πως η επιβολή του διοικητικού μέτρου της αργίας Δημάρχου, που λαμβάνεται υποχρεωτικώς από τον Νομάρχη στην περίπτωση της δια απευθείας κλήσεως παραπομπής δημοτικού άρχοντα για ποινικά αδικήματα που αναφέρονται στο αρ. 127 § 2 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα και έχουν άμεση σχέση με τον Δήμο, κατόπιν της διαπιστώσεως της υπάρξεως τελεσιδίκου παραπεμπτικής πράξεως του εισαγγελέα, δεν αντιβαίνει στον επιβαλλόμενο από το άρθρο 20 παρ. 2 Σ τύπο της προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου, διότι υπάρχει υποχρέωση του Νομάρχη, χωρίς δυνατότητα περαιτέρω εξετάσεως.⁹³

Ανάλογη κρίση εντοπίζεται και στη ΣΤΕ 972/1994, η οποία αφορά σε υπόθεση υπαλλήλου ΟΤΑ που υπέπεσε σε παράβαση καθήκοντος και του επιβλήθηκε το διοικητικό μέτρο της αργίας. Συγκεκριμένα, αναφέρεται ότι: *«Επειδή, κατά το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος, "το δικαίωμα της*

⁹² ΚΑΛΛΙΓΕΡΟΥ Διαμάντα, ό. π., σελ. 450.

⁹³ Νεότερες αποφάσεις με όμοιο σκεπτικό αναφορικά με τον αποκλεισμό του δικαιώματος της ακρόασης επί δέσμιας διοικητικής ενέργειας είναι οι: ΣΤΕ 1421/2011, 2989/2014, 2990/2014, 2991/2014.

προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του". Η τήρηση όμως του τύπου αυτού δεν ήταν επιβεβλημένη στην προκείμενη περίπτωση, κατά την οποία ο νομάρχης, με τη διαπίστωση και μόνο ότι η αιτούσα έχει καταδικασθεί για παράβαση καθήκοντος έναντι της Κοινότητας, είχε υποχρέωση, χωρίς δυνατότητα περαιτέρω εξετάσεις της υποθέσεως, να την θέσει σε αργία. Επομένως, ο λόγος ακυρώσεως με τον οποίο προβάλλονται τα αντίθετα πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος».

Πρόσφατη απόφαση επί του ζητήματος της μη εφαρμογής του δικαιώματος της ακρόασης επί δέσμιας διοικητικής ενέργειας είναι η ΣΤΕ 671/2011, στην οποία το Δικαστήριο απεφάνθη επί υποθέσεως επιβολής προστίμου για παραβίαση του ωραρίου λειτουργίας σε πρατήριο καυσίμων. Σύμφωνα, με την κρίσιμη σκέψη επιβεβαιώθηκε ο ως άνω κανόνας: «Επειδή, κατά την έννοια των άρθρων 20 παρ. 2 του Συντάγματος και 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2690/1999 (Α' 45), δεν επιβάλλεται προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου, όταν το εις βάρος του διοικητικό μέτρο επιβάλλεται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, τούτο δε ισχύει και στην περίπτωση επιβολής προστίμου, η οποία δεν καταλείπεται στη διακριτική ευχέρεια του αρμόδιου οργάνου, αλλά αποτελεί δέσμια ενέργεια, εφόσον διαπιστωθεί η συνδρομή των νομίμων προϋποθέσεων. Όταν, αντιθέτως, ο νόμος καταλείπει περιθώρια για την επιμέτρηση του ποσού του προστίμου, για την οποία λαμβάνονται υπόψη η βαρύτητα, οι συνθήκες τέλεσης και οι λοιπές περιστάσεις, επιβάλλεται η τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης του φερομένου ως παραβάτη (ΣΤΕ 1881/08 7μ., 1399/09)».

Ενδεικτικά, γίνεται αναφορά στην περίπτωση αργίας φαρμακείου χωρίς άδεια ή κατ' υπέρβασή της, στην οποία προβλέπεται ως κύρωση η επιβολή χρηματικών ποινών όταν το φαρμακείο παρέμεινε κλειστό για λιγότερο από τρεις μήνες και η οριστική ανάκληση της άδειας εάν το φαρμακείο διατηρήθηκε κλειστό για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα. Από τις σχετικές διατάξεις προκύπτει περαιτέρω ότι η Διοίκηση δρα στο πλαίσιο δέσμιας αρμοδιότητας ως προς την επιβολή των κυρώσεων, ήτοι της ανάκλησης της άδειας του φαρμακείου και ως εκ τούτου δεν συντρέχει

περίπτωση παραβίασης του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης.⁹⁴ Τα ίδια επισημάνθηκαν και στην περίπτωση διακοπής της λειτουργίας βιομηχανικής μονάδας.⁹⁵ Επιπροσθέτως, το ίδιο σκεπτικό ακολουθήθηκε και επί παύσεως ιατρού και αποβολής της δικηγορικής ιδιότητας λόγω αμετάκλητης ποινικής καταδίκης.⁹⁶

Παρόλα, αυτά θα πρέπει να επισημανθεί πως ακόμα και στην περίπτωση της δράσεως της Διοίκησης στο πλαίσιο δέσμιας διοικητικής ενέργειας, υφίστανται ορισμένες περιπτώσεις στις οποίες η ακρόαση του διοικουμένου είναι απαραίτητη. Αυτό συμβαίνει, παρότι η Διοίκηση δρα στο δεσμευμένο από το νόμο πλαίσιο, διότι πριν από την εφαρμογή του κανόνα θα κληθεί να επιλέξει ποιος κανόνας δικαίου είναι εφαρμοστέος *ad hoc*. Επομένως, εφόσον υφίσταται κάποια αμφιβολία αναφορικά με το αν συντρέχουν τα πραγματικά περιστατικά για να εφαρμοστεί συγκεκριμένος κανόνας δικαίου, στον οποίο θεμελιώνεται δέσμια ενέργεια της Διοίκησης, η τελευταία θα πρέπει να καλέσει τον θιγόμενο για να παράσχει τις απαραίτητες διευκρινίσεις.⁹⁷

Αντιθέτως, στις περιπτώσεις που η Διοίκηση διαθέτει διακριτική ευχέρεια η άσκηση του δικαιώματος της ακρόασης κρίνεται απαραίτητη για να οδηγηθεί στη σωστή λύση, σταθμίζοντας ορθώς όλα τα δεδομένα. Θα πρέπει στο σημείο αυτό να διευκρινιστεί ότι η Διοίκηση διαθέτει διακριτική ευχέρεια όταν δίδεται σε αυτή η δυνατότητα να επιλέξει ανάμεσα σε περισσότερες από μια νόμιμες λύσεις, αλλά και στις περιπτώσεις που μπορεί η ίδια να αποφασίσει για το αν και το πότε θα δράσει. Τέλος, στην έννοια της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης εντάσσεται και η υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών στις αόριστες αξιολογικές έννοιες που καλείται να εξειδικεύσει.

Σύμφωνα με τα ανωτέρω, καταλήγουμε στο συμπέρασμα πως μέσω της ακρόασης του ενδιαφερομένου, η Διοίκηση δύναται να επιλέξει τη σωστή ανάμεσα στις εναλλακτικές λύσεις που της δίδονται, σταθμίζοντας μέσω της

⁹⁴ ΣΤΕ 286/2012.

⁹⁵ ΣΤΕ 3474/2013.

⁹⁶ ΣΤΕ 3896/2012 και ΣΤΕ 1787/2012, 765/2006, 3375/1999, 3493/1997, 1754/1997 αντιστοίχως.

⁹⁷ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ 462-464.

εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα της εκάστοτε επιλογής.

Η αντιμετώπιση αυτή του ζητήματος φαίνεται να συνάδει με τον τελολογικό σκοπό του δικαιώματος της ακροάσεως, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο αρ. 20 παρ. 2 Σ. Μάλιστα, θα πρέπει να τονιστεί ότι η εφαρμογή του δικαιώματος θα πρέπει να λαμβάνει χώρα σε κάθε περίπτωση που η Διοίκηση ασκεί διακριτική ευχέρεια, χωρίς απαραίτητα το διοικητικό μέτρο να έχει κυρωτικό χαρακτήρα, αλλά αρκεί να είναι δυσμενές για τον διοικούμενο.

Επιπροσθέτως, η εφαρμογή του δικαιώματος της ακροάσεως δεν θα πρέπει να αποκλείεται και στις περιπτώσεις που η Διοίκηση καλείται να καθορίσει μια αόριστη νομική έννοια, όπως για παράδειγμα να αποφανθεί για τη συνδρομή του λόγου δημοσίου συμφέροντος, ή του κινδύνου. Η διαδικασία αυτή της υπαγωγής των πραγματικών περιστατικών σε μια αόριστη νομική έννοια αποτελεί επί της ουσίας ερμηνεία, η οποία από τη φύση της ενέχει διακριτική ευχέρεια. Έτσι, παρά την πάγια νομολογία του ΣΤΕ, η οποία δεν δέχεται την ακρόαση του ενδιαφερομένου στις περιπτώσεις που πρέπει να εξειδικευθεί από τη Διοίκηση μια αόριστη νομική έννοια, η κατοχύρωσή της άσκησής του δικαιώματος και σε αυτή την περίπτωση φαίνεται αναγκαία, καθώς διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο για την προστασία των συμφερόντων του θιγομένου.⁹⁸

ΣΤ) Η έκδοση της πράξης με βάση αντικειμενικά δεδομένα σε αντίθεση με τις περιπτώσεις συνδρομής υπαίτιας συμπεριφοράς του θιγομένου

Η στάση του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας μας απέναντι στις περιπτώσεις που η Διοίκηση βασίζεται σε αντικειμενικά δεδομένα και κριτήρια για να εκδώσει μια απόφαση είναι όμοια με αυτή που κρατά απέναντι στην έκδοση της πράξης στο πλαίσιο δέσμιας αρμοδιότητας

⁹⁸ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ 452-455.

της Διοίκησης. Είναι, άλλωστε, σύνηθες στις αποφάσεις του ΣΤΕ τα δύο αυτά στοιχεία να αναφέρονται συνδυαστικά για οδηγήσουν στην κρίση ότι δεν απαιτείται άσκηση του δικαιώματος της ακρόασης, ως αλυσιτελής.

Χαρακτηριστικές είναι οι αποφάσεις επί κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, στις οποίες γίνεται δεκτό ότι το δικαίωμα της ακρόασης δεν χρίζει εφαρμογής, διότι η κρίση περί της συνδρομής των νομίμων προϋποθέσεων και περί του ενδεδειγμένου της κηρύξεως της απαλλοτριώσεως και της εκτάσεως αυτής διαμορφώνεται με βάση αντικειμενικά δεδομένα, που δεν συνδέονται με κάποια υποκειμενική συμπεριφορά του ενδιαφερόμενου ιδιοκτήτη.

Ενδεικτικά, αναφέρονται οι ΣΤΕ 1337/1982, 4756/1986 και ηΣΤΕ2562/2004, η οποία αφορά σε απαλλοτρίωση ακινήτου με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου. Η πιο πρόσφατη απόφαση στην οποία αντιμετωπίζεται το ζήτημα της άσκησης του δικαιώματος της ακρόασης είναι η ΣΤΕ 2867/2015, η οποία καταλήγει ότι το δικαίωμα της ακρόασης δεν ασκείται στην περίπτωση τροποποίησης του ρυμοτομικού σχεδίου με το παρακάτω σκεπτικό: *«ο λόγος είναι απορριπτέος ως αβάσιμος, διότι το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος που προβλέπει το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου δεν εφαρμόζεται κατ' αρχήν επί τροποποιήσεως του σχεδίου πόλεως, καθόσον στην περίπτωση αυτή η κρίση περί της συνδρομής των νομίμων προϋποθέσεων διαμορφώνεται με βάση αντικειμενικά δεδομένα, μη συναρτώμενα με υποκειμενική συμπεριφορά του θιγόμενου ιδιοκτήτη (πρβλ. ΣΤΕ 2562/2004, 313/2006)».*

Το ίδιο σκεπτικό εντοπίζεται και αναφορικά με την κήρυξη εκτάσεων ως αναδασωτέων, όπου τονίζεται ότι η αναδάσωση καταστραφέντων δασών είναι υποχρεωτική, όπως προκύπτει από το άρθρο 17 παρ. 3 του Συντάγματος. Ως εκ τούτου δεν απαιτείται προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου διότι όσον αφορά στην πράξη αναδασώσεως το μέτρο αυτό επιβάλλεται υποχρεωτικά επί τη βάσει αντικειμενικών κριτηρίων. Χαρακτηριστικές είναι οι ΟλΣΤΕ 4200/1984, ΣΤΕ 377/1988, 952/1990, 8/1993, και 2771/1996.

Στην πρόσφατη ΣΤΕ 78/2015, που αφορά σε διαγραφή μέλους από το Προεδρείο Δημοτικού Συμβουλίου, λόγω διαγραφής του από τη δημοτική

παράταξη στην οποία ανήκε, εντοπίζεται το σκεπτικό: «*Επειδή, προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου είναι μη νόμιμη, διότι κατά παράβαση των άρθρων 20 παρ. 2 του Συντάγματος και 6 παρ. 1 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999, Α' 45), δεν επιτράπηκε στην αιτούσα, παρότι το ζήτησε, να εκθέσει τις απόψεις της πριν από τη λήψη της. Ο λόγος αυτός είναι απορριπτέος ως αβάσιμος, διότι, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, δεν απαιτείται προηγούμενη ακρόαση του διοικούμενου, όταν η προσβαλλόμενη πράξη εκδίδεται με βάση αντικειμενικά δεδομένα, στην προκειμένη, δε, περίπτωση, αυτή εκδόθηκε με βάση το αντικειμενικό δεδομένο της διαγραφής της αιτούσας από τη δημοτική της παράταξη. Και τούτο, διότι το γεγονός αυτό έχει ως αυτόθροη, κατά το νόμο, συνέπεια την παύση της από τη θέση του Προέδρου του Δημοτικού Συμβουλίου, είναι δε αδιάφορο από την άποψη αυτή το γεγονός ότι η εν λόγω διαγραφή της μπορεί να έλαβε χώρα λόγω υποκειμενικής της συμπεριφοράς (πρβλ. ΣτΕ 1421/2011, σκ. 9, 3238/2007, σκ. 6), αφού το Δημοτικό Συμβούλιο δεν δύναται να ελέγξει τη νομιμότητα της απόφασης περί διαγραφής της».*

Χαρακτηριστική απόφαση στην οποία συνδυάζονται τα κριτήρια της δέσμιας αρμοδιότητας με την συνδρομή αντικειμενικών δεδομένων είναι η ΣτΕ4063/2014, η οποία αφορά σε αίτηση ακύρωσης δικηγόρων κατά της πράξης του Δ.Σ. του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, με την οποία διαπιστώθηκε ότι ανήκουν στο ειδικό επιστημονικό προσωπικό της Μ.Ο.Δ. Α.Ε. και, κατ' εφαρμογή του άρθρου 33 του Ν. 3614/2007, ετέθησαν σε καθεστώς αναστολής του δικηγορικού λειτουργήματος. Η κρίσιμη σκέψη της αποφάσεως έχει ως εξής: «*Επειδή, όπως παγίως έχει κριθεί (ΣτΕ 5505/2012, 4530/2012, 4615/2011, 4622/2011 κ.ά), κατά την έννοια του άρθρου 6 του κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του Ν. 2690/1999 (Α' 45) Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, το εύρος εφαρμογής του οποίου συμπίπτει με εκείνο του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος, δεν επιβάλλεται η ακρόαση του ενδιαφερομένου προ της εκδόσεως δυσμενούς γι' αυτόν πράξεως, όταν η πράξη αυτή εκδίδεται επί τη βάσει αντικειμενικών κριτηρίων. Εν προκειμένω, όπως κρίθηκε ανωτέρω (σκ. 5), με την προσβαλλόμενη πράξη διαπιστώθηκε η συνδρομή των προϋποθέσεων της διατάξεως του άρθρου 8 του Καταστατικού της Μ.Ο.Δ. Α.Ε. (αρ. 33 του Ν. 3614/2007), ώστε οι αιτούντες να υπαχθούν στη ρύθμιση*

που θεσπίσθηκε με τη διάταξη αυτή, η δε δυσμενής για τους αιτούντες έννομη συνέπεια της «αναστολής του δικηγορικού λειτουργήματος» απέρρευσε ευθέως από την εν λόγω διάταξη. Συνεπώς, εφ' όσον η προσβαλλόμενη πράξη δεν εκδόθηκε κατά διακριτική ευχέρεια του Δ.Σ. του Δ.Σ.Α., ούτε η έκδοσή της συνδέεται καθ' οιονδήποτε τρόπο με υποκειμενική συμπεριφορά των αιτούντων, δεν ήταν επιβεβλημένη από τον νόμο η κλήτευση αυτών σε ακρόαση πριν την έκδοσή της, τα δε περί του αντιθέτου προβαλλόμενα με την υπό κρίση αίτηση είναι απορριπτέα ως αβάσιμα». ⁹⁹

Τέλος, στα ίδια συμπεράσματα μας οδηγεί και η ΣΤΕ 3898/1982, που αντιμετωπίζει το ζήτημα χαρακτηρισμού ακινήτου ως χρήζοντος ειδικής κρατικής προστασίας. Το ίδιο κρίθηκε και στη ΣΤΕ2142/1999, αναφορικά με τον χαρακτηρισμό κτηρίου ως διατηρητέου. Ομοίως, η ΣΤΕ 2877/1989, κατέληξε πως δεν εφαρμόζεται το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης επί κατεδάφισης αυθαιρέτων κτισμάτων σε δασική έκταση. Επίσης, στο κριτήριο της συνδρομής αντικειμενικών δεδομένων που αναιρεί την ακρόαση του διοικουμένου υπάγεται και η απόλυση δημοσίου υπαλλήλου, λόγω συμπλήρωσης του προβλεπόμενου ηλικιακού ορίου ή χρόνων εργασίας. ¹⁰⁰

Από την άλλη πλευρά, υφίστανται περιπτώσεις που το διοικητικό μέτρο που επιβάλλεται από τη Διοίκηση συνδέεται με την υπαίτια συμπεριφορά του θιγομένου προσώπου. Σε αυτές τις περιπτώσεις γίνεται παγίως δεκτό ότι είναι απαραίτητη η εφαρμογή του άρθρου 20 παρ. 2 Σ, έτσι ώστε αφότου γνωστοποιηθούν στη Διοίκηση όλα τα απαραίτητα δεδομένα να μπορέσει να καταλήξει στην ορθή απόφαση. ¹⁰¹

Η υπαίτια συμπεριφορά του διοικουμένου συνδέεται άρρηκτα ως προϋπόθεση εφαρμογής του δικαιώματος της ακροάσεως με τις περιπτώσεις στις οποίες η Διοίκηση διαθέτει διακριτική ευχέρεια για την επιβολή ενός διοικητικού μέτρου, όπως παραδείγματος χάριν μιας διοικητικής ποινής. Αυτό δικαιολογείται εκ του γεγονότος ότι μόνο ο άμεσα ενδιαφερόμενος γνωρίζει καλύτερα τα πραγματικά περιστατικά που είναι κρίσιμα για την εφαρμογή του

⁹⁹Παρόμοια και η ΣΤΕ4530/2012, η οποία αφορά σε ανάκληση και αφαίρεση του πτυχίου και της αδείας ασκήσεως επαγγέλματος εκτελωνιστή, λόγω αμετάκλητης ποινικής καταδίκης για χρήση πλαστών εγγράφων.

¹⁰⁰Βλ. ΣΤΕ 995/2000.

¹⁰¹ΚΑΛΛΙΓΕΡΟΥ Διαμάντα, ό. π., σελ. 448

κανόνα δικαίου που αρμόζει στη συγκεκριμένη περίπτωση. Εξάλλου, είναι απαραίτητο να του δοθεί η δυνατότητα να εκφράσει τα επιχειρήματά του επί των πραγματικών δεδομένων, έτσι ώστε να υπερασπιστεί όσο το δυνατόν πληρέστερα τα συμφέροντα και τα δικαιώματά του. Άλλωστε, η Διοίκηση μόνο μετά από ακρόαση του ενδιαφερομένου βρίσκεται σε θέση να σταθμίσει τα γεγονότα ή και τα εκατέρωθεν συγκρουόμενα αγαθά για να λάβει τελικά το κατάλληλο κατ' είδος, έκταση και ένταση μέτρο.¹⁰²

Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποφάσεων που απαιτούν την εφαρμογή του δικαιώματος της ακρόασης είναι η ΣτΕ 407/2008, επί της οποίας κρίθηκε ότι για την επιβολή διοικητικής ποινής εκ του νόμου για την εκχέρσωση αναδασωτέας έκτασης, θα πρέπει να τηρηθεί ο ουσιώδης τύπος της προηγούμενης ακρόασης, διότι δεν αρκεί μόνο η διαπίστωση του αντικειμενικού γεγονότος της εκχέρσωσης αναδασωτέας έκτασης, αλλά και υποκειμενική συμπεριφορά του προσώπου, στο οποίο αποδίδεται η ενέργεια αυτή.¹⁰³

Το ίδιο έγινε δεκτό και στην ΣτΕ 3076/2002, η οποία αφορά στην ανάκληση χορηγηθείσας κάρτας παραμονής περιορισμένης χρονικής διάρκειας σε αλλοδαπό για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας, διότι συνδέονται με την υποκειμενική συμπεριφορά του και ως εκ τούτου προϋποθέτουν την προηγούμενη κλήση του προς έκθεση των σχετικών απόψεών του. Αλλά και στη ΣτΕ 473/2006 αναγνωρίστηκε ότι επί επιβολής προστίμου στην αιτούσα, η οποία διέθετε έναντι αμοιβής φωτοαντίγραφα φύλλων της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως θα έπρεπε να τηρηθεί ο ουσιώδης τύπος της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου, με τη διατύπωση των απόψεών του ενώπιον του αποφασίζοντος οργάνου.

Η ίδια αντιμετώπιση εντοπίζεται στη ΣτΕ 96/2003 σχετικά με υπόθεση παραβίασης της νομοθεσίας περί προσωπικών δεδομένων, αλλά και στη ΣτΕ 1246/2004 αναφορικά με την άρνηση ανανέωσης άδειας πωλητού λαϊκής αγοράς. Ανάλογες κρίσεις που απαιτούν την τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης και επί ελλείψεως του ακυρώνουν τις αντίστοιχες

¹⁰²ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ 455-456.

¹⁰³Παρόμοιες είναι οι ΣτΕ783/2004, 3245/2002, 2305/2004, 333/2004 και τέλος η ΣτΕ2315/2004, η οποία αφορά σε επιβολή προστίμου λόγω επανακαλλιέργειας δημόσιας δασικής έκτασης.

πράξεις υφίστανται επί περιπτώσεων ανακλητικής απόφασης του Υπουργού Γεωργίας περί διορισμού Διευθύνοντος Συμβούλου, αλλά και επί αποφάσεως παύσης του Προέδρου του Δ.Σ του Ταμείου Πρόνοιας Ιδιωτικού Τομέα (ΤΑ.Π.Ι.Τ.), καθώς και επί αντικατάστασης δημοτικού ή κοινοτικού συμβούλου τοποθετηθέντος σε θέση μέλους διοικητικού συμβουλίου συνδέσμου ΟΤΑ ως εκπρόσωπος Δήμου ή Κοινότητας για λόγους αναγόμενους στην άσκηση των καθηκόντων του.¹⁰⁴

Z) Η δυνατότητα άσκησης προσφυγής ουσίας

Ο εντονότερος περιορισμός του δικαιώματος της ακροάσεως συντελέστηκε μέσω των αποφάσεων του ΣΤΕ, οι οποίες εισήγαγαν μια ακόμη προϋπόθεση για την άσκησή του, σύμφωνα με την οποία ο θιγόμενος δεν θα πρέπει να διαθέτει τη δυνατότητα να προκαλέσει με αίτησή του επανεξέταση της υπόθεσης από το ίδιο ή από ανώτερο όργανο, το οποίο έχει τη δυνατότητα να ακυρώσει, είτε να τροποποιήσει τη διοικητική πράξη.

Η άποψη αυτή εντοπίζεται σε πληθώρα αποφάσεων του ΣΤΕ. Ενδεικτικά, μπορεί να γίνει αναφορά στη ΣΤΕ 198/1978, όπου κρίθηκε πως εφόσον προβλέπεται η άσκηση ένστασης κατά της απόφασης που εξέδωσε η Επιτροπή αναδασμού, δεν θεωρείται ότι υφίσταται παράβαση του άρθρου 20 παρ. 2 Σ, διότι ο θιγόμενος δεν εκλήθη να παρουσιαστεί ενώπιον της. Στο ίδιο μήκος κύματος κινείται η νομολογία του ΣΤΕ με την υπ' 3417/1978 απόφασή, στην οποία θεώρησε πως η αυτοπρόσωπη παράσταση του παραβάτη των κανονισμών περί φιλάθλου ιδιότητας δεν είναι απαραίτητη ενώπιον των αρμοδίων Επιτροπών, διότι εάν ο θιγόμενος αποφασίσει να ασκήσει προσφυγή ουσίας για να εκθέσει τις απόψεις του θα καλυφθεί η πλημμέλεια της μη κλήσεως ενώπιον της σε πρώτο βαθμό κρίνουσας Επιτροπής.¹⁰⁵

Ειδικότερα, στο σκεπτικό της ΣΤΕ 753/1991 επισημαίνεται ότι *«Πάντως, και στην τελευταία αυτή περίπτωση, η εκ των υστέρων κάλυψη είναι*

¹⁰⁴ ΣΤΕ 239/2012, ΣΤΕ 1711/2011 και ΣΤΕ 422/2006, αντιστοίχως.

¹⁰⁵ Αντίστοιχες αποφάσεις είναι οι ΣΤΕ 3417/1978, 6/1979, 3335/1979, 3957/1979, 4537/1983, 4265/1986 και 3327/1999, ΠΑΡΑΡΑΣ Πέτρος Ι., Σύνταγμα 1975 Corpus, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1982, σελ.314-315 και ΤΑΧΟΣ Α. Ι., ό. π., σελ. 341.

δεκτή μόνο στα πλαίσια ειδικώς προβλεπομένης από το νόμο διοικητικής διαδικασίας για την επίλυση της διαφοράς, κατά την οποία ο ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα με αίτησή του να προκαλέσει επανεξέταση της υποθέσεώς του από το ίδιο ή ανώτερο διοικητικό όργανο, το οποίο έχει σύμφωνα με τις ειδικές αυτές διατάξεις, την εξουσία να ερευνήσει την υπόθεση κατά το νόμο και την ουσία και να τροποποιήσει ή και να ακυρώσει καθ' ολοκληρία τη διοικητική πράξη, εν όψει των απόψεων και των τυχόν στοιχείων του ενδιαφερομένου».

Η θέση αυτή της νομολογίας δημιούργησε όπως ήταν φυσικό έντονες αντιδράσεις στους κόλπους της θεωρίας, διότι μια τέτοιου είδους παραδοχή οδηγεί αν μη τι άλλο σε απευθείας παραβίαση του αρ. 20 παρ. 2 του Συντάγματος. Πράγματι, από τη γραμματική και τεολογική ανάλυση της διάταξης, εντοπίζεται ότι καταργούνται κατάφωρα οι σκοποί του δικαιώματος, το οποίο ακριβώς απαιτεί η ακρόαση του διοικουμένου να είναι προηγούμενη, να λαμβάνει δηλαδή χώρα πριν την έκδοση της πράξεως.

Η θεραπεία της παράλειψης αυτού του ουσιώδους τύπου μεταγενέστερα, μέσω της δυνατότητας άσκησης προσφυγής ουσίας, θίγει τον πυρήνα του δικαιώματος της ακρόασεως, διότι δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να αναπληρώσει την παράνομη παράλειψη της Διοικήσεως.¹⁰⁶

Η εν λόγω ερμηνευτική άποψη επιτονίστηκε και στα Πρακτικά της 36^{ης} Συνεδρίασης της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπου εντοπίστηκε η ανακολουθία της νομολογίας του ΣΤΕ με τη φύση του δικαιώματος ως προηγούμενης ακρόασης. Το κρίσιμο απόσπασμα έχει ως εξής: «Στο σημείο αυτό πρέπει να τονισθεί, ότι εφόσον με τη διάταξη του άρθρου 20 § 2 του Συντάγματος καθιερώθηκε η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου, χωρίς εξαίρεση, φαίνεται ότι κατ' αρχήν αποκλείσθηκε η "a posteriori" δυνατότητα κλητεύσεως αυτού να εκθέσει τις απόψεις του και να καλυφθεί έτσι "εκ των υστέρων η παρανομία" εάν ήθελε εμμείνει η Διοίκηση στην προηγούμενη αυτής πράξη. Και τούτο προφανώς έγινε για να αποτραπεί η δημιουργία τυπικής επικαλύψεως της παράνομης ενέργειας ή μέτρου του διοικητικού οργάνου, το οποίο μη διαθέτοντας την αμεροληψία του τρίτου, στερείται της αντικειμενικότητας, βασικής προϋποθέσεως για ορθή κρίση.

¹⁰⁶ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π. , σελ. 417.

Παραταύτα έχει γίνει δεκτό από τη νομολογία του ΣΤΕ, ότι δεν παραβιάζεται η ως άνω συνταγματική διάταξη, όταν κατά του επιβλαβούς μέτρου ή ενέργειας προβλέπεται προσφυγή ή ένσταση του ενδιαφερομένου ενώπιον διοικητικής ή δικαστικής αρχής, η οποία και αποφαίνεται κατ' ουσία, εφόσον όμως η άσκηση της εν λόγω προσφυγής ή ενστάσεως επιφέρει αναστολή της εκτελέσεως του επιβλαβούς μέτρου (βλ. σχ. ΟΛΣΤΕ 2037/77 ΤοΣ 1977. 457, βλ. όμως και ΣΤΕ 1396/76, 2034, 2265/77, 37, 198, 3417, 3418/78, 6,1089, 3835, 3957/79, βλ. και περαιτέρω νομολογία και βιβλ. Π. Παραρά, Σ 1975, Corpus I, κάτω από το άρθρο 20).»

Με βάση τα ανωτέρω, επισημαίνεται πως μια τέτοια κρίση δεν ευσταθεί, διότι κατ' αρχήν φαίνεται να μεταβιβάζεται η ευθύνη της ακρόασης από τη Διοίκηση στο διοικούμενο, με αποτέλεσμα αντί να διενεργείται ως προηγούμενη, να λαμβάνει χώρα ως επόμενη.¹⁰⁷

Εξάλλου, δεν θα πρέπει να αγνοηθεί και το γεγονός ότι μια τέτοια παραδοχή υποσκάπτει τα θεμέλια της προστασίας που επιθυμεί να κατοχυρώσει το δικαίωμα της ακροάσεως, διότι αφενός ο διοικούμενος δεν βρίσκεται σε θέση να γνωρίζει όλες τις απαραίτητες πληροφορίες της υποθέσεώς του για να ασκήσει αποτελεσματικά τα δικαιώματά του, τόσο στο πλαίσιο της διοικητικής, όσο και στο πλαίσιο της δικαστικής προστασίας. Αφετέρου, δεν θα πρέπει να θεωρηθεί ήσσονος σημασίας το γεγονός ότι η Διοίκηση συνηθίζει να εμμένει στην αρχική της απόφαση, καθώς ο επηρεασμός του οργάνου που θα κληθεί να κρίνει το ζήτημα σε δεύτερο βαθμό είναι αναπόφευκτος. Για την υποστήριξη του ανωτέρω επιχειρήματος γίνεται λόγος για το διοικητικό – ψυχολογικό δεδικασμένο, το οποίο επηρεάζει το αποφασίζον όργανο δίνοντάς του έναν αρνητικό προσανατολισμό απέναντι στην υπό κρίση υπόθεση.

Ουσιώδες κρίνεται και το στοιχείο της υπονόμησης του ειρηνευτικού σκοπού που καλείται να επιτελέσει το δικαίωμα της ακροάσεως, καθώς η διαδικασία στο πλαίσιο φερ' ειπείν μιας ενδικοφανούς προσφυγής φέρει ένα κλίμα οιονεί αντιπαράθεσης. Εξάλλου, ο διοικούμενος δεν αισθάνεται πως τελεί σε σχέση εμπιστοσύνης και αξιοπιστίας με τη Διοίκηση, καθώς τα δικαιώματά και τα συμφέροντα του θίχθηκαν χωρίς καν να κληθεί να

¹⁰⁷ ΤΑΧΟΣ Α. Ι, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2008, σελ.687.

υπερασπιστεί τη θέση του, όντας αναγκασμένος να ακολουθήσει μια διαδικασία που δεν γνωρίζει εάν θα ευδοκιμήσει.¹⁰⁸

Μετά από τη διαπίστωση των προαναφερθέντων προβλημάτων το ζήτημα επιλύθηκε με τη θέσπιση του αρ. 6 παρ. 4 ΚΔΔιαδ, όπου ρητώς ορίζεται ότι το δικαίωμα ακρόασης του διοικουμένου εφαρμόζεται ακόμα και όταν οι σχετικές με τη δυσμενή διοικητική πράξη διατάξεις προβλέπουν δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής, δίνοντας τέλος στην ανωτέρω νομολογία του ΣΤΕ.¹⁰⁹

Έτσι, έγινε δεκτό επί υποθέσεως ανάκλησης παραχώρησης ακινήτου ότι ο διοικούμενος θα πρέπει να κληθεί ενώπιον του Συμβουλίου Στεγάσεως για να εκφράσει τις αντιρρήσεις του, διότι ο ουσιώδης αυτός τύπος δεν μπορεί να καλυφθεί εκ των υστέρων με την ακρόαση ενώπιον του ίδιου ή άλλου οργάνου.¹¹⁰ Το ίδιο υποστηρίχθηκε στη ΣΤΕ 1384/2009 αναφορικά με τη διακοπή προγράμματος επιχορήγησης επιχειρήσεων για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας.

Ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται και η ΟΛΣΤΕ2370/2007, η οποία αφορά σε υπόθεση έκδοσης πράξης επιβολής προστίμου, όπου έγινε δεκτό ότι η φορολογική αρχή έχει υποχρέωση να επιδίδει στο φερόμενο ως παραβάτη σχετικό σημείωμα με κλήση για παροχή εξηγήσεων και η τήρηση του τύπου αυτού αποτελεί προϋπόθεση νομιμότητας της διαδικασίας, χωρίς να χωρεί αναπλήρωσή της από τη δυνατότητα του επιτηδευματία να ζητήσει διοικητική επίλυση της διαφοράς μετά την έκδοση της πράξης επιβολής προστίμου. Έκτοτε, η νομολογία του ΣΤΕ είναι πάγια επί αυτού του ζητήματος, όπως θα αναλυθεί διεξοδικά κατωτέρω.

¹⁰⁸ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 421-430.

¹⁰⁹ ΤΑΧΟΣ Α. Ι., ό. π., σελ. 691.

¹¹⁰ ΣΤΕ 3130/2006.

Η) Σύγκρουση και στάθμιση του δικαιώματος της ακρόασης με την αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας

Ένα από τα πεδία όπου εντοπίζεται εντονότατη σύγκρουση με το δικαίωμα της ακρόασης του διοικουμένου είναι αυτό της διοικητικής αποτελεσματικότητας. Ως διοικητική αποτελεσματικότητα μπορεί να οριστεί η δυνατότητα που διαθέτει μια διοικητική αρχή να εκπληρώνει τους σκοπούς της, οι οποίοι έχουν ταχθεί από το Σύνταγμα και το νόμο μέσα στο χρονικό και οικονομικό πλαίσιο που της έχει τεθεί, με τα τεχνολογικά μέσα και το ανθρώπινο δυναμικό που έχει στη διάθεσή της.

Η αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας αν και δεν αναφέρεται ρητώς στο Σύνταγμά μας δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι θεμελιώνεται σε αρχές που κατοχυρώνονται σε αυτό. Η αρχή του κράτους δικαίου που εντοπίζεται στο αρ. 25 Σ είναι αδιαμφισβήτητα μια από αυτές.

Θα πρέπει βέβαια να σημειωθεί ότι οι κανόνες της διοικητικής διαδικασίας που έχουν θεσπιστεί δεν αφορούν μόνο την εξασφάλιση της διοικητικής αποτελεσματικότητας και ως εκ τούτου του δημοσίου συμφέροντος, αλλά υφίστανται και προς την εξασφάλιση των ατομικών δικαιωμάτων. Όμως, για να εξασφαλιστεί η δογματική ορθότητα της αντιμετώπισης του ζητήματος, δεν θα πρέπει να αντιμετωπιστεί το ζήτημα ως σύγκρουση των δύο όψεων της διοικητικής αποτελεσματικότητας, αλλά ως σύγκρουση δύο διαφορετικών αρχών, θεωρώντας τη διοικητική αποτελεσματικότητα με τη στενή έννοια του όρου, όπως αναλύθηκε ανωτέρω.¹¹¹

Όπως είναι, όμως, φυσικό η Διοίκηση δεν μπορεί να τηρεί σε όλες ανεξαιρέτως τις περιπτώσεις τον διαδικαστικό τύπο της προηγούμενης ακρόασης των θιγομένων προσώπων, διότι λόγω του φόρτου εργασίας της θα οδηγούνταν αναπόδραστα σε παράλυση του έργου της. Επομένως, είναι πιθανό σε ορισμένες περιπτώσεις για πρακτικούς λόγους (οικονομίας χρόνου, χρήματος, ευελιξίας) η Διοίκηση να απόσχει από την ακρόαση των θιγομένων.

¹¹¹ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, Αποτελεσματικότητα της Διοίκησης Ένα νομικό επιχείρημα με συνταγματική θεμελίωση, Το Σ, 1991, σελ. 517-518.

Προς επίρρωση της ανωτέρω παραδοχής μπορεί να γίνει αναφορά και στην άποψη του Προέδρου Ν. Θέμελη της 36ης Γενικής Συνεδρίασης της Ολομελείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου που έλαβε χώρα την 26.11.1986, η οποία έχει ως εξής: *«Η διατύπωση της διατάξεως λόγω της άκριτης γενικότητας και καθολικότητας της δεν δημιουργούσε απλώς δυσχέρειες στην ομαλή κίνηση της διοικητικής δραστηριότητας, αλλά κυριολεκτικά έφερνε σε αδιέξοδο τις διοικητικές αρχές. Θα πρέπει λοιπόν το Σώμα να προβληματισθεί και να αναλογισθεί τις παρενέργειες, τις ανυπέρβλητες δυσχέρειες που θα δημιουργήσει στη Διοίκηση, αν δεν δοθεί κάποια συσταλτική ερμηνεία στην επίμαχη διάταξη ώστε να συρρικνωθεί το πεδίο εφαρμογής της και να αποφευχθούν έτσι καταλυτικές, για την ομαλή και εύρυθμη λειτουργία της κρατικής μηχανής, συνέπειες».*

Ως εκ τούτου, στις περιπτώσεις που υφίσταται σύγκρουση μεταξύ του δικαιώματος της ακροάσεως του διοικουμένου και της διοικητικής αποτελεσματικότητας η Διοίκηση, θα πρέπει, εφόσον κινείται στο πλαίσιο της διακριτικής της ευχέρειας, να σταθμίσει τη σύγκρουση των δύο αυτών αρχών μέσα από τα τρία στάδια της αρχής της αναλογικότητας.

Αρχικά, θα πρέπει να εξεταστεί εάν ο περιορισμός του δικαιώματος της ακροάσεως είναι κατάλληλος, δηλαδή αποτελεσματικός και ενδεδειγμένος για την εξυπηρέτηση του σκοπού της διοικητικής αποτελεσματικότητας που συγκρούεται με το δικαίωμα της ακροάσεως. Περαιτέρω, ο περιορισμός της προηγούμενης ακροάσεως του διοικουμένου θα πρέπει να είναι αναγκαίος, ήτοι να μην μπορούσε με άλλο λιγότερο επαχθές μέτρο να επιτευχθεί ο σκοπός της διοικητικής αποτελεσματικότητας. Τέλος, ο περιορισμός θα πρέπει να είναι και *stricto sensu* αναλογικός. Θα πρέπει, λοιπόν, να αναζητηθεί η ορθολογικότερη κρίση, η οποία θα έχει ως αποτέλεσμα να βρεθεί εκείνο το μέτρο που θα εξασφαλίζει τα περισσότερα δυνατά πλεονεκτήματα με το μικρότερο δυνατό κόστος.

Εξάλλου, κατά τη διενέργεια της στάθμισης δεν θα πρέπει να αγνοείται και ο ειρηνευτικός σκοπός του δικαιώματος της ακροάσεως, ο οποίος τελικά συντελεί στην εξασφάλιση της διοικητικής αποτελεσματικότητας. Επομένως, εφόσον η Διοίκηση τηρήσει τον τύπο της ακροάσεως πριν την έκδοση της πράξεως μπορεί να αποφύγει την άσκοπη άσκηση προσφυγών, η οποία

μπορεί να οδηγήσει σε μια πολύ χρονοβόρα και δαπανηρή διαδικασία, που τελικώς θα βλάψει την αποτελεσματικότητα της.

Τελικώς, το εάν η Διοίκηση έκανε ορθή χρήση της διακριτικής της ευχέρειας και στάθμισε ορθώς τις δύο αντικρουόμενες αρχές θα διαφανεί μέσα από την αιτιολογία της πράξης, από την οποία θα γίνει αντιληπτό το σκεπτικό της αποφάσεως και θα κριθεί η ορθότητα της ως προς το δυσανάλογο του περιορισμού του δικαιώματος της ακροάσεως, το οποίο άλλωστε συνιστά και ουσιώδη τύπο της διαδικασίας.

Για τους λόγους αυτούς θα πρέπει να διατηρηθεί μια ισορροπία μέσω της πρακτικής εναρμόνισης των δύο αρχών, έτσι ώστε να γίνεται τελικά λόγος περισσότερο για αλληλοσυμπλήρωση και όχι για σύγκρουση μεταξύ τους.¹¹²

Θ) Ο περιορισμός του δικαιώματος για λόγους δημοσίου συμφέροντος

Η ακρόαση του διοικουμένου, όπως και κάθε συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα είναι δυνατόν να περιοριστεί όταν έρχεται σε σύγκρουση με άλλο συνταγματικό αγαθό. Για την αντιμετώπιση της μεταξύ τους σύγκρουσης, ο εφαρμοστής του δικαίου θα κληθεί να σταθμίσει τα αντικρουόμενα συνταγματικά αγαθά εφαρμόζοντας την αρχή της αναλογικότητας, όπως αναλύθηκε παραπάνω.

Στη νομολογία συνήθως εντοπίζεται ως λόγος περιορισμού της ακροάσεως η ύπαρξη λόγων εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι συνίστανται στην προστασία της εθνικής άμυνας, της δημόσιας υγείας, στη διατήρηση της συναλλαγματικής ισορροπίας της χώρας κ.ο.κ.¹¹³

Έχει εκφραστεί και η άποψη ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης δεν είναι απόλυτης ισχύος και αποκλείεται σε ορισμένες περιπτώσεις, ακόμα κι αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής του, για

¹¹² ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 67-79.

¹¹³ ΚΟΡΣΟΣ Δημήτριος, ό. π., σελ. 199-200.

συγκεκριμένους λόγους, εφόσον φυσικά δεν ορίζεται διαφορετικά από το νόμο. Οι λόγοι αυτοί αφορούν μέτρα ελεγκτικής φύσεως, διοικητικής εκτελέσεως και λόγους υπερέχοντος δημοσίου συμφέροντος.¹¹⁴

Στη συνέχεια θα προχωρήσουμε στην αναλυτικότερη εξέταση των προαναφερθέντων λόγων εξαίρεσης από την εφαρμογή του δικαιώματος της ακροάσεως, προσπαθώντας να εξάγουμε κάποια συμπεράσματα επ' αυτών.

α) Αποκλεισμός της προηγούμενης ακροάσεως λόγω ελεγκτικής φύσης του διοικητικού μέτρου

Αναφορικά με τον συγκεκριμένο λόγο εξαίρεσης είναι προφανές ότι η προηγούμενη ακρόαση και επομένως ενημέρωση του διοικουμένου θα ματαίωνε τον σκοπό της διενέργειας του ελέγχου. Επομένως, επί μέτρων ελεγκτικής φύσεως, όπως οι επιθεωρήσεις, οι έλεγχοι, η έρευνα κατ' οίκον κλπ, δεν εφαρμόζεται η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου, καθώς έτσι θα χανόταν το στοιχείο του αιφνιδιασμού, το οποίο κρίνεται απαραίτητο σε αυτές τις περιπτώσεις.¹¹⁵

β) Μη εφαρμογή του δικαιώματος της ακροάσεως στα μέτρα διοικητικής εκτελέσεως

Το ζήτημα της εξαίρεσης της εφαρμογής του δικαιώματος της ακροάσεως στις περιπτώσεις επιβολής μέτρων διοικητικής εκτέλεσης, έχει τις ρίζες του στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας της Δυτικής Γερμανίας, στην παράγραφο 28(2) περ. 5 του οποίου υφίσταται ρητή δυνατότητα εξαίρεσης

¹¹⁴ ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Πρόδρομος Δ., ό. π., σελ. 282.

¹¹⁵ ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Πρόδρομος Δ., ό. π., σελ. 282, , ΔΙΒΑΝΗ Χριστίνα, ό. π., σελ. 499, ΡΑΪΚΟΣ Δημήτριος Γ., Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 465-466.

από το δικαίωμα της ακρόασης, όταν πρόκειται να ληφθούν μέτρα διοικητικής εκτέλεσης.

Η εγγώρια νομολογία έχει αντιμετωπίσει το ζήτημα κυρίως στις περιπτώσεις έκδοσης ενταλμάτων προσωρινής κράτησης και σε αντίθεση με τις γενικότερες προσπάθειες περιορισμού του δικαιώματος του αρ. 20 παρ. 2 Σ, στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν αποδέχεται τη μη εφαρμογή του δικαιώματος της ακροάσεως.

Αναλυτικότερα, επισημαίνεται ότι η άποψη που τοποθετείται κατά της εφαρμογής του δικαιώματος έχει ως απώτερο σκοπό να διασφαλίσει την αποτελεσματικότητα της εκτελέσεως, διότι εάν καλούνταν ο διοικούμενος να εκφράσει τις απόψεις του επί των διαφόρων ζητημάτων που άπτονται του μέτρου της εκτελέσεως θα χανόταν πολύτιμος χρόνος που θα έθιγε την αποτελεσματικότητα της Διοίκησης.

Η προαναφερθείσα άποψη φαίνεται να ευσταθεί ειδικά εφόσον ο διοικούμενος είχε τη δυνατότητα να εκφράσει τα πραγματικά και νομικά επιχειρήματά του επί της λήψεως του μέτρου στο πλαίσιο εξέλιξης της διαδικασίας. Εξάλλου, η δυνατότητα να ακουστεί ο διοικούμενος δύο φορές από τη Διοίκηση αναφορικά με το ίδιο μέτρο που θίγει τα δικαιώματα και τα συμφέροντά του κρίνεται ανορθολογική και ως εκ τούτου αναποτελεσματική για τη Διοίκηση. Θα μπορούσε, άλλωστε, να γίνει λόγος ακόμα και για κατάχρηση του δικαιώματος που παρέχεται από το αρ. 20 παρ. 2 Σ. Επιπροσθέτως, η μη εφαρμογή του δικαιώματος της ακροάσεως είναι αυτονόητη στις περιπτώσεις που η Διοίκηση επιβάλλει ένα μέτρο διοικητικής εκτελέσεως στο πλαίσιο δέσμιας αρμοδιότητάς της.¹¹⁶

Βέβαια, παρά τους ανωτέρω αυτονόητους περιορισμούς του δικαιώματος θα πρέπει να επισημανθεί ότι η άποψη περί ανάγκης κατοχύρωσης του δικαιώματος της ακροάσεως πριν την έκδοση ενταλμάτων προσωρινής κράτησης κρίνεται δικαιολογημένη. Στο συμπέρασμα αυτό ευλόγως καταλήγουμε, αφενός διότι η Διοίκηση διαθέτει διακριτική ευχέρεια επί του ζητήματος και αφετέρου επειδή εφαρμογή της αρχής της

¹¹⁶ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1992, σελ. 588-589.

αναλογικότητας ανάμεσα στα συγκρουόμενα αγαθά της διοικητικής αποτελεσματικότητας και της ακροάσεως, βαίνει υπέρ της επικράτησης της δεύτερης.

Αναφορικά με τη στέρηση του δικαιώματος της ακροάσεως στις περιπτώσεις απαγόρευσης εξόδου από τη χώρα των οφειλετών του Δημοσίου, το οποίο θεωρείται από τον καθηγητή Δαγτόγλου ως μέτρο διοικητικής εκτελέσεως, θα πρέπει στο σημείο αυτό να επισημανθεί ότι η νομολογία του Ανώτατου Διοικητικού μας Δικαστηρίου ήταν πάγια ως προς την άρνηση παροχής του δικαιώματος της ακροάσεως, επικαλούμενη τη φύση του εν λόγω μέτρου.¹¹⁷

Χαρακτηριστική κρίνεται η ΣτΕ 4579/1995, η οποία στην κρίσιμη σκέψη της ως προς το ζήτημα της ακροάσεως επισημαίνει ότι: *«Επειδή η διάταξις της παραγρ. 2 του άρθρου 20 του Συντάγματος, κατά την οποία ο ενδιαφερόμενος έχει δικαίωμα ακροάσεως προ πάσης διοικητικής ενεργείας ή μέτρου λαμβανομένου εις βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του, ερμηνευόμενη εν συνδυασμώ προς τας λοιπάς συνταγματικές διατάξεις και ιδιαιτέρως τας διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 1 και 25 παρ. 3 αι οποίαι εντάσσονται εις το αυτό δεύτερον μέρος του Συντάγματος (ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα), δεν αποκλείει, εις εξαιρετικές περιπτώσεις και υπό ωρισμένας εγγυήσεις, να παραλείπεται η πρόσκλησις των ενδιαφερομένων να εκθέσουν τας απόψεις των, προ πάσης διοικητικής ενεργείας ή της λήψεως του μέτρου, όταν πρόκειται περί μέτρου προσωρινού χαρακτήρος, λαμβανομένου χάριν του δημοσίου συμφέροντος, η δε πρόσκλησις των αυτή θα καθιστά τη λήψιν του μέτρου αδύνατην ή περιττήν ή θα ήτο δυνατόν να οδηγήση εις ματαίωσιν του διασφαλιστικού του δημοσίου συμφέροντος σκοπού, εις τον οποίον αποβλέπει».*¹¹⁸

¹¹⁷ ΣτΕ, 5323/1995, 1545/1995, 1958/19872, 252/1986.

¹¹⁸ Αντίθετα ο Δ. Ράϊκος κατατάσσει την απαγόρευση εξόδου από τη χώρα στα μέτρα ελεγκτικής φύσεως. Βλ., ΡΑΪΚΟΣ Δημήτριος Γ., ο. π., σελ. 465–466.

γ) Μη εφαρμογή της ακροάσεως όταν συντρέχουν λόγοι υπερέχοντος δημοσίου συμφέροντος

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως γίνεται δεκτό ότι περιορίζεται για λόγους δημοσίας ωφέλειας ή υπερέχοντος δημοσίου συμφέροντος. Ως τέτοιοι έχουν γίνει δεκτοί η εθνική άμυνα της χώρας, η συναλλαγματική της ισορροπία, οι συνθήκες επιβίωσης κλπ.¹¹⁹ Κάποιες από τις χαρακτηριστικές αποφάσεις που αναφέρονται σε λόγους εθνικής άμυνας ή άλλως σε συνθήκες επιβιώσεως είναι οι ΣτΕ 58/1977, 2071/1975 και η 4113/1983.¹²⁰

Ο περιορισμός αυτός ή ορθότερα η εξαίρεση από την υποχρέωση της διοίκησης να «ακούσει» τον διοικούμενο πριν επιβάλει σε βάρος του δυσμενές διοικητικό μέτρο ρυθμίζεται στο άρθρο 6 παρ. 3 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, σύμφωνα με το οποίο *«αν η άμεση λήψη του δυσμενούς μέτρου είναι αναγκαία για την αποτροπή κινδύνου ή λόγω επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος, είναι κατ' εξαίρεση, δυνατή η, χωρίς προηγούμενη κλήση του ενδιαφερομένου, ρύθμιση»* Πρόκειται για νομοθετική πρόβλεψη παράλειψης της προηγούμενης ακρόασης αφού η διοικητική πράξη μπορεί να εκδοθεί, αν συντρέχουν οι όροι της διάταξης, χωρίς να βαρύνεται από την πλημμέλεια της παράβασης ουσιώδους τύπου. Οι ως άνω προϋποθέσεις πρέπει να προκύπτουν, είτε από το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης πράξης, είτε από τη φύση του πράγματος.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα λήψης δυσμενούς μέτρου χωρίς την προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου, με παράλληλη ενεργοποίηση της διαδικασίας ακρόασής του μετά τη λήψη του μέτρου προς τον σκοπό άρσης περιορισμού του, είναι η επιτόπου αφαίρεση της άδειας ικανότητας οδηγού του άρθρου 42 παρ. 7 και 8 του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας, σε περίπτωση οδήγησης υπό την επίδραση οινοπνεύματος, φαρμάκων ή τοξικών ουσιών.

¹¹⁹ ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ Πρόδρομος Δ., ό. π., σελ. 282, ΔΙΒΑΝΗ Χριστίνα, ό. π., σελ. 498-499, ΚΟΡΣΟΣ Δημήτριος, ό.π., σελ. 199-200.

¹²⁰ ΤΑΧΟΣ Α. Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, Β' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006, σελ. 341.

Είναι φυσικό ότι η εξαίρεση αυτή κρίνεται εύλογη μόνο στο μέτρο που η διάταξη που την εισάγει είναι εξαιρετική και εξειδικεύεται από τη Διοίκηση, στενά ερμηνευόμενη, καθώς απλή επίκλησή της δεν φαίνεται να αρκεί για να τη δικαιολογήσει.

Η παράγραφος 3 του άρθρου 6 ΚΔΔιαδ ορίζει ότι αν η κατάσταση που ρυθμίστηκε χωρίς την προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου μπορεί να μεταβληθεί, η διοίκηση καλεί τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του εντός δεκαπέντε ημερών, οπότε και προβαίνει σε τυχόν νέα ρύθμιση. Σε περίπτωση άπρακτης παρόδου αυτής της προθεσμίας το μέτρο παύει να ισχύει αυτοδίκαια. Επομένως, το συγκεκριμένο διοικητικό μέτρο που λήφθηκε χωρίς την τήρηση της ακροάσεως τελεί υπό τη *suí generis* «αίρεση» της τήρησης της ακρόασης, που εν προκειμένω εξαιρετικά δεν θα είναι προηγούμενη

Παραδειγματικά, γίνεται αναφορά στη ΣτΕ 1505/2003, όπου κρίθηκε πως η ανάκληση άδειας οπλοφορίας χωρίς προηγούμενη ακρόαση αυτού, με την αιτιολογία, ότι συντρέχουν λόγοι εξυπηρέτησης γενικότερου δημοσίου συμφέροντος και επείγουσας ανάγκης παύει να ισχύει μετά την πάροδο δεκαπέντε(15) ημερών από την έκδοσή της, διότι ο αιτών δεν εκλήθη προς ακρόαση ούτε μετά την έκδοση της πράξης αυτής.

Σημαντική απόφαση επί του ζητήματος της μη συνδρομής εξαίρεσης του δικαιώματος της ακροάσεως για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος είναι η ΣτΕ 1399/2009, η οποία αφορά σε επιβολή προστίμων για νοθεία καυσίμων. Συγκεκριμένα η επίμαχη σκέψη έχει ως εξής: *«Από τα στοιχεία του φακέλου, όμως, δεν προκύπτει ότι, προ της εκδόσεως της προσβαλλομένης πράξεως, η Διοίκηση κάλεσε τον αιτούντα, όπως όφειλε, κατά τα ανωτέρω εκτεθέντα, προκειμένου να διατυπώσει τις απόψεις του ως προς την αποδοθείσα σε αυτόν παράβαση, εν όψει της οποίας παραβάσεως εχώρησε η επιμέτρηση του επιβληθέντος προστίμου. Υπό τα δεδομένα αυτά, δεν τηρήθηκε ο επιβαλλόμενος από τα άρθρα 20 παρ. 2 του Συντάγματος και 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ουσιώδης τύπος της προηγούμενης ακροάσεως του διοικουμένου, με διατύπωση των απόψεών του ενώπιον του αποφασίζοντος οργάνου, η παράλειψη δε αυτή δεν καλύπτεται από την*

τήρηση της διαδικασίας του πρωτοβάθμιου και δευτεροβάθμιου χημικού ελέγχου από το Γενικό Χημείο του Κράτους του ληφθέντος από το πρατήριο του αιτούντος δείγματος βενζίνης με υποκατάστατο μολύβδου (LPR), ούτε από τη γνωστοποίηση στον αιτούντα με το υπ' αριθμ. ΚΕΔΑΚ/Φ9/22290/13.12.2004 έγγραφο της Γραμματείας ΚΕΔΑΚ, των αποτελεσμάτων της χημικής αναλύσεως του εν λόγω δείγματος. Εξ άλλου, στην προκειμένη περίπτωση δεν προκύπτει ότι συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 6 παρ.3 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, που επιτρέπει, κατ' εξαίρεση, για την αποτροπή κινδύνου ή λόγω επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος την παράλειψη τηρήσεως του τύπου της προηγουμένης κλήσεως του ενδιαφερομένου σε ακρόαση, αβασίμως δε ισχυρίζεται η Διοίκηση, με τις απόψεις της επί της υποθέσεως, ότι επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος καθιστούσαν, στην προκειμένη περίπτωση, αναγκαία την άμεση επιβολή της κυρώσεως του προστίμου, χωρίς προηγούμενη κλήση του αιτούντος σε ακρόαση, προς προστασία των καταναλωτών από την διακίνηση νοθευμένων καυσίμων. Συνεπώς, η προσβαλλόμενη πράξη πρέπει να ακυρωθεί λόγω παραβάσεως, κατά τα ανωτέρω, ουσιώδους τύπου της διαδικασίας εκδόσεώς της, όπως βασίμως προβάλλεται με την υπό κρίση αίτηση».¹²¹

Παρά την ύπαρξη της εν λόγω διατάξεως, η οποία εισάγει εξαίρεση από την εφαρμογή της αρχής της ακροάσεως θα πρέπει, όπως τονίστηκε και ανωτέρω να χρησιμοποιείται από τη νομολογία με την απαραίτητη φειδώ, λαμβάνοντας υπ' όψιν και την αρχή της αναλογικότητας.¹²²

δ) Λόγοι επείγοντος

Το ζήτημα της σύγκρουσης μεταξύ των λόγων επείγοντος λήψεως ενός διοικητικού μέτρου και της αρχής της ακροάσεως ηγέρθη στην πολύ σημαντική υπ' αριθ. 13256/1979 απόφαση του Πολυμελούς Πρωτοδικείου

¹²¹ Παρόμοιες οι ΣτΕ 474/2012, 4169/2011, 1377/2011, 985/2010 (Αναστ), 1242/2009(Αναστ), 2042/2007.

¹²² ΚΑΛΛΙΓΕΡΟΥ Διαμάντα, ό. π., σελ. 446.

Αθηνών. Στην υπόθεση αυτή το Δικαστήριο κλήθηκε να αποφανθεί μετά από αγωγή της ΑΕ «Εμπορική Τράπεζα της Ελλάδος» κατά του Ελληνικού Δημοσίου, εάν οι διατάξεις του προεδρικού διατάγματος 861/1975, κυρωθέντος με τον ν. 236/1975, στις οποίες βασίστηκε η υπ' αριθμ. 100/1975 απόφαση της Νομισματικής Επιτροπής και διόρισε προσωρινό επίτροπο στην Εμπορική Τράπεζα της Ελλάδος, είναι αντισυνταγματικές ως αντιβαίνουσες στον κανόνα του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος και κατά συνέπεια εάν η απόφαση της Νομισματικής Επιτροπής είναι ακυρώσιμη.

Όπως είναι φυσικό ζητήματα ανάλογων συγκρούσεων υπήρξαν και σε υποθέσεις που κρίθηκαν από το ΣτΕ, αλλά η συγκεκριμένη απόφαση απετέλεσε ορόσημο, καθόσον για πρώτη φορά αντιμετωπίστηκε το ζήτημα ευθέως με βάση τη νεοεισαχθείσα τότε διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 Σ, αλλά και επειδή αρκετοί επιφανείς νομικοί εξέφρασαν τις απόψεις τους επί των κριθέντων ζητημάτων.¹²³

Τελικώς, το δικαστήριο απεφάνθη ότι *«κατά την έννοια του άρθρου 20 παρ. 2 του ισχύοντος Συντάγματος η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου μπορεί να παραλειφθεί, οσάκις ειδικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος επιβάλλουν την άμεση λήψη και εφαρμογή του διοικητικού μέτρου και οσάκις η ρύθμιση είναι προσωρινά επιβαλλόμενη για την εξασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος λόγω του κατεπείγοντος»*.¹²⁴

Αναφορικά με τις εκατέρωθεν διατυπωθείσες απόψεις, επισημαίνεται ότι ο καθηγητής Δαγτόγλου με τη γνωμοδότησή του πριν την έκδοση της αποφάσεως τάχθηκε υπέρ της αναγνώρισης του επείγοντος ως λόγου εξαίρεσης από το δικαίωμα ακρόασης παραπέμποντας στην διάταξη § 28 (2) του γερμανικού VwVfG, όπου προβλέπεται η δυνατότητα παράλειψης της ακροάσεως, εάν αφενός είναι αναγκαία η άμεση απόφαση λόγω κινδύνου εκ της αναβολής ή λόγω δημοσίου συμφέροντος, και αφετέρου εάν θα διακινδύνευε λόγω της ακρόασης η τήρηση μιας σημαντικής για την απόφαση προθεσμίας.

¹²³ Χαρακτηριστικές είναι οι αποφάσεις ΣτΕ 571/1989, 17/1988, 3998/1985, 2250/1985, 2071/1975. ΤΑΧΟΣ Α. Ι., σελ. 341.

¹²⁴ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 531-533.

Εκ διαμέτρου αντίθετη είναι η άποψη που υποστηρίζουν οι καθηγητές Μητσόπουλος, Κεραμεύς και Σπηλιωτόπουλος στη γνωμοδότησή τους, όπου θεωρούν ότι ο επείγων χαρακτήρας του διοικητικού μέτρου δεν συνιστά λόγο εξαίρεσης από το δικαίωμα ακρόασης αφού από τη γραμματική προσέγγιση του άρθρου 20 παρ. 2 Σ δεν μπορεί να προκύψει μια τέτοια δυνατότητα.¹²⁵

Επιπροσθέτως, γίνεται παγίως δεκτό ότι οι λόγοι επείγοντος συνιστούν υπερέχον δημόσιο συμφέρον, καθώς οι δύο αυτοί λόγοι συμπλέκονται. Για αυτό είναι συχνή η διατύπωση στη νομολογία του ΣΤΕ, σύμφωνα με την οποία το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως μπορεί να παραβλεφθεί, εφόσον υφίσταται ζήτημα άμεσης λήψης και εφαρμογής διοικητικού μέτρου για να εξασφαλιστεί δημόσιο συμφέρον λόγω του κατεπείγοντος.¹²⁶

Αλλά και στην Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου που έλαβε χώρα την 26.11.1986, ο Πρόεδρος Ν. Θέμελης επεσήμανε πως: «Δεν εφαρμόζεται η αρχή στις περιπτώσεις που τα λαμβανόμενα μέτρα είναι επείγοντα πχ. απαγόρευση εκμετάλλευσης λατομείου, μέτρου ληφθέντος εκ λόγων επείγουσας, κατά την κρίση της Διοίκησης, δημοσίας ανάγκης και ωφελείας, ή εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον (ΣΤΕ 2947/86, 2324/82, 3892/82)».

Παρά τις ανωτέρω παραδοχές περί υποχωρήσεως του δικαιώματος της ακροάσεως εφόσον υφίσταται λόγος προάσπισης του δημοσίου συμφέροντος που συνδέεται με το επείγον ή κατεπείγον του εφαρμοστέου μέτρου, θα πρέπει να επισημανθεί ότι και αυτή η στάθμιση θα πρέπει να αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας.

Πιο, συγκεκριμένα, φαίνεται να βρισκόμαστε και πάλι ενώπιον του διπόλου διοικητικής αποτελεσματικότητας, υπό την έννοια της χρονικής στενότητας και δικαιώματος της ακροάσεως. Η λύση θα πρέπει να βρεθεί σταθμίζοντας την συγκεκριμένη περίπτωση και όχι θεωρώντας εξ αρχής ότι εφόσον συντρέχουν οι λόγοι επείγοντος που συνάπτονται με το δημόσιο συμφέρον το δικαίωμα της ακροάσεως θα πρέπει να τεθεί εκ ποδών. Ως εκ τούτου, ο χαρακτηρισμός ενός μέτρου ως επείγοντος δεν θα πρέπει να θεωρείται αφ' εαυτού αρκετός για να για να δικαιολογήσει την παράκαμψη της

¹²⁵ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 537-540.

¹²⁶ Ενδεικτικά παρατίθενται οι ΣΤΕ 2250/1985, 394/1980, 2947/1980.

αρχής της ακροάσεως, αλλά η κάθε περίπτωση θα πρέπει να κρίνεται ad hoc με βάση τον κίνδυνο ματαίωσης του σκοπού του μέτρου.

Τα ως άνω υποστηριζόμενα φαίνεται να γίνονται εμμέσως δεκτά και στην υπ' αριθ. 1958/1987 απόφασή του ΣΤΕ όπου αναφέρονται τα εξής: «*Η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 20 του Συντάγματος, κατά την οποία κάθε ενδιαφερόμενος έχει δικαίωμα ακροάσεως πριν από κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται εις βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του, ερμηνευόμενη σε συνδυασμό με τις λοιπές συνταγματικές διατάξεις και ιδιαίτερα τις διατάξεις των άρθρων 5 παρ. 1 και 25 παρ. 3 που εντάσσονται στο ίδιο μ' αυτήν δεύτερο μέρος του Συντάγματος (ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα), δεν αποκλείει, σε εξαιρετικές περιπτώσεις και υπό ορισμένες εγγυήσεις, να παραλείπεται η πρόσκληση των ενδιαφερομένων να εκθέσουν τις απόψεις τους πριν από τη διοικητική ενέργεια ή τη λήψη του μέτρου, όταν πρόκειται για μέτρο προσωρινού χαρακτήρα, λαμβανόμενο χάριν του δημοσίου συμφέροντος, η δε πρόσκλησή τους αυτή θα καθιστούσε τη λήψη του αδύνατη ή περιττή ή θα μπορούσε να οδηγήσει σε ματαίωση του διασφαλιστικού του δημοσίου συμφέροντος σκοπού στον οποίο αποβλέπει».*

Θα μπορούσε βέβαια να επισημανθεί ότι αυτό που η νομολογία του ΣΤΕ παραλείπει στις αποφάσεις της είναι μια ρητή αναφορά στην εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, έτσι ώστε να προκύπτει με ασφαλή τρόπο η στάθμιση που ακολουθείται για να οδηγηθούμε στο τελικό συμπέρασμα. Η παράλειψη αυτή συνεχεται και με την έλλειψη της απαιτούμενης αιτιολογίας, από την οποία να προκύπτει εναργώς ο τρόπος με τον οποίο το δημόσιο συμφέρον θα πληγεί εάν εφαρμοστεί η αρχή της ακροάσεως πριν τη λήψη του επείγοντος μέτρου. Επομένως, για να θεμελιωθεί ένας τέτοιος περιορισμός του δικαιώματος της ακροάσεως, θα πρέπει να επισημανθούν αναλυτικά ποιες θα είναι οι συνέπειες που θα προκληθούν αναφορικά με την εκπλήρωση ή μη των σκοπών που επιδιώκονται με το συγκεκριμένο μέτρο εάν εφαρμοστεί κανονικά προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου.

Τέλος, είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι η νομολογία του ΣΤΕ είναι ιδιαίτερα συνεπής αναφορικά με την υποστήριξη της ανάγκης προσωρινότητας του μέτρου που λαμβάνεται για λόγους επείγοντος χωρίς να

έχει ακολουθηθεί η διαδικασία της προηγούμενης ακρόασης.¹²⁷ Χαρακτηριστική είναι η υποστήριξη της ανωτέρω θέσης στις αποφάσεις που αφορούν σε απαγόρευση εξόδου από τη χώρα σε οφειλέτες του Δημοσίου. Ενδεικτικά παρατίθεται η κρίσιμη σκέψη της ΣΤΕ1958/1987, η οποία έχει ως εξής: *«Ειδικότερα, συγχωρείται η παράλειψη προσκλήσεως των ενδιαφερομένων οφειλετών του Δημοσίου να ακουσθούν πριν από τη λήψη εις βάρος τους του μέτρου της απαγορεύσεως εξόδου από τη Χώρα, το οποίο προβλέπει το άρθρο 1 του ν. 395/1976, εφόσον πρόκειται για μέτρο προσωρινού χαρακτήρα, κατά τα οριζόμενα στην 126643/38346/31.8.1976 κανονιστική απόφαση του Υπουργού Οικονομικών που αποβλέπει, όπως έχει γίνει δεκτό (βλ. Σ.Ε. Ολ. 2858/1985), στην παρεμπόδιση των αφερέγγυων οφειλετών του Δημοσίου να ματαιώνουν ή να αναστέλλουν την εκπλήρωση της υποχρεώσεώς τους με τη διαφυγή τους στο εξωτερικό, είναι δε φανερό ότι ο διασφαλιστικός του δημοσίου συμφέροντος σκοπός αυτός θα διέτρεχε άμεσο κίνδυνο ματαιώσεως αν ο ενδιαφερόμενος εκκαλείτο και ελάμβανε γνώση του σχεδιαζόμενου εις βάρος του μέτρου, και εφόσον εξ άλλου παρέχεται σ' αυτόν η δυνατότητα, σύμφωνα με τις διατάξεις της ίδιας κανονιστικής αποφάσεως, να εκθέσει τις απόψεις του με αίτησή του για την άρση του μέτρου, υποβαλλόμενη είτε αμέσως μετά τη λήψη του, είτε καθ' οιονδήποτε μεταγενέστερο χρόνο».*¹²⁸

H) Ειδικότερα πεδία εφαρμογής

α) Φορολογικές διαφορές

Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω πάγια είναι η νομολογία του ΣΤΕ, σύμφωνα με την οποία το δικαίωμα της ακροάσεως δεν εφαρμόζεται στις περιπτώσεις που η Διοίκηση δρα στο πλαίσιο δέσμιας αρμοδιότητας. Το ερώτημα που στο σημείο αυτό εγείρεται είναι εάν η αρχή της ακροάσεως εφαρμόζεται και στο πεδίο του φορολογικού δικαίου, στο οποίο γίνεται

¹²⁷ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, ό. π., σελ. 563-568.

¹²⁸ Ίδιο είναι το σκεπτικό και στις ΣΤΕ 1545/1995 και 2252/1986.

γενικώς δεκτό, τόσο από τη νομολογία, όσο και από τη νομοθεσία ότι η φορολογική αρχή δρα κατά την επιβολή φόρου ή προστίμου κατά δέσμια αρμοδιότητα.

Πιο συγκεκριμένα, η νομολογία παρά την ρητή διατύπωση των άρθρων 20 παρ. 2 Σ και 6 παρ. 4 ΚΔΔιαδ, τα οποία επιτάσσουν η ακρόαση να είναι προηγούμενη και να εφαρμόζεται ανεξάρτητα από το εάν υπάρχει δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής, υποστήριξε σθεναρά την άποψη ότι το δικαίωμα της ακροάσεως ικανοποιείται επαρκώς με τη δυνατότητα που παρέχεται στον διοικούμενο να ζητήσει διοικητική επίλυση της διαφοράς του ενώπιον της φορολογικής αρχής.¹²⁹

Η επί σειρά ετών πάγια νομολογία του Ανώτατου Διοικητικού μας Δικαστηρίου πραγματοποίησε στροφή με τη ΟλΣΤΕ 2370/2007 απόφασή της, με την οποία κρίθηκε ότι παρά το αυστηρό πλαίσιο της δέσμιας αρμοδιότητας που ισχύει στη φορολογική διαδικασία, θα πρέπει να υφίσταται πάντα ένα περιθώριο διακριτικής ευχέρειας, με αποτέλεσμα να μην αποκλείεται η εφαρμογή του δικαιώματος της ακροάσεως.

Εξάλλου, έγινε δεκτό ότι η φορολογική αρχή θα πρέπει να επιδίδει στον διοικούμενο πριν την έκδοση της πράξεως επιβολής προστίμου σημείωμα με κλήση για παροχή εξηγήσεων, ως ουσιώδη τύπο της διαδικασίας, ο οποίος δεν αναπληρώνεται με τη δυνατότητα διοικητικής επίλυσης της διαφοράς μετά την έκδοση της πράξεως.¹³⁰

Τέλος, απεφάνθη ότι σύμφωνα η διάταξη της παραγράφου 7 του άρθρου 36 του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων, κατά την οποία το σημείωμα που εκδίδεται μετά το πέρας του ελέγχου, δεν αποτελεί στοιχείο της διαδικασίας για τη σύνταξη της έκθεσης ελέγχου ή της πράξης επιβολής προστίμου δεν είναι σύμφωνη με το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος.

Αναλύοντας τα βασικότερα σημεία της ως άνω απόφασης, εντοπίζουμε αρχικά πως ο φορολογικός νόμος καθορίζει επακριβώς τα βασικά στοιχεία του φόρου, μην καταλείποντας στη φορολογική αρχή καμία

¹²⁹ ΤΣΑΡΟΥΧΑΣ Δημήτριος Σ., Το δικαίωμα ακροάσεως στο πεδίο των διοικητικών φορολογικών κυρώσεων, ΔΕΕ 12/2007, σελ. 1291.

¹³⁰ ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρήστος, Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης του φορολογουμένου σε περιπτώσεις επιβολής προστίμου και η εφαρμογή της σε σχέση με την προβλεπόμενη διοικητική επίλυση της διαφοράς, Χαριστήριο εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δήμητρα Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου, ΝΟΜΟΣ, Τόμος II, εκδόσεις Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη, 2009, σελ. 126-127.

διακριτική ευχέρεια, διότι η πράξη προσδιορισμού του φόρου έχει διαπιστωτικό χαρακτήρα. Επομένως, η Διοίκηση κινείται με βάση αντικειμενικά δεδομένα και στο πλαίσιο δέσμιας αρμοδιότητας.

Η άποψη, όμως, αυτή δεν θα πρέπει να θεωρηθεί απόλυτη. Είναι φανερό ότι η φορολογική αρχή κατά την επιβολή φόρων και προστίμων διαθέτει κάποια διακριτική ευχέρεια αναφορικά με τον προσδιορισμό του ύψους του προστίμου, στις περιπτώσεις που υφίσταται κατώτερο και ανώτατο όριο.

Αλλά ακόμη και στις περιπτώσεις ελέγχου φορολογικής δήλωσης, γίνεται δεκτό ότι η φορολογική αρχή θα πρέπει να καλεί τον φορολογούμενο πριν την έκδοση καταλογιστικής πράξης για να εκφράσει τις απόψεις του.

Επιπροσθέτως, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται και η ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης κατά την αξιολόγηση των νομικών εννοιών και την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών, που θα οδηγήσουν στην εφαρμογή του κατάλληλου κανόνα δικαίου. Για τον λόγο αυτό ο διοικούμενος θα πρέπει να καλείται σε προηγούμενη ακρόαση, έτσι ώστε να εξακριβωθούν τα πραγματικά περιστατικά και να εκφραστούν τα νομικά επιχειρήματα του ενδιαφερομένου, έτσι ώστε η φορολογική αρχή να προχωρήσει στην ορθή υπαγωγή.

Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα στην περίπτωση που το εισόδημα του διοικουμένου υπολογίζεται εξωλογιστικά, επειδή δεν τηρούσε τα βιβλία του ΚΒΣ. Η φορολογική αρχή δρα στο πλαίσιο διακριτικής ευχέρειας, διότι καλείται να εκτιμήσει με βάση πληροφορίες για τη συναλλακτική δράση του και άλλα τεκμήρια, όπως το κέρδος ομοειδών επιχειρήσεων.

Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση λήψεως εικονικών τιμολογίων, όπου η αρμόδια αρχή καλείται να διαπιστώσει, αφενός το ανύπαρκτο της συναλλαγής και αφετέρου το εάν ο φορολογούμενος τελούσε σε καλή ή κακή πίστη. Επομένως, η εφαρμογή της αρχής της ακροάσεως είναι απαραίτητη για να εξαχθούν τα ανωτέρω συμπεράσματα.¹³¹

Η εν λόγω απόφαση, επισημαίνει και τα περιθώρια άσκησης διακριτικής ευχέρειας της φορολογικής αρχής αναφορικά με τις περιπτώσεις που εντοπίζεται υπαιτιότητα του παραβάτη. Επομένως, για να επιμετρηθεί το

¹³¹ ΚΑΛΛΙΓΕΡΟΥ Διαμάντα, ό. π., σελ. 455.

ποσό του προστίμου που θα επιβληθεί, θα πρέπει ο παραβάτης να κληθεί έτσι ώστε να παράσχει εξηγήσεις και να εξακριβωθούν τα απαραίτητα στοιχεία που διαδραματίζουν καταλυτικό ρόλο για την επιμέτρηση του.¹³²

Διαφωτιστικά κρίνονται ως προς αυτό το ζήτημα τα όσα αναφέρονται στη σκέψη 6 της ΟλΣΤΕ 2370/2007, σύμφωνα με τα οποία: «Επειδή, σε περίπτωση διενέργειας φορολογικού ελέγχου και διαπιστώσεως παραβάσεως των διατάξεων του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων, πριν από την έκδοση πράξεως επιβολής προστίμου κατά το άρθρο 34 του Κώδικα αυτού, εφ' όσον με την εν λόγω πράξη αποδίδεται υπαίτια συμπεριφορά στον παραβάτη ή αυτή εκδίδεται κατόπιν επιμετρήσεως του ποσού του προστίμου, για την οποία λαμβάνονται υπόψη η βαρύτητα και οι συνθήκες τελέσεως της παραβάσεως, καθώς και λοιπές περιστάσεις που ασκούν επιρροή στον προσδιορισμό του ύψους του επιβλητέου προστίμου, η φορολογική αρχή έχει από το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος την υποχρέωση να διασφαλίζει στον φερόμενο ως παραβάτη την ευχέρεια να εκθέτει σχετικά τις απόψεις του, ειδικότερα δε να του επιδίδει το σχετικό σημείωμα με κλήση για παροχή εξηγήσεων, εκτός αν είναι ιδιαίτερος δυσχερής η επίδοση του εν λόγω σημειώματος προς τον φερόμενο ως παραβάτη, γεγονός το οποίο απαιτείται να βεβαιώνεται με ειδική αιτιολογία. Η συμμόρφωση της φορολογικής αρχής προς την υποχρέωσή της αυτή αποτελεί προϋπόθεση νομιμότητος της σχετικής διαδικασίας και δεν μπορεί να αναπληρωθεί από τη δυνατότητα που παρέχεται στον επιτηδευματία, στον οποίο επιβλήθηκε το πρόστιμο, από την, παρατιθέμενη στην προηγούμενη σκέψη, διάταξη της παραγράφου 4 του άρθρου 34 του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων, να ζητήσει τη διοικητική επίλυση της διαφοράς, μετά την έκδοση της πράξεως επιβολής προστίμου, επιδιώκοντας την εξαφάνιση ή την τροποποίησή της. Τούτο δε διότι, κατά το γράμμα και το σκοπό της πιο πάνω συνταγματικής διατάξεως, το θεσπιζόμενο με αυτήν δικαίωμα του διοικουμένου συνίσταται ακριβώς στην «προηγούμενη», δηλαδή πριν από την έκδοση της εις βάρος του εκτελεστής πράξεως, ακρόασή του από την αρμόδια αρχή».

Η ανωτέρω κρίση του ΣΤΕ παγιώθηκε μέσα στα επόμενα χρόνια με πληθώρα αποφάσεων. Σταχυολογικά, αναφερόμαστε στις ΣΤΕ 1368/2014,

¹³² ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρήστος, ό. π., σελ. 129-132.

2030/2010, 2029/2010 και 282/2010. Ως εκ τούτου, επισημαίνεται ότι συνέβαλλε καθοριστικά στην καθιέρωση της εφαρμογής του δικαιώματος της ακροάσεως στη φορολογική διαδικασία και θα μπορούσε δυνητικά να λειτουργήσει ως εφελτήριο για την εδραίωση του επίμαχου δικαιώματος σε κάθε διοικητική διαδικασία.¹³³

β) Κοινωνικοασφαλιστικές διαφορές

Όσον αφορά στον τομέα της κοινωνικοασφαλιστικής διαδικασίας, επισημαίνεται πως το δικαίωμα της ακροάσεως θα πρέπει να εφαρμόζεται και μάλιστα προνομιακά. Η άποψη αυτή θεμελιώνεται καταρχήν στο γεγονός ότι η πλειοψηφία των ασφαλισμένων ανήκει σε χαμηλές εισοδηματικές τάξεις, οι οποίες δεν γνωρίζουν πλήρως τα δικαιώματά τους και δεν είναι εξοικειωμένες με την πολυσχιδή διοικητική διαδικασία, η οποία εφαρμόζεται στα κοινωνικοασφαλιστικά ζητήματα και είναι αρκετά πολύπλοκη τόσο νομικά, όσο και διαδικαστικά. Η έλλειψη, επομένως, της δυνατότητας εκπροσώπησης από έναν εξειδικευμένο δικηγόρο, λόγω της οικονομικής ένδειας θα πρέπει τουλάχιστον να αντισταθμίζεται αφενός με την απαραίτητη πληροφόρηση και αφετέρου με την τήρηση του δικαιώματος της ακροάσεως.

Αρχικά, είναι πολύ συχνό το φαινόμενο η κοινωνικοασφαλιστική διαδικασία να κινείται κατόπιν αιτήσεως του διοικουμένου. Πλέον, η παλαιότερη νομολογία του ΣτΕ, σύμφωνα με την οποία ακόμα και η υποβολή της αιτήσεως αρκούσε για να καλυφθεί το δικαίωμα της ακροάσεως του διοικουμένου έχει ξεπεραστεί. Ως εκ τούτου, η Διοίκηση πριν καταλήξει στην απόρριψη της αιτήσεως του διοικουμένου θα πρέπει να τον καλέσει για ακρόαση, τόσο για να εξακριβωθούν τα πραγματικά γεγονότα, όσο και για εξεταστούν τα νομικά του επιχειρήματα.

Άλλωστε, δεν πρέπει να παραγνωριστεί το γεγονός ότι κατά κύριο λόγο οι αιτήσεις που καταθέτει ο διοικούμενος για την ενεργοποίηση της κοινωνικοασφαλιστικής διαδικασίας είναι τυποποιημένες, με αποτέλεσμα να

¹³³ ΚΟΪΜΤΖΟΓΛΟΥ ΙΩΑΝΝΗΣ ΕΛ., Παραβάσεις του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων (ΚΒΣ) και δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης ΣτΕΟΛ. 2370/2007, ΕφημΔΔ 5/2007, σελ. 626.

μην μπορεί να αναπτύξει τις απόψεις του επαρκώς. Συνεπώς, η τήρηση του τύπου της ακροάσεως κρίνεται επιβεβλημένη.

Ως προς το ζήτημα των ενδικοφανών προσφυγών στην κοινωνικοασφαλιστική διαδικασία επισημαίνεται πως σε συνάφεια με το άρθρο 6 παρ. 4 ΚΔΔιαδ, η δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής, δεν καλύπτει τον τύπο της προηγούμενης ακροάσεως. Η άποψη αυτή εκφράστηκε στη ΣΤΕ 2180/2013, όπου έγινε δεκτή η υποχρέωση των ασφαλιστικών οργάνων να καλούν τον διοικούμενο προς ακρόαση πριν την έκδοση Πράξης Επιβολής Εισφορών (ΠΕΕ) και Πράξης Επιβολής Πρόσθετης Επιβαρύνσεως Εισφορών (ΠΕΠΕΕ), διότι η μη τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακροάσεως στις υποθέσεις που διέπονται κατά χρόνον από τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας δεν καλύπτεται με την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής από τον διοικούμενο κατά της βλαπτικής των συμφερόντων του πράξεως.

Σημαντική αναφορικά με την εφαρμογή του δικαιώματος της ακροάσεως στην κοινωνικοασφαλιστική διαδικασία θεωρείται η ΣΤΕ 3516/2014, στην οποία κρίθηκε ότι η έκδοση ΠΕΕ και ΠΕΠΕΕ δεν οφείλεται σε τυπική παράβαση, ήτοι σε αντικειμενικά γεγονότα, αλλά συνδέεται με την υποκειμενική συμπεριφορά του εργοδότη. Επομένως, η κλήση σε προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου είναι απαραίτητη.¹³⁴

Αξιοσημείωτη είναι, όμως, και η αντίθετη θέση που έγινε δεκτή στη ΣΤΕ 119/2015, η οποία έκρινε με βάση το προ του 2014 νομοθετικό καθεστώς. Σύμφωνα με αυτή, θεωρήθηκε ότι η Διοίκηση κατά την έκδοση Πράξης Επιβολής Προστίμου Ανασφαλιστών Εργαζομένων (ΠΕΠΑΕ) δρα κατά δέσμια αρμοδιότητα, με αποτέλεσμα τη μη εφαρμογή της ακροάσεως. Επιπροσθέτως, στην ΣΤΕ 112/2015 έγινε δεκτό ότι για λόγους δημοσίου συμφέροντος επιβάλλεται το πρόστιμο μόλις εντοπιστούν οι τυπικές πλημμέλειες, χωρίς να λαμβάνεται υπ' όψιν η υποκειμενική συμπεριφορά του διοικουμένου.

Οι δύο προαναφερθείσες αποφάσεις φαίνεται να μην συνάδουν με τα όσα έγιναν δεκτά στην ΣΤΕ 2180/2013, αν και δεν φαίνεται να υφίσταται κάποια διαφοροποίηση μεταξύ τους που να δικαιολογεί τη διαφορετική τους

¹³⁴ Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγει και η ΣΤΕ 3516/2014.

αντιμετώπιση. Άλλωστε, ως προς την επίκληση δημοσίου συμφέροντος, θα έπρεπε να γίνει δεκτό σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 3 ΚΔΔιαδ ότι η ακρόαση θα έπρεπε να λάβει χώρα έστω και μετά την έκδοση προσωρινής διοικητικής πράξεως. Εξάλλου, το ζήτημα της διαφοροποίησης έναντι της ύπαρξης υπαιτιότητας στην πρώτη και υποκειμενικής συμπεριφοράς στη δεύτερη απόφαση δεν φαίνεται να δικαιολογείται επαρκώς, έτσι ώστε να χωρεί διαφορετική αντιμετώπιση των δύο περιπτώσεων.

Κλείνοντας, λαμβάνοντας υπ' όψιν τα ανωτέρω καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι στις κοινωνικοασφαλιστικές διαφορές η εφαρμογή του δικαιώματος της ακρόασης είναι απαραίτητη. Για το λόγο αυτό, επισημαίνεται ότι θα πρέπει αφενός να λαμβάνει χώρα η απαραίτητη ενημέρωση των διοικουμένων ως προς τη δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής και αφετέρου η τήρηση της ακρόασης να ελέγχεται αυτεπαγγέλτως από το Δικαστήριο.¹³⁵

γ) Υποθέσεις αλλοδαπών

Αναφορικά με τις υποθέσεις αλλοδαπών και ειδικότερα με το ζήτημα των απελάσεων και της ανάκλησης της άδειας παραμονής τους στη χώρα η νομολογία του ΣτΕ είναι πλούσια. Είναι προφανές ότι και οι δύο προαναφερθείσες διοικητικές πράξεις είναι δυσμενείς και ως εκ τούτου κατ' αρχήν κρίνεται απαραίτητο πριν την έκδοσή τους να προηγηθεί ακρόαση των ενδιαφερομένων. Παρά ταύτα, εντοπίζεται ότι η νομολογία του ΣτΕ εκτός από τις περιπτώσεις που θα πρέπει να εξεταστεί η υποκειμενική συμπεριφορά του αλλοδαπού, προβαίνοντας στην επίκληση εξαιρέσεων εφαρμογής του δικαιώματος της ακρόασης παρακάμπτει την εφαρμογή του.

Στην πρόσφατη ΣτΕ 3457/2015 επισημαίνεται επί υποθέσεως ανάκλησης της αδειας παραμονής του αλλοδαπού ότι η ύπαρξη καταδικαστικής ποινικής αποφάσεως αποτελεί αντικειμενικό δεδομένο που στηρίζει την κρίση της Διοικήσεως περί συνδρομής λόγων δημοσίας τάξεως,

¹³⁵ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, Περί του δικαιώματος ακρόασης στην κοινωνικοασφαλιστική διαδικασία, ΕφημΔΔ 3/2016, σελ. 325-333.

που επιβάλλουν την ανάκληση της αδειάς παραμονής και ως εκ τούτου δεν χωρεί εφαρμογή του δικαιώματος της ακρόασης. Πιο συγκεκριμένα, αναφέρεται ότι: «Οι διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθρου 6 Κ.Δ.Διαδ. εφαρμόζονται και όταν οι σχετικές με τη δυσμενή διοικητική πράξη διατάξεις προβλέπουν δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής». Όπως έχει κριθεί, κατά την έννοια του άρθρου 6 του Κ.Δ.Διαδ., το εύρος εφαρμογής του οποίου συμπίπτει με εκείνο του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος, δεν επιβάλλεται η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου, όταν η δυσμενής πράξη εκδίδεται βάσει αντικειμενικών δεδομένων (ΣτΕ 4597/2005, 3222/2000 κ.α.). Εξ άλλου, η τυχόν ύπαρξη καταδικαστικής ποινικής αποφάσεως αποτελεί αντικειμενικό δεδομένο το οποίο στηρίζει την κρίση της Διοικήσεως περί συνδρομής λόγων δημοσίας τάξεως, που επιβάλλουν κατά την παρατεθείσα διάταξη την ανάκληση της αδειάς παραμονής του αλλοδαπού, μη καταλειπομένου στην Διοίκηση σταδίου διακριτικής ευχερείας, δεδομένου μάλιστα ότι κατά την ποινική διαδικασία που έχει προηγηθεί, έχουν διερευνηθεί πλήρως η υπαιτιότητα, οι λοιπές συνθήκες διαπράξεως του ποινικού αδικήματος και η προσωπικότητα του αλλοδαπού. Στην περίπτωση αυτή, συνεπώς, η Διοίκηση δεν υποχρεούται να καλέσει τον αλλοδαπό σε ακρόαση, κατά τα άρθρα 20 παρ. 2 του Συντάγματος και 6 του Κ.Δ.Διαδ., πριν από την ανάκληση της χορηγηθείσης αδειάς διαμονής (βλ. ΣτΕ 808/2013 7μ., 5029/2012, 2515/2011κ.ά.)».

Ανάλογη είναι η στάση του Ανώτατου Διοικητικού μας Δικαστηρίου και επί υποθέσεων απόρριψης του αιτήματος χορήγησης άδειας διαμονής αλλοδαπών στην χώρα. Ειδικότερα, στην περίπτωση αυτή κρίθηκε ότι επειδή η διαδικασία που κατέληξε στην έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης, κινήθηκε μετά από αίτηση του αιτούντος, δεν απαιτείται προ της εκδόσεως της πράξεως κλήση του σε ακρόαση. Χαρακτηριστικές είναι οι αποφάσεις ΣτΕ 3811/2012, 1830/2011, 403/2007.¹³⁶

Αντιθέτως, στη ΣτΕ 551/2003 το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι επί ανάκλησης της αδειάς παραμονής στην Ελλάδα, συνδεόμενης με υποκειμενική συμπεριφορά αλλοδαπού, είναι απαραίτητη η τήρηση της διαδικασίας της προηγούμενης ακρόασης πριν από την έκδοση

¹³⁶ ΜΑΡΙΝΑΚΗ Χρυσούλα Ελ., Ακυρωτική διαδικασία και η πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ σε υποθέσεις αλλοδαπών, ΕΜΕΔ 3/2013, σελ. 235-236.

της ανακλητικής πράξης. Εξάλλου, έγινε δεκτό ότι η παράλειψη τήρησης του τύπου αυτού δεν μπορεί να αναπληρωθεί με την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής κατά της πράξης. Παρόμοιες είναι και οι ΣΤΕ 3076/2002, 1027/2002.¹³⁷

Επομένως, εντοπίζεται πως στις περιπτώσεις που η κρίση της Διοίκησης, ερείδεται σε αντικειμενικά δεδομένα καλείται να αποφανθεί νομίμως, ακόμα κι αν το δικαίωμα της ακροάσεως δεν έχει εφαρμοστεί. Αντιθέτως, στις περιπτώσεις που η απόφαση της θα ληφθεί μετά την εξέταση της υποκειμενικής συμπεριφοράς του αλλοδαπού το δικαίωμα της ακροάσεως θα πρέπει να ασκηθεί, διαφορετικά η πράξη της Διοικήσεως θα είναι ακυρωτέα.

ΙΑ) Το νομικό επιχείρημα της αλυσιτέλειας

Για πρώτη φορά με την ΟΛΣΤΕ 530/2003 τέθηκε το ζήτημα της αλυσιτέλειας ως νομική βάση για την απόρριψη αιτήσεως ακυρώσεως. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, το νομικό αυτό επιχείρημα στηρίχθηκε στο γεγονός ότι όταν προσβάλλεται μια διοικητική πράξη, η οποία έχει εκδοθεί με δέσμια αρμοδιότητα, η έρευνα των λόγων ακύρωσης που άπτονται της νόμιμης συγκρότησης του οργάνου που την εξέδωσε και γενικότερα κάθε εξωτερικού τύπου της αποφάσεως δεν θα ληφθούν υπόψη, εφόσον δεν αμφισβητούνται τα πραγματικά περιστατικά. Αυτό συμβαίνει διότι η διοικητική πράξη που εκδίδεται στο πλαίσιο δέσμιας αρμοδιότητας μπορεί να έχει μόνον το περιεχόμενο που επιτρέπει ο νόμος.

Η επόμενη απόφαση στην οποία έγινε αναφορά της αλυσιτέλειας, αφορούσε σε υπόθεση διακοπής προγράμματος επιχορήγησης εργοδοτών από τον ΟΑΕΔ και είναι η ΣΤΕ 3382/2010. Σε αυτή την απόφαση έγινε για πρώτη φορά η σύνδεση της κατασκευής της αλυσιτέλειας με το δικαίωμα της ακροάσεως και θεωρήθηκε ότι το τελευταίο δεν προσβλήθηκε, διότι ο αιτών

¹³⁷ ΤΑΧΟΣ Α. Ι., ό. π., σελ. 351-353.

δεν επικαλείται την ύπαρξη κρίσιμων στοιχείων, τα οποία δεν μπόρεσε να θέσει υπόψη της Διοίκησης.

Η κρίσιμη απόφαση με την οποία παγιώθηκε η ως άνω κατασκευή της αλυσιτέλειας, που εφαρμόστηκε στην προαναφερθείσα απόφαση είναι η ΟΛΣΤΕ 4447/2012. Χαρακτηριστικά είναι όσα αναφέρονται στη σκέψη 7 της αποφάσεως, τα οποία παρατίθενται παρακάτω: *«Επειδή, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης αποβλέπει στην παροχή της δυνατότητας στον διοικούμενο, τον οποίον αφορά η δυσμενής διοικητική πράξη να προβάλλει συγκεκριμένους ισχυρισμούς ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού οργάνου, ούτως ώστε να επηρεάσει τη λήψη από το όργανο αυτό της σχετικής αποφάσεως ύστερα από διαφορετική εμφάνιση ή εκτίμηση του πραγματικού υλικού, και τούτο, ανεξαρτήτως του αν παρέχεται στον διοικούμενο αυτό η δυνατότητα να ασκήσει ενδικοφανή προσφυγή κατά της διοικητικής πράξεως. Συνεπώς, για το λυσιτελές της προβολής από τον διοικούμενο λόγου ακυρώσεως περί μη τηρήσεως του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης πριν την έκδοση της δυσμενούς γι' αυτόν πράξεως απαιτείται και παράλληλη αναφορά και των ισχυρισμών που αυτός θα προέβαλε ενώπιον της Διοικήσεως αν είχε κληθεί».*

Έπειτα, ακολούθησαν αρκετές αποφάσεις του Ακυρωτικού μας Δικαστηρίου, στις οποίες επαναλήφθηκε το επιχείρημα του λυσιτελούς της προβολής από τον διοικούμενο λόγου ακυρώσεως περί μη τηρήσεως του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης πριν από την έκδοση της δυσμενούς γι' αυτόν πράξης, μόνο εφόσον γίνει και παράλληλη αναφορά των ισχυρισμών που αυτός θα προέβαλλε προς τη Διοίκηση, αν είχε κληθεί. Χαρακτηριστικά αναφερόμαστε στις ΣΤΕ 2560/2015 ΟΛΣΤΕ 4172/2014, 3139/2014, 1542/2014, 1368/2014, 3578/2013, 1159/2013.

Το ζήτημα που εγείρεται μέσα από την κατασκευή του επιχειρήματος περί αλυσιτέλειας, είναι ότι κατ' ουσίαν εκφράζει μια τρόπον τινά μεθοδολογική αδυναμία και γενικότερα μια τάση συρρίκνωσης του ακυρωτικού ελέγχου. Πιο συγκεκριμένα, εντοπίζεται ότι ο αιτών καλείται να αποδείξει ότι η μη τήρηση του τύπου της ακρόασεως είχε ουσιαστική επιρροή στα συμφέροντα του, υπέστη δηλαδή βλάβη εξ αιτίας αυτής, καλούμενος ταυτόχρονα να επικαλεστεί και τους ισχυρισμούς που θα προέβαλε ενώπιον της διοικητικής αρχής. Η ίδια λογική εμφανίζεται και στο άρθρο 79 παρ. 5 εδ. β

ΚΔΔ, σύμφωνα με το οποίο: «*Η πράξη ακυρώνεται για παράβαση διάταξης που ρυθμίζει τον τύπο ή τη Διαδικασία έκδοσης της πράξης, μόνον αν ο προσφεύγων επικαλείται και αποδεικνύει βλάβη, η οποία δεν μπορεί να αποκατασταθεί διαφορετικά παρά μόνο με την ακύρωση της πράξης*».

Άλλο ένα θέμα που εγείρεται αναφορικά με τη νομική κατασκευή της αλυσιτέλειας εντοπίζεται και στη σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ του ακυρωτικού Δικαστή και της Διοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, μέσα από τη διεύρυνση του ελέγχου ως προς το ουσιώδες των ισχυρισμών και τη συνακόλουθη επέκταση της εξουσίας του Δικαστή, τίθενται ερωτήματα συνταγματικής ορθότητας που αφορούν στην αρχή της διάκρισης των εξουσιών.

Τέλος, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη και μια πιο πρακτική συνέπεια της ένταξης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στους αλυσιτελώς προβαλλόμενους λόγους, σύμφωνα με την οποία δυσχεραίνεται σε μεγάλο βαθμό η ευδοκίμηση της προβολής του ως λόγο ακυρώσεως από τον διοικούμενο. Εξάλλου, θα πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν ότι μια τέτοια νομολογιακή αντιμετώπιση μπορεί να καταλήξει μέχρι και στην άρση της υποχρέωσης της Διοίκησης να ικανοποιήσει αυτό το θεμελιώδες δικαίωμα άμυνας του διοικουμένου.¹³⁸ Ως εκ τούτων, φαίνεται πως η εφαρμογή της κατασκευής της λυσιτέλειας θίγει τον πυρήνα του δικαιώματος της ακρόασης, αλλά θέτει και ερωτήματα δογματικής ορθότητας και επομένως θα πρέπει να αντιμετωπιστεί με ιδιαίτερο σκεπτικισμό.

IB) Το ζήτημα του αυτεπάγγελτου δικαστικού ελέγχου της τήρησης του δικαιώματος

Εξαιρετικά ενδιαφέρον είναι το ζήτημα που έχει απασχολήσει επί σειρά ετών τη νομολογία του ΣτΕ και αφορά στη δυνατότητα να εξετάζεται

¹³⁸ ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγενία Β. , Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. 30-12-2013, 11-04-2016), <https://www.prevedourou.gr/%CF%84%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CF%89%CE%BC%CE%B1%CF%80%CF%81%CE%BF%CE%B7%CE%B3%CE%BF%CF%8D%CE%BC%CE%B5%CE%BD%CE%B7%CF%82%CE%B1%CE%BA%CF%81%CF%8C%CE%B1%CF%83%CE%B7%CF%82%CE%B3%CE%B5/>

αυτεπαγγέλτως από το Δικαστήριο εάν έχει τηρηθεί το δικαίωμα της ακροάσεως.

Κρίσιμη είναι η υπ' αριθ. 3718/2003 απόφαση του ΣΤΕ Επταμελούς συνθέσεως, η οποία κατέληξε, με σημαντική όμως μειοψηφία, στο συμπέρασμα ότι η τήρηση ή μη της προηγούμενης ακροάσεως δεν ερευνάται αυτεπαγγέλτως από το Δικαστήριο, καθώς αφενός δεν υπάρχει συνταγματική διάταξη ή διάταξη νόμου, ούτε γενική αρχή του διοικητικού δικαίου που επιβάλλει στο Συμβούλιο της Επικρατείας την υποχρέωση να εξετάζει αυτεπαγγέλτως λόγο ακυρώσεως, αναφερόμενο σε παραβίαση του κατά το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου.

Αφετέρου τονίζεται ότι πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, αλλά και οι διατάξεις του άρθρου 79 του ΚΔΔ προβλέπουν ρητώς ότι αποκλείεται ο αυτεπάγγελτος έλεγχος της παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας που έχει ταχθεί για την έκδοση της πράξης.

Εξ άλλου, επισημαίνεται ότι η υποχρέωση της προηγούμενης ακρόασης που επιβάλλεται στη Διοίκηση από συνταγματική διάταξη και αποτελεί αντιστοίχως ατομικό δικαίωμα των ενδιαφερομένων δεν συνεπάγεται την υποχρέωση των Δικαστηρίων να εξετάζουν αυτεπαγγέλτως την τήρηση του συνταγματικού αυτού κανόνα.¹³⁹

Αν γινόταν δεκτή η αντίθετη εκδοχή, τα Δικαστήρια θα όφειλαν να εξετάζουν αυτεπαγγέλτως εάν συντρέχει παραβίαση όχι μόνο του κατοχυρωμένου από το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος ατομικού δικαιώματος, αλλά κάθε ατομικού δικαιώματος καθώς επίσης και κάθε εφαρμοστέας συνταγματικής διάταξης.

Εν όψει των ανωτέρω, το Ανώτατο Διοικητικό μας Δικαστήριο κατέληξε ότι η τήρηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου, ελέγχεται μόνον εφ' όσον υπάρχει λόγος παραδεκτώς προβαλλόμενος, σύμφωνα με τις διατάξεις του Π.Δ. 18/1989.¹⁴⁰

Αναφορικά με την ανωτέρω άποψη της νομολογίας, σημαντικές επικρίσεις έχουν διατυπωθεί από τη θεωρία, όπου γίνεται δεκτή η άποψη σύμφωνα με την οποία το άρθρο 79 παρ. 1(β) ΚΔΔ μπορεί να εφαρμοστεί και

¹³⁹ ΔΙΒΑΝΗ Χριστίνα, ό. π., σελ.499.

¹⁴⁰ ΤΑΧΟΣ Α.Ι., ό. π., σελ. 346-348.

στην περίπτωση της έλλειψης ακροάσεως, διότι συνδέεται με την έλλειψη νομίμου βάσεως της διοικητικής πράξεως, στοιχείο το οποίο ελέγχεται αυτεπαγγέλτως από το δικαστήριο. Αυτό δικαιολογείται από το γεγονός ότι η έλλειψη ακροάσεως οδηγεί ή δύναται να έχει ως αποτέλεσμα την ελλιπή διατύπωση των πραγματικών περιστατικών και ως εκ τούτου μια λανθασμένη υπαγωγή και αιτιολογία της πράξης.

Ακόμη, υποστηρίζεται ότι δεν είναι αυτονόητο ότι μόνο αντισυνταγματικός νόμος χρίζει αυτεπάγγελτου ελέγχου από το Δικαστήριο, σύμφωνα με το άρθρο 93 παρ. 4 Σ. Αντιθέτως και η αντισυνταγματική διοικητική πράξη θα πρέπει να χρίζει της ίδιας αντιμετώπισης, ειδικά στην περίπτωση που παραβιάζεται ένας ουσιώδης τύπος ο οποίος κατοχυρώνεται συνταγματικά.¹⁴¹

Στο ίδιο μήκος κύματος με την ΣτΕ 3718/2003 κινήθηκε και η ΣτΕ 2960/2005, η οποία αφορά σε αναίρεση αποφάσεως για πράξη καταλογισμού προστίμου Δασάρχη. Και σε αυτή την απόφαση διατυπώθηκε η άποψη περί μη υποχρεώσεως του Δικαστηρίου να λαμβάνει αυτεπαγγέλτως υπόψη το εάν τηρήθηκε ο ουσιώδης τύπος της ακροάσεως, παγιώνοντας με αυτόν τον τρόπο την ως άνω νομολογία.

Πλέον υφίσταται πληθώρα αποφάσεων του Ανώτατου Ακυρωτικού μας Δικαστηρίου, με τις οποίες επαναλαμβάνεται και επικυρώνεται η ανωτέρω άποψη. Χαρακτηριστικά, μπορούμε να αναφερθούμε στις ΣτΕ 2160/2007 και 3451/2007, οι οποίες άπτονται του ζητήματος της κατεδάφισης αυθαιρέτων που βρίσκονται εντός δασικής έκτασης. Εξίσου σημαντικές αποφάσεις που ακολουθούν το ως άνω σκεπτικό είναι και οι πιο πρόσφατες ΣτΕ 3490/2015, 235/2015, 4575/2014, 1767/2014, 271/2014, 4064/2013, 3172/2013, 2546/2013, 1817/2012, 3341/2011, 1270/2011, 718/2011, 3890/2010, 3887/2010, 3997/2008.

Η αντίθετη άποψη, σύμφωνα με την οποία η μη εφαρμογή της αρχής της ακροάσεως εξετάζεται αυτεπαγγέλτως από το Δικαστήριο, έχει υποστηριχθεί σε ελάχιστες περιπτώσεις. Ένα τέτοιο παράδειγμα εντοπίζεται σε υποθέσεις πράξεων της φορολογικής αρχής, όπου η μη τήρηση της ακροάσεως ελέγχεται αυτεπαγγέλτως από το Δικαστήριο, εφόσον κάτι τέτοιο

¹⁴¹ ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, Περί του δικαιώματος ακροάσεως στην κοινωνικοασφαλιστική διαδικασία, ΕφημΔΔ 3/2016, σελ. 329-330.

προκύπτει από την έκθεση ελέγχου ή την πράξη επιβολής ενιαίου προστίμου λήψης και καταχώρησης εικονικού τιμολογίου.¹⁴²

Αξίζει να γίνει μια αναφορά και στη σημαντική μειοψηφία της ΣΤΕ3718/2003, η οποία επικαλούμενη και την παλαιότερη ΣΤΕ 3920/1979, υποστήριξε ότι οι λόγοι ακυρώσεως οι σχετικοί με την τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου σε περίπτωση που εκδίδεται διοικητική πράξη, η οποία είναι δυσμενής για τα δικαιώματά του και τα συμφέροντά του, είναι, κατ' αρχήν, λόγοι αυτεπαγγέλτως εξεταζόμενοι. Σύμφωνα με αυτή, η ανάγκη εξασφάλισης της αποτελεσματικής επιβολής και εφαρμογής των συνταγματικών κανόνων επιτάσσει ο δικαστής να ελέγχει, κατ' αρχήν, αυτεπαγγέλτως, πέρα από το αν οι εφαρμοζόμενοι απ' αυτόν κανόνες δικαίου είναι σύμφωνοι κατά το περιεχόμενό τους με τους συνταγματικούς κανόνες, και το αν στη διαδικασία εκδόσεως των προσβαλλομένων ενώπιων του διοικητικών πράξεων έχουν τηρηθεί και οι διαδικασίες που θεσπίζονται με συνταγματικές διατάξεις. Και τούτο διότι οι τύποι και οι διαδικασίες που καθιερώνονται από το Σύνταγμα, θεσπίζονται ως θεσμικές εγγυήσεις για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και εν γένει των ελευθεριών των πολιτών. Το ίδιο ισχύει κατ' εξοχήν και αναφορικά με τον τύπο της ακροάσεως του διοικουμένου πριν από την έκδοση δυσμενούς γι' αυτόν διοικητικής πράξεως.

Επιπροσθέτως, εξαίρεση αυτεπάγγελτου ελέγχου της τήρησης ή μη της προηγούμενης ακροάσεως, υφίσταται και επί των πειθαρχικών υποθέσεων δημοσίων υπαλλήλων. Σε αυτή την περίπτωση η αντιμετώπιση είναι διαφορετική, διότι υπάρχουν νομοθετικές διατάξεις, που καθορίζουν τη διαδικασία επιβολής πειθαρχικών ποινών, οι οποίες θα πρέπει να ερμηνεύονται σύμφωνα με το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ, δίνοντας στον πειθαρχικά διωκόμενο τη δυνατότητα να υπερασπιστεί τον εαυτό του. Συνεπώς, το Δικαστήριο αυτεπαγγέλτως θα καλείται να αποφαινεται για τυχόν παράβαση ουσιώδους τύπου της πειθαρχικής διαδικασίας, η οποία στερεί από τον διωκόμενο υπάλληλο να εκφράσει τις απόψεις του επί της κατηγορίας που του επιρρίπτεται.¹⁴³

¹⁴²ΣΤΕ 591/2007, 1748/2007.

¹⁴³ΚΑΛΛΙΓΕΡΟΥ Διαμάντα, ό. π., σελ.459-460.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ – ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Κλείνοντας την ανάλυση του δικαιώματος της ακροάσεως σε θεωρητικό και νομολογιακό επίπεδο οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι πρόκειται για ένα ιδιαίτερα ενδιαφέρον ζήτημα του διοικητικού δικαίου, το οποίο εξελίσσεται συνεχώς.

Είναι γεγονός, ότι παρά την ανεπιφύλακτη κατοχύρωση του στο άρθρο 20 παρ. 2 Σ, ήδη από την συμπερίληψή του στο Σύνταγμα του 1975, διατυπώθηκαν επικρίσεις από τη θεωρία ως προς το πεδίο εφαρμογής του. Αλλά και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας προέβη εξ αρχής σε προσπάθειες σημαντικής συρρίκνωσης της κανονιστικής του εμβέλειας.

Πλέον, μετά από πληθώρα μελετών και δικαστικών αποφάσεων αρχίζει να διαφαίνεται μια αντίστροφη τάση, χωρίς όμως να λείπουν ορισμένες παλινδρομήσεις στο πεδίο της νομολογίας. Αξιοσημείωτη είναι, βέβαια, και η προσπάθεια που έχει καταβληθεί από τον νομοθέτη για να διορθώσει τα νομολογιακά κακώς κείμενα, με χαρακτηριστικό παράδειγμα την ενδελεχή κατοχύρωση του δικαιώματος στο άρθρο 6 ΚΔΔιαδ. Αδιαμφισβήτητο είναι όμως και το γεγονός ότι το Ανώτατο Διοικητικό μας Δικαστήριο, έχει πλέον αναγνωρίσει την εφαρμογή του σε πληθώρα περιπτώσεων που παλαιότερα σθεναρά αρνούταν, όπως φερ' ειπείν στο πεδίο των φορολογικών διαφορών.

Εν κατακλείδι, για να μπορέσουμε να οδηγηθούμε σε ένα ασφαλές συμπέρασμα για την στάση που θα πρέπει να τηρηθεί στις περιπτώσεις που το δικαίωμα της ακροάσεως έρχεται σε σύγκρουση με άλλα συνταγματικά αγαθά και κυρίως με την αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας ή με οποιαδήποτε έκφανση του δημοσίου συμφέροντος, θα πρέπει οι αντιτιθέμενες έννοιες να σταθμιστούν στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας, έτσι ώστε να επιτευχθεί τελικά η ικανοποίηση τους στον υψηλότερο δυνατό βαθμό, μέσω της μεθόδου της πρακτικής τους εναρμόνισης.

Συνεπώς, εφόσον η νομολογία ενστερνιστεί την προαναφερθείσα μέθοδο για να αντιμετωπίσει τις περιπτώσεις των συγκρούσεων και διευρύνει το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος της ακροάσεως σε όλες τις περιπτώσεις που χρίζει εφαρμογής, θα επιτευχθούν καλύτερα αποτελέσματα, διότι θα

προστατευθούν, τόσο τα δικαιώματα των διοικουμένων, όσο και τα συμφέροντα της ίδιας Διοίκησης, η οποία θα βρίσκεται σε θέση να καταλήγει σε ορθότερες αποφάσεις.

Άλλωστε, όπως έχει επισημάνει και ο Μιχαήλ Στασινόπουλος, τίποτα δεν οδηγεί τόσο πολύ στη δυστυχία τον άνθρωπο, όσο η στέρηση των δικαιωμάτων του. Εξαίρεση δεν θα μπορούσε να αποτελέσει το δικαίωμα της ακρόασης, το οποίο καταλαμβάνει εξέχουσα θέση ανάμεσα στα υπόλοιπα, λόγω της αναπόσπαστης σύνδεσής του με την αξιοπρέπεια και την προσωπικότητα του ανθρώπου.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

A) Συγγράμματα:

- *BENIZELOS* Ευάγγελος Β., Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1990.
- *ΓΕΡΟΝΤΑΣ* Απόστολος, *ΛΥΤΡΑΣ* Σωτήρης, *ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ* Προκόπης, *ΣΙΟΥΤΗ* Γλυκερία, *ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ* Σπυρίδων, Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2010.
- *ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ* Πρόδρομος Δ., Γενικό διοικητικό δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2012.
- *ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ* Πρόδρομος Δ., Συνταγματικό δίκαιο, Ατομικά δικαιώματα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2010.
- *ΚΟΡΣΟΣ* Δημήτριος, *Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό μέρος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 2005.*
- *ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ* Πάνος, *Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1992.*
- *ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ–ΣΚΑΛΤΣΑ* Ανδρομάχη, Η προστασία του διοικουμένου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1999.
- *ΡΑΪΚΟΣ* Δημήτριος Γ., Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006.
- *ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ Μ. Δ., Το δικαίωμα της υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, εκδόσεις Αφοί Ρώδη, Αθήνα, 1974.*
- *ΤΑΧΟΣ* Α. Ι., Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2008.
- *ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ* Κώστας Χ., Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006.

B) Ερμηνείες κατ' άρθρον:

- ΠΑΡΑΡΑΣ Πέτρος Ι., Σύνταγμα 1975 Corpus, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1982.
- ΤΑΧΟΣ Α. Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006.
- ΤΖΕΜΟΣ Βασίλειος, Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ερμηνεία κατ' άρθρον, Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ, Αθήνα, 2015.

Γ) Δημοσιεύσεις:

- ΔΕΤΣΑΡΙΔΗΣ Χρήστος, Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης του φορολογουμένου σε περιπτώσεις επιβολής προστίμου και η εφαρμογή της σε σχέση με την προβλεπόμενη διοικητική επίλυση της διαφοράς, Χαριστήριο εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δήμητρα Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, ΝΟΜΟΣ, Τόμος ΙΙ, εκδόσεις Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη, 2009.
- ΔΙΒΑΝΗ Χριστίνα, Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία, ΘΠΔΔ, 6/2013.
- ΚΑΛΛΙΓΕΡΟΥ Διαμάντα, Η προηγούμενη ακρόαση ως δικαίωμα και ουσιώδης τύπος της διαδικασίας, ΘΠΔΔ, 5/2016.
- ΚΟΪΜΤΖΟΓΛΟΥ ΙΩΑΝΝΗΣ ΕΛ., Παραβάσεις του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων (ΚΒΣ) και δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης ΣΤΕΟΛ. 2370/2007, ΕφημΔΔ, 5/2007.
- ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, Αποτελεσματικότητα της Διοίκησης Ένα νομικό επιχείρημα με συνταγματική θεμελίωση, Το Σ, 1991
- ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ Πάνος, Περί του δικαιώματος ακρόασης στην κοινωνικοασφαλιστική διαδικασία, ΕφημΔΔ, 3/2016.

- ΜΑΖΟΣ Η. Κ., ΡΩΞΑΝΑ Αικατερίνη, ΛΙΑΚΟΥΡΑΣ Χ.Φ., Νομολογία ΣΤΕ, Αφιέρωμα στο δικαίωμα προηγούμενης διοικητικής ακρόασης, ΕΔΔΔΔ 3/2002.
- ΜΠΕΗΣ Ευάγγελος, «Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης», Δίκη 28, 1997.
- ΣΑΚΕΛΛΑΡΙΟΥ Ν. Κ., Το δικαίωμα της ακρόασης και η πολιτική ουδετερότητα των δημοσίων υπαλλήλων, Το Σ 2/1994.
- ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ Αικατερίνη, Η συνταγματική προστασία του δικαιώματος ακρόασης του διοικουμένου, Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου, τόμος 20, τεύχος 2, 1976.
- ΤΣΑΡΟΥΧΑΣ Δημήτριος Σ., Το δικαίωμα ακρόασης στο πεδίο των διοικητικών φορολογικών κυρώσεων, ΔΕΕ 12/2007.

Δ) Διαδικτυακές πηγές:

- Βάσεις νομικών δεδομένων «Νόμος», https://lawdb.intrasoftnet.com/nomos/nomos_frame.html.
- Τράπεζα νομικών πληροφοριών «ΙΣΟΚΡΑΤΗΣ», <http://www.dsanet.gr/1024x768Auth.htm>.
- ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ευγενία Β., Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης (Γενικό Διοικητικό Δίκαιο. 30-12-2013, 11-04-2016), <https://www.prevedourou.gr/%CF%84%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CF%89%CE%BC%CE%B1%CF%80%CF%81%CE%BF%CE%B7%CE%B3%CE%BF%CF%8D%CE%BC%CE%B5%CE%BD%CE%B7%CF%82%CE%B1%CE%BA%CF%81%CF%8C%CE%B1%CF%83%CE%B7%CF%82%CE%B3%CE%B5/> .