

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

**«Η προηγούμενη ακρόαση στο πεδίο των διοικητικών κυρώσεων υπό το πρίσμα του
εθνικού και ενωσιακού δικαίου»**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Γρηγορία Κοντοκώστα

Αριθμός μητρώου: 7120M002

Επιβλέπων Καθηγητής: Μελέτιος Μουστάκας

Αθήνα, 2021

Τριμελής Επιτροπή

Μελέτιος Μουστάκας (Επιβλέπων)

Χρυσούλα Μουκίου

Φερενίκη Παναγοπούλου

Copyright © Γρηγορία Κοντοκώστα, 2021.

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διατριβής για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δε δηλώνει αποδοχή των γνωμών του συγγραφέα.

Ευχαριστίες

Η διπλωματική μου εργασία εκπονήθηκε στα πλαίσια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Νομική και Διοικητική Επιστήμη» με κατεύθυνση Εθνική και Ενωσιακή Διοίκηση του τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών. Πριν από την παράθεσή της, επιθυμώ να εκφράσω τις ευχαριστίες μου σε ορισμένους ανθρώπους, η συμβολή και η υποστήριξη των οποίων διαδραμάτισαν καθοριστικό ρόλο τόσο στην πραγματοποίηση της διπλωματικής μου εργασίας όσο και στη μέχρι τώρα πορεία μου.

Αρχικά, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή μου, κ. Μελέτιο Μουστάκα, για την καθοδήγηση, τις πολύτιμες συμβουλές και τις εύστοχες παρατηρήσεις του. Η ευγενική και ουσιαστική βοήθειά του συνέβαλε καταλυτικά στην ολοκλήρωση της εργασίας μου. Οι εποικοδομητικές προτάσεις και οι χρήσιμες υποδείξεις του αποδείχθηκαν για μένα πολύ σημαντικές σε όλα τα στάδια εκπόνησης αυτού του εγχειρήματος. Επιπλέον, ιδιαίτερες ευχαριστίες θα ήθελα να απευθύνω προς τις καθηγήτριές μου, κ. Χρυσούλα Μουκίου και κ. Φερενίκη Παναγοπούλου, για τη συμμετοχή τους ως μέλη της εξεταστικής επιτροπής της διπλωματικής μου εργασίας.

Επίσης, αισθάνομαι την ανάγκη να εκφράσω την απέραντη αγάπη και τις ευχαριστίες μου στην οικογένειά μου για την αμέριστη στήριξή της και τη διαχρονική της συμπαράσταση σε κάθε μου προσπάθεια όλα αυτά τα χρόνια. Αφιερώνω αυτή την εργασία στη μητέρα μου και στον πατέρα μου, που στέκονται πάντα δίπλα μου, θέτοντας σε απόλυτη προτεραιότητα την επίτευξη των στόχων μου και υπενθυμίζοντάς μου τις αξίες και τα ιδανικά που πρέπει να με συντροφεύουν. Η δύναμη και το κουράγιο που μου δίνουν καθημερινά, προκειμένου να συνεχίζω και να προσπαθώ για ένα καλύτερο μέλλον, έχουν σταθεί σημαντικοί καταλύτες για τη θέση ολοένα υψηλότερων επιστημονικών προσδοκιών μου. Ακόμη, αφιερώνω το παρόν πόνημα στον σύντροφο της ζωής μου Χρήστο, που με απεριόριστη ανοχή και κατανόηση, ανιδιοτελή αγάπη και έμπρακτη υποστήριξη, στάθηκε σημαντικός αρωγός καθ' όλη τη διάρκεια των σπουδών μου, βοηθώντας με να ξεπεράσω τις όποιες δυσκολίες και να παραμείνω σταθερή στον στόχο μου. Ιδιαίτερες ευχαριστίες θα ήθελα, περαιτέρω, να απευθύνω στην αδερφή μου Κατερίνα, της οποίας το παράδειγμα και οι χρήσιμες συμβουλές καθοδηγούν ανέκαθεν τη μαθητική και φοιτητική πορεία μου, αλλά και την εν γένει σταδιοδρομία μου. Θερμές ευχαριστίες οφείλω, μάλιστα, και στον αγαπημένο μου γαμπρό Βασίλη για την υπομονετική στήριξη και το κίνητρο που μου έδωσε, ώστε να ακολουθήσω με επιμονή το δρόμο προς την επιτυχία. Τέλος, ποτέ δε θα είναι αρκετό ένα θερμό ευχαριστώ προς τον παππού μου Γρηγόριο Καλαμπαλίκη, τέως Διευθυντή

του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων, που αν και έφυγε από τη ζωή, υπήρξε πάντοτε το πρότυπό μου. Οι αξίες, οι αρχές και τα ιδανικά που μου μεταλαμπάδευσε αποτέλεσαν πηγή έμπνευσης για εμένα και με βοήθησαν να παραμείνω προσηλωμένη στην πορεία προς την επίτευξη του αγαθού και της επιτυχίας. Η ουσιαστική συμβολή του στη σταδιοδρομία μου υπήρξε καθοριστικό έναυσμα για την έως τώρα εξέλιξή μου, ενώ οι επικοινωνιακές συμβουλές που με αγάπη και στοργή μου προσέφερε θα μείνουν ανεξίτηλες στη μνήμη μου και θα με βοηθούν να υπερβαίνω τα όριά μου, ώστε να γίνω αυτό που πράγματι επιθυμώ στη ζωή μου, ήτοι αντάξια του ιδίου και των προσδοκιών του.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΕΠΟ	Απόφαση Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων
ΑΠ	Άρειος Πάγος
Αρ.	Άρθρο
Αρμ.	Αρμενόπουλος
Βλ.	Βλέπε
Δ	Περιοδικό Δίκη
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕφΑθ	Διοικητικό Εφετείο Αθηνών
ΔιΔικ	Διοικητική Δίκη
ΔΠρΑθ	Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών
ΔΣΑ	Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών
ΔτΑ	Δικαιώματα του Ανθρώπου
ΔΦΝ	Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας
Εδ.	Εδάφιο
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΔΔΔΔ	Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου
ΕΔΔηΛΥ	Επιθεώρηση Δικαίου Δημοσίων Λειτουργών και Υπαλλήλων
ΕΔΚΑ	Επιθεώρηση Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
Εκδ.	Εκδόσεις
Επ.	Επόμενα
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕφΑθ	Εφετείο Αθηνών
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου
ΘΠΔΔ	Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου
ΚΔΔ	Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας
ΚΔΔιαδ	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΜονΠρΣπαρτης	Μονομελές Πρωτοδικείο Σπάρτης
Ν.	Νόμος

No	Νούμερο
NoB	Νομικό Βήμα
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
Ολ.	Ολομέλεια
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Παρ.	Παράγραφος
Π.δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕΕ	Πράξη Επιβολής Εισφορών
ΠΕΚ	Πρωτοδικείο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΠΕΠΕΕ	Πράξη Επιβολής Πρόσθετης Επιβάρυνσης
Πρβλ.	Παράβαλε
Σ	Σύνταγμα
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
Σελ.	Σελίδα
Σκ.	Σκέψη
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Στ.	Στοιχείο
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΕ Ολ.	Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας
Συλλ.	Συλλογή
Τ.	Τόμος
ΤΔΔ	Τακτικά Διοικητικά Δικαστήρια
ΤιμΤομ	Τιμητικός Τόμος
Τμ.	Τμήμα
ΥΚ	Υπαλληλικός Κώδικας
ΧΘΔΕΕ	Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Ευχαριστίες	(3)
Συντομογραφίες	(5)
Περίληψη	(11)
Λέξεις κλειδιά	(13)
Abstract	(13)
Key – words	(15)
Εισαγωγή	(16)

ΜΕΡΟΣ Α΄: Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης υπό το πρίσμα του εθνικού δικαίου

Κεφάλαιο 1: Η έννοια και η νομική φύση της προηγούμενης ακρόασης	(18)
1.1. Η προηγούμενη ακρόαση ως αρχή	(20)
1.2. Η προηγούμενη ακρόαση ως ατομικό, πολιτικό και κοινωνικό δικαίωμα	(22)

Κεφάλαιο 2: Οι επιτελικές λειτουργίες της προηγούμενης ακρόασης στο πεδίο των διοικητικών κυρώσεων

(24)

Κεφάλαιο 3: Η νομική θεμελίωση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης	(26)
3.1. Το συνταγματικό έρεισμα	(27)
3.2. Τα νομοθετικά ερείσματα	(31)

Κεφάλαιο 4: Οριοθέτηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης	(35)
4.1. Φορείς και αποδέκτες του δικαιώματος ακροάσεως	(35)
4.2. Αντικείμενο του δικαιώματος ακροάσεως	(37)
4.2.1. Πραγματικά δεδομένα	(38)
4.2.2. Αποδεικτικά στοιχεία	(40)
4.2.3. Νομικά δεδομένα	(41)

Κεφάλαιο 5: Οι επιμέρους προϋποθέσεις στοιχειοθέτησης του δικαιώματος ακροάσεως	(43)
5.1. Έκδοση ατομικής διοικητικής πράξης (ενέργειας ή μέτρου)	(43)
5.2. Πρόκληση θετικής βλάβης σε υφιστάμενα συμφέροντα ή δικαιώματα του διοικουμένου	(44)

5.3. Προέλευση της θετικής βλάβης από την ίδια τη διοικητική πράξη (ενέργεια ή μέτρο)	(44)
5.4. Ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης ως προς τη λήψη του δυσμενούς διοικητικού μέτρου	(45)
5.5. Αυτεπάγγελτη δράση της Διοίκησης	(47)
5.6. Δυνατότητα επηρεασμού της κρίσεως της Διοίκησης	(49)

Κεφάλαιο 6: Περιορισμοί του δικαιώματος ακρόασεως (54)

6.1. Περιορισμοί πηγάζοντες εκ του νόμου	(55)
6.2. Περιορισμοί προερχόμενοι από τη νομολογία - Κριτική προσέγγιση	(56)
6.2.1. Διάκριση αντικειμενικών δεδομένων - υποκειμενικής συμπεριφοράς	(57)
6.2.2. Διάκριση δέσμιας αρμοδιότητας - διακριτικής ευχέρειας	(58)
6.2.3. Η κατασκευή της αλυσιτέλειας της προηγούμενης ακρόασης ως προβαλλόμενου λόγου ακύρωσης της διοικητικής πράξης	(60)

Κεφάλαιο 7: Το εγγύτερο περιεχόμενο του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης (64)

7.1. Η αξίωση του ενδιαφερομένου για έγγραφη και ορισμένη κλήση	(65)
7.2. Η αξίωση για ενημέρωση	(67)
7.3. Η αξίωση για λυσιτελή και αποτελεσματική έκφραση των απόψεών του	(68)
7.4. Η αξίωση του ενδιαφερομένου προς λήψη υπόψιν των ισχυρισμών του εκ μέρους της Διοίκησης	(69)
7.5. Παρέλευση εύλογου χρονικού διαστήματος μεταξύ ακρόασης και λήψης του επιβλαβούς διοικητικού μέτρου	(71)

Κεφάλαιο 8: Η ειδικότερη διαδικασία άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης (72)

Κεφάλαιο 9: Η δικονομική αντιμετώπιση του ελέγχου τήρησης του δικαιώματος ακρόασεως (73)

Κεφάλαιο 10: Σχέση ενδικοφανούς διαδικασίας και προηγούμενης ακρόασης (76)

Κεφάλαιο 11: Νομολογιακές εξελίξεις γύρω από το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης (86)

Κεφάλαιο 12: Κριτική θεώρηση της θεσμικής δόμησης και των νομολογιακών προσεγγίσεων του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στην ελληνική έννομη τάξη (89)

ΜΕΡΟΣ Β': Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης υπό το πρίσμα του ενωσιακού δικαίου

Κεφάλαιο 1: Η κατοχύρωση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στο ενωσιακό δίκαιο (93)

Κεφάλαιο 2: Τα υποκειμενικά και αντικειμενικά όρια εφαρμογής του δικαιώματος ακροάσεως (98)

2.1. Οι φορείς άσκησης του δικαιώματος (98)

2.2. Τα ενωσιακά όργανα και οι εθνικές αρχές των κρατών - μελών ως αποδέκτες του δικαιώματος ακροάσεως (99)

2.3. Το αντικειμενικό πλαίσιο αναφοράς του δικαιώματος (106)

Κεφάλαιο 3: Οι θεμελιώδεις προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης (108)

Κεφάλαιο 4: Περιορισμοί ως προς την εφαρμογή της προηγούμενης ακρόασης (110)

4.1. Επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος (111)

4.1.1. Προστασία της δημόσιας υγείας (112)

4.1.2. Προστασία της δημόσιας ασφάλειας από φαινόμενα τρομοκρατίας (113)

4.2. Στάθμιση των πρακτικών συνεπειών παράβασης της προηγούμενης ακρόασης (114)

4.3. Συγκριτική αξιολόγηση των νομολογιακών τάσεων περιορισμού του δικαιώματος ακροάσεως σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο (116)

Κεφάλαιο 5: Το ακριβέστερο περιεχόμενο του δικαιώματος ακροάσεως στην ενωσιακή έννομη τάξη (122)

5.1. Η αξίωση του ενδιαφερομένου προς ενημέρωση από το αρμόδιο διοικητικό όργανο (122)

5.2. Η αξίωση προς λυσιτελή διατύπωση των απόψεών του (124)

5.3. Η αξίωση προς αξιολόγηση των ισχυρισμών του από τη Διοίκηση (126)

Κεφάλαιο 6: Η εξειδίκευση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης μέσα από τη νομολογία του ΔΕΕ	(127)
--	--------------

Κεφάλαιο 7: Αξιολόγηση της θέσης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στο ενωσιακό οικοδόμημα και κριτική αποτίμηση των σχετικών αποφάσεων του ΔΕΕ	(135)
--	--------------

Επίλογος - Συμπερασματικές παρατηρήσεις	(138)
--	--------------

Εργογραφία	(143)
-------------------	--------------

1. Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία	(143)
2. Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία	(150)
3. Ελληνόγλωσσες διαδικτυακές πηγές	(150)
4. Ξενόγλωσσες διαδικτυακές πηγές	(150)

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία πραγματεύεται το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης ως ένα από τα πλέον θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα που άπτεται του πεδίου των διοικητικών κυρώσεων διαδραματίζοντας καθοριστικό ρόλο για τα έννομα συμφέροντα των διοικουμένων. Ειδικότερα, το ενδιαφέρον επικεντρώνεται στην αναλυτική παρουσίαση του τρόπου θεσμοθέτησης του ως άνω δικαιώματος στο πλαίσιο της εθνικής, αλλά και ενωσιακής έννομης τάξης. Και τούτο, διότι η ολοένα επιχειρούμενη ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και συνάρθρωση των κρατών - μελών, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα, εντός του ενωσιακού οικοδομήματος δε θα μπορούσε παρά να έχει εκτεταμένες συνέπειες και επιρροές στον τομέα του διοικητικού δικαίου και των δικαιωμάτων των πολιτών που βρίσκουν πεδίο εφαρμογής στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας.

Μεταξύ των δικαιωμάτων αυτών, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης αποδεικνύεται εξαιρετικά πολυσήμαντο και επίκαιρο, ένεκα των νέων προσανατολισμών τους οποίους έχει χαράξει και εξακολουθεί να δημιουργεί η ελληνική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας υπό την επίδραση των σχετικών αποφάσεων του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι νομολογιακές εξελίξεις εθνικής και ενωσιακής εμβέλειας γύρω από το εν λόγω δικαίωμα από κοινού με την ανάδειξη βασικών λειτουργιών του δικαιώματος σε καίριας σημασίας τομείς της σύγχρονης ζωής, ιδίως στον τομέα του φορολογικού δικαίου υπό τις συνθήκες της δημοσιονομικής κρίσης, καταδεικνύουν τον ιδιάζοντα ρόλο που καλείται να παίζει το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στη διοικητική διαδικασία και κυρίως στη σχέση του κράτους, υπό τη μορφή της Δημόσιας Διοίκησης, με τον εκάστοτε πολίτη.

Η συγκεκριμένη εργασία αντικατοπτρίζει μια προσπάθεια ανάδειξης των ουσιαστών πτυχών του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης υπό το πρίσμα του εθνικού και ενωσιακού δικαίου, ενώ παράλληλα επιχειρεί να αποτυπώσει τον σημαίνοντα ρόλο του εν λόγω δικαιώματος στο πεδίο των διοικητικών κυρώσεων, ως του κατεξοχήν πεδίου έκφρασης της επέμβασης της κρατικής εξουσίας στη σφαίρα των δικαιωμάτων και ελευθεριών του εκάστοτε πολίτη. Τέλος, αποπειράται να χαρτογραφήσει τις σημαντικότερες νομολογιακές εξελίξεις γύρω από το εν λόγω δικαίωμα σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο. Διαρθρώνεται σε δύο μέρη, καθένα εκ των οποίων υπογραμμίζει τον τρόπο αντιμετώπισης του δικαιώματος ακρόασης υπό το φως των δύο δικαιιοταξιών, ώστε να επιτευχθεί η κατά το δυνατόν πληρέστερη προσέγγισή του.

Στο πρώτο μέρος επιχειρείται η ανάλυση της θεσμικής δόμησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης. Ειδικότερα, στο πρώτο

κεφάλαιο παρουσιάζονται οι ουσιαστικές συνιστώσες του δικαιώματος που συνθέτουν την έννοιά του και προσδίδουν σε αυτό την ιδιαίτερη νομική φύση του τόσο ως συνταγματικής αρχής που πρέπει να συναρμόζεται με άλλες συνταγματικά θεμελιωμένες αρχές και αγαθά, όσο και ως ατομικού, κοινωνικού και πολιτικού δικαιώματος που εξυψώνει τη θέση του διοικουμένου στο πλαίσιο του κράτους δικαίου και τον καθιστά υποκείμενο και συμμετοχο της διοικητικής λειτουργίας εντός μιας δημοκρατικής και ευνομούμενης πολιτείας. Ακολούθως, στο δεύτερο κεφάλαιο γίνεται περιεκτική αναφορά στις επιτελικές λειτουργίες του δικαιώματος ακρόασης εντός του πεδίου των διοικητικών κυρώσεων, όπου και βρίσκεται πεδίο ανάπτυξης, καθώς και στον σκοπό θεσμοθέτησής του. Εν συνεχεία, στο τρίτο κεφάλαιο δίδεται έμφαση στα συνταγματικά και νομοθετικά θεμέλια του εν λόγω δικαιώματος, ενώ στο τέταρτο κεφάλαιο εκτίθενται τα υποκειμενικά και αντικειμενικά όρια εφαρμογής του. Περαιτέρω, στο πέμπτο κεφάλαιο αναγράφονται εκτενώς οι επιμέρους προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν, ώστε να τεθεί σε εφαρμογή το δικαίωμα ακρόασης και στο έκτο κεφάλαιο αναλύονται με κριτική προσέγγιση οι περιορισμοί που τίθενται από το νόμο και το δικαστή αναφορικά με την τήρηση της προηγούμενης ακρόασης κατά τη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού. Στο έβδομο κεφάλαιο πραγματοποιείται μια εγγύτερη προσέγγιση του περιεχομένου του υπό εξέταση δικαιώματος με σφαιρική καταγραφή των επιμέρους αξιώσεων που συναπαρτίζουν την ουσία του. Ακόμα, στο όγδοο κεφάλαιο εκτίθενται τα στάδια της διαδικασίας, μέσα από την οποία πραγματώνεται το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, και τα μέσα με τα οποία αυτό ασκείται, ενώ στο ένατο κεφάλαιο ερευνάται ο τρόπος με τον οποίο το αρμόδιο δικαστήριο ελέγχει την τήρηση των επιταγών του. Στο δέκατο κεφάλαιο επιχειρείται η ανάλυση της σχέσης της ενδικοφανούς διαδικασίας με την προηγούμενη ακρόαση και την ανάγκη εφαρμογής της. Στο ενδέκατο κεφάλαιο επισημαίνονται οι νομολογιακές εξελίξεις που αφορούν το δικαίωμα ακρόασης και επικεντρώνεται το ενδιαφέρον στους νέους προσανατολισμούς που διανοίγονται για την ενεργοποίησή του, αλλά και τους περιορισμούς υπό τους οποίους αυτή τίθεται. Τέλος, στο δωδέκατο κεφάλαιο αξιολογούνται ο τρόπος θεσμοθέτησης και οι σύγχρονες νομολογιακές προσεγγίσεις του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης.

Στο δεύτερο μέρος παρουσιάζεται αναλυτικά η θέση που κατέχει το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στο ενωσιακό δίκαιο. Αναλυτικότερα, στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζεται ο τρόπος με τον οποίο κατοχυρώνεται η προηγούμενη ακρόαση τόσο ως θεμελιώδης αρχή της ενωσιακής έννομης τάξης, όσο και ως επιμέρους δικαίωμα ρητώς κατονομαζόμενο στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ακολουθώς, στο δεύτερο κεφάλαιο αναφέρονται τα υποκείμενα και το ειδικότερο αντικείμενο του ως άνω δικαιώματος. Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύονται οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες στοιχειοθετείται το δικαίωμα ακρόασεως, όπως αυτές προκύπτουν από το ενωσιακό δίκαιο και αναδεικνύονται περαιτέρω μέσα από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ στο τέταρτο κεφάλαιο εκτίθενται οι λόγοι για τους οποίους επιβάλλεται ο περιορισμός της εφαρμογής του δικαιώματος και επιχειρείται η συγκριτική αξιολόγηση των νομολογιακών τάσεων περιορισμού του δικαιώματος σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο. Στη συνέχεια, το πέμπτο κεφάλαιο εστιάζει στο ακριβές περιεχόμενο του δικαιώματος, όπως αυτό διαμορφώνεται στο πλαίσιο του ενωσιακού οικοδομήματος, ενώ στο έκτο κεφάλαιο γίνεται εκτεταμένη αναφορά στον τρόπο εξειδίκευσης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέλος, στο έβδομο κεφάλαιο σκιαγραφείται μέσα από κριτική σκοπιά η αντιμετώπιση του δικαιώματος ακρόασεως στην ενωσιακή έννομη τάξη υπό δύο εκφάνσεις, θεσμικού συστήματος και νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Εν κατακλείδι, επιχειρείται μια συνολική αποτίμηση και γενική αξιολόγηση της θεσμικής θέσης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης υπό το πρίσμα των δύο δικαιιοταξιών, εθνικής και ενωσιακής, ενώ ταυτόχρονα το ενδιαφέρον επικεντρώνεται σε κριτικές παρατηρήσεις αναφορικά με την κατοχύρωσή του και τη νομολογιακή του προσέγγιση.

Λέξεις - κλειδιά: Δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, Διοικητικές κυρώσεις, Σύνταγμα, Ευρωπαϊκή Ένωση, Σύγχρονες τάσεις του δικαιώματος ακρόασεως, Νομολογιακή προσέγγιση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης.

Abstract

This dissertation deals with the right of the previous hearing as one of the most fundamental human rights in the field of administrative sanctions, playing a key role in the legitimate interests of the governed. In particular, the interest is focused on the detailed presentation of how the above right is institutionalized in the context of the national, but also of the EU legal order. This is because the increasingly attempted European integration and articulation of the Member States, including Greece, within the EU structure could only have far-reaching consequences and influences in the field of administrative law and the rights of citizens who find scope implementation in the context of the administrative procedure.

Among these rights, the right of the previous hearing proves to be extremely important and topical, due to the new orientations that the Greek case law of the Council of State has set and continues to create under the influence of the relevant decisions of the Court of Justice of the European Union. National and EU case law developments around this right, together with highlighting essential aspects of the right in key areas of modern life, especially in the field of tax law in the context of the financial crisis, demonstrate the role of the right of the previous hearing in the administrative process and mainly in the relation of the state, in the form of the Public Administration, with the respective citizen.

This work reflects an effort to highlight the essential aspects of the right of the previous hearing in the light of national and EU law, while attempting to capture the important role of this right in the field of administrative sanctions, as the pre-eminent scope of power in the sphere of rights and freedoms of each citizen. Finally, it attempts to map the most important case law developments around this right at national and EU level. It is divided into two parts, each of which emphasizes on the way in which the right to be heard is treated in the light of the two legal systems, in order to achieve the fullest possible approach.

The first part attempts to analyze the institutional structure of the right to be heard in the context of the Greek legal order. In particular, the first chapter presents the essential aspects of law that compose its meaning and give it its' special legal nature both as a constitutional principle to be associated with other constitutionally established principles and goods, as well as individual, social and political right which elevates the position of the governed within the rule of law and makes him the subject and participant of the administrative function within a democratic and favored state. Then, in the second chapter, a comprehensive reference is made to the executive functions of the right to be heard within the scope of administrative sanctions, where it finds scope for development, as well as to the purpose of its' institutionalization. Subsequently, the third chapter emphasizes on the constitutional and legislative foundations of this right, while the fourth chapter sets out the subjective and objective limits of its' application. Furthermore, the fifth chapter sets out in detail the individual conditions that must be met in order for the right to be heard to be exercised, and the sixth chapter analyzes critically the restrictions imposed by law and the judge regarding the observance of the previous hearing during the operation of the administrative mechanism. In the seventh chapter, a closer approximation of the content of the right in question is made with a comprehensive list of the individual claims that make up its essence. The eighth chapter also sets out the stages of the proceedings, through which the right of the previous hearing is exercised, and the means by which it is exercised, while the

ninth chapter examines the manner in which the competent court monitors compliance with its requirements. The tenth chapter attempts to analyze the relationship between the appeal procedure and the previous hearing and the need for its' application. The eleventh chapter points out the case law developments concerning the right to be heard and focuses on the new guidelines that open up for its' activation, as well as the restrictions under which it is placed. Finally, in the twelfth chapter, the way of institutionalization and the modern jurisprudential approaches of the right of prior hearing in the context of the Greek legal order are evaluated.

The second part presents in detail the position held by the right of the previous hearing in EU law. More specifically, the first chapter presents the way in which the previous hearing was enshrined both as a fundamental principle of the Union legal order and as a sub-right explicitly named in the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Then, in the second chapter, the subjects and the more specific object of the above right are mentioned. The third chapter analyzes the conditions under which the right to be heard is substantiated, as they arise from Union law and is further highlighted by the case law of the Court of Justice of the European Union, while the fourth chapter sets out the reasons for restricting its' application and comparative assessment of jurisprudential tendencies at national and EU level is attempted. Then, the fifth chapter focuses on the exact content of the right, as it is formulated in the context of the Union structure, while the sixth chapter makes extensive reference to how the right to a prior hearing is specified by the case law of the Court of Justice of the European Union. Finally, the seventh chapter outlines from a critical point of view the treatment of the right to be heard in the Union legal order under two aspects, the institutional system and the case law of the Court of Justice of the European Union.

In conclusion, an overall and general assessment of the institutional position of the right of previous hearing is attempted in the light of the two jurisdictions, national and EU, while at the same time the interest is focused on critical remarks regarding its patent and jurisprudential approach.

Keywords: Right to be heard, Administrative sanctions, Constitution, European Union, Current trends in the right to be heard, Case-by-case approach to the right to be heard.

Εισαγωγή

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης αποτελεί ένα γνήσιο δικαίωμα, αλλά και μία θεμελιώδη αρχή του δικαίου που συνυφαίνεται με την ανθρώπινη φύση και ανάγεται στην αρχή της υπερασπίσεως, η οποία αναγνωρίζεται από κάθε δημοκρατική και ευνομούμενη πολιτεία.

Η καταγωγή του δικαιώματος αναδεικνύεται τόσο παλιά όσο και ο άνθρωπος, όπως εύστοχα υπογραμμίζει ο καθηγητής Marcel Waline. Χαρακτηριστική είναι, μάλιστα, η απόπειρα του Άγγλου δικαστή στη σπουδαία απόφαση του δόκτορος Bentley, πρύτανη του Πανεπιστημίου του Cambridge, να αναγάγει το δικαίωμα ακροάσεως σε μια επιταγή του αιώνιου και αναλλοίωτου φυσικού δικαίου που προϋπάρχει της κοινωνίας και των θετικοδικαιϊκών αρχών. Προς το σκοπό αυτόν, αναφέρει τη βούληση του Θεού να δώσει τη δυνατότητα υπερασπίσεως του εαυτού του στον αμαρτήσαντα Αδάμ, πριν την εκδίωξή του από τον Παράδεισο.

Οι πανάρχαιες ρίζες του δικαιώματος αποτυπώνονται ήδη σε ρήσεις, αξιώματα και γνωμικά της αρχαίας Αθήνας, μεταξύ των οποίων κορυφαία θέση κατέχει το ρητό “μηδένα ανήκουστον δικάζειν” ή “audi et alteram partem”. Παράλληλα, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης ήταν γνωστό στο ρωμαϊκό δίκαιο, ενώ πολυάριθμες αναφορές υπάρχουν για αυτό στην Αγία Γραφή και τις Πράξεις των Αποστόλων.

Οι ιστορικές καταβολές του δικαιώματος, αλλά και η βαθιά σύνδεσή του με την ίδια την ανθρώπινη λογική και τα ανθρώπινα φυσικά ένστικτα είχαν ως απόρροια την πρωτοποριακή, πλην όμως αργοπορημένη, ενσωμάτωσή του στο ελληνικό δικαιοσύστημα και ειδικότερα στον τομέα του δημοσίου δικαίου ως δικαιώματος υπεράσπισης των διοικουμένων ενώπιον των διοικητικών αρχών και των νομικών προσώπων διφυούς χαρακτήρα.

Προς την κατεύθυνση εδραίωσης του δικαιώματος ακροάσεως στην ελληνική έννομη τάξη αρχικά ως ενός κανόνα διοικητικής ηθικής και δεοντολογίας και μετέπειτα ως ενός πλήρως δεσμευτικού για τη Δημόσια Διοίκηση κανόνα δικαίου, ιδιαίτερα σημαντική υπήρξε η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Στις πολυσήμαντες και ρηξικέλευθες υπ’ αριθμ. 1811 – 1831/1969 αποφάσεις του, οι οποίες εκδόθηκαν υπό δικτατορικό καθεστώς, το Συμβούλιο της Επικρατείας, επί προεδρίας Μιχαήλ Στασινόπουλου, ανέδειξε το φιλελεύθερο πνεύμα του προχωρώντας σε ακύρωση των απολύσεων από το δικαστικό σώμα των 21 τότε προσφυγόντων δικαστικών λειτουργών, οι οποίες είχαν υποκινηθεί από τη δικτατορία των συνταγματαρχών κατ’ εφαρμογή της ΚΔ’ Συνταγματικής Πράξης. Στην απόφαση ακύρωσης

των ως άνω απολύσεων το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο κατέληξε, ένεκα προσβολής του δικαιώματος ακρόασης πριν την απόλυσή τους.

Η αίγλη με την οποία περιβλήθηκαν οι ως άνω αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, παρά τη μη εφαρμογή τους από το δικτατορικό καθεστώς, δε θα μπορούσαν παρά να έχουν ισχυρό αντίκτυπο στο γενικότερο κύρος του δικαιώματος ακρόασης, ώστε η θεσμοθέτησή του στο ελληνικό δίκαιο και η αναγωγή του σε δικαίωμα συνταγματικής περιωπής, ύστερα από την αποκατάσταση της δημοκρατίας, να μη χαρακτηρίζεται ως “κεραυνός εν αιθρία”.

Υπό τις σημερινές συνθήκες μιας αδιαμφισβήτητα δημοκρατικής και συντεταγμένης πολιτείας, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης αποκτά εξαιρετική βαρύτητα, καθότι αποτελεί το μόνο θεσμικό αντίβαρο στην εξουσιαστική δράση και επέμβαση του κράτους, υπό τη μορφή της Δημόσιας Διοίκησης, επί των δικαιωμάτων και των εννόμων συμφερόντων των διοικουμένων.

Σαφέστατα, η προηγούμενη ακρόαση βρίσκει έρεισμα σε θεμελιώδεις αξίες που διατρέχουν το συνολικό θεσμικό οικοδόμημα και την εν γένει οργάνωση της σύγχρονης κοινωνικής ζωής, οι οποίες μάλιστα έχουν αποτυπωθεί και στον θεμελιώδη καταστατικό χάρτη της Πολιτείας, το Σύνταγμα. Έτσι, στο πλαίσιο ενός κοινωνικού κράτους δικαίου το εν λόγω δικαίωμα αναδεικνύεται όχι μόνο σε μια άρρηκτα συνυφασμένη με αυτό αρχή, αλλά και σε έναν εξαιρετικά σημαντικό καταλύτη που αποτελεί την κινητήριου δύναμη για την αποτελεσματική λειτουργία του. Σε κάθε περίπτωση, όμως, η αναγνώριση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης αποτελεί εργαλείο διασφάλισης της ίδιας της αξίας του ανθρώπου, αναγόμενο με τον τρόπο αυτόν σε δείγμα πολιτισμού.

Η θεμελιώδης σημασία του δικαιώματος ακρόασης για την προάσπιση των δικαιωμάτων των διοικουμένων οδήγησε αναπόφευκτα στην αναγνώρισή του και εντός του πλαισίου του ενωσιακού οικοδομήματος. Δε θα μπορούσε άλλωστε να είχε ακολουθηθεί διαφορετική οδός, δεδομένου ότι η δημοκρατία, το Κράτος Δικαίου και τα ανθρώπινα δικαιώματα αποτελούν το τρίπτυχο των θεμελιωδών αξιών της ευρωπαϊκής δικαιοταξίας, που την καθιστούν ένα ιδιαίτερο μόρφωμα, αποδίδοντας της προστιθέμενη αξία και δίνοντας της μια ξεχωριστή θέση στο διεθνές περιβάλλον. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ένα μοναδικό πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό εγχείρημα που βασίζεται στην συνεργασία ευρωπαϊκών δημοκρατικών χωρών, που έχουν δεσμευτεί να εργαστούν μαζί για την ειρήνη και την ευημερία. Τα κράτη μέλη παραμένουν κυρίαρχα και κύριοι των συνθηκών παρά τον ισχυρό ακρωτηριασμό που βαθμιαία υφίστανται, ενώ όλες οι ενέργειές της Ένωσης

βασίζονται στις Συνθήκες τις οποίες όλα τα κράτη μέλη έχουν εγκρίνει εκούσια και δημοκρατικά.

Η κατοχύρωση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στο εθνικό αλλά και ενωσιακό δίκαιο αποτελεί ασφαλώς ένα θετικό πρόσημο για τα έννομα συμφέροντα και την προστασία των διοικουμένων έναντι της εξουσιαστικώς δρώσας Διοίκησης. Κρίσιμο παραμένει, ωστόσο, το ερώτημα περί του βαθμού ουσιαστικής πραγμάτωσης του δικαιώματος στη διοικητική διαδικασία και της αποτελεσματικότητας του ελέγχου τήρησής του από τα επιφορτισμένα προς τούτο αρμόδια δικαστήρια. Πράγματι, δε λείπουν οι περιπτώσεις εμφάνισης δισταγμών της νομολογίας, διαδικαστικών προσκομμάτων αλλά και δικονομικών κωλυμάτων ως προς την πλήρη αποδοχή του δικαιώματος. Οι δυσλειτουργίες αυτές από κοινού με τους νέους προσανατολισμούς που διανοίγονται για το εν λόγω δικαίωμα με την εισχώρησή του σε ολοένα σημαντικότερα πεδία που άπτονται της σύγχρονης οικονομικής ζωής, ιδίως εν μέσω της δημοσιονομικής κρίσης, καθιστούν επιτακτική την εγγύτερη ενασχόληση με το περιεχόμενό του και την εμβάθυνση στην αληθινή φύση και ουσία του.

ΜΕΡΟΣ Α΄: Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης υπό το πρίσμα του εθνικού δικαίου

Κεφάλαιο 1: Η έννοια και η νομική φύση της προηγούμενης ακρόασης

Η ουσιαστική ιδεολογική αντίληψη που διατρέχει το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, όντας βαθιά ριζωμένη στις κοινωνικές πεποιθήσεις, είχε ως απόρροια την εμφάνιση του δικαιώματος σε διάφορες χρονικές περιόδους της ιστορικής διαδρομής της ανθρωπότητας και σε ποικίλες έννομες τάξεις¹. Η εξαιρετικά παλαιά καταγωγή της συγκεκριμένης αρχής καθιστά, μάλιστα, αμφίβολο αν πρόκειται για ένα θετικοδικαιϊκό θεσμό που επικράτησε μεταγενέστερα στη λαϊκή συνείδηση ή για ένα ανθρώπινο φυσικό ένστικτο, αναγόμενο στο φυσικό δίκαιο, το οποίο μετέπειτα προσέλαβε τη μορφή μιας αρχής του θετικού δικαίου.

Υπό τις σημερινές συνθήκες, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης αναπτύσσεται στο πεδίο των διοικητικών κυρώσεων και συνίσταται στην παροχή της δυνατότητας στο διοικούμενο, πριν από την έκδοση μιας δυσμενούς για τα έννομα συμφέροντα ή δικαιώματά του ατομικής διοικητικής πράξης, ενέργειας ή μέτρου, να διατυπώσει γραπτώς ή προφορικώς τις απόψεις του, ύστερα από σχετική έγγραφη κλήση του αρμόδιου διοικητικού οργάνου. Πρόκειται, με άλλα λόγια, για την απαίτηση του διοικουμένου προς αποχή του κράτους από

¹ Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1992, σελ. 56 επ. .

οιαδήποτε επιβλαβή επέμβαση επί των δικαιωμάτων του, προτού ο ίδιος εκφράσει συναφώς τους ισχυρισμούς του.

Με το ως άνω περιεχόμενο, η προηγούμενη ακρόαση αποτελεί ασφαλώς δικαίωμα του εκάστοτε διοικουμένου, το οποίο αντιστοιχεί σε υποχρέωση της εξουσιαστικώς δρώσας Διοίκησης να παρέχει σε αυτόν την ευκαιρία γραπτής ή προφορικής ανάπτυξης των απόψεών του επί των δικαιωμάτων και των εννόμων συμφερόντων του ενώπιον του αποφασιστικού οργάνου πριν από τη λήψη σε βάρος του ενός επαχθούς διοικητικού μέτρου και οπωσδήποτε σε χρόνο, κατά τον οποίο είναι δυνατός ο επηρεασμός του διοικητικού οργάνου από την ακρόαση του ενδιαφερομένου².

Η ανάπτυξη των απόψεων του ενδιαφερομένου ενώπιον της διοικητικής αρχής δεν εξαντλείται, ωστόσο, στην απλή παράθεση των πραγματικών δεδομένων της υπόθεσης, αλλά συμπεριλαμβάνει την προβολή όλων των επιχειρημάτων που διαθέτει προς υπεράσπιση των δικαιωμάτων του, ώστε ο ίδιος αναδεικνύεται σε συμμετόχο της διοικητικής διαδικασίας. Σημειωτέον δε ότι η ευρεία διατύπωση των άρθρων 20 παρ. 2 του Συντάγματος και 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας συνηγορεί υπέρ της δυνατότητας έκφρασης κάθε είδους απόψεων του βλαπτόμενου διοικουμένου, ήτοι όχι μόνο πραγματικών περιστατικών, αλλά και νομικών επιχειρημάτων.

Με τον τρόπο αυτόν, παρέχεται η ευκαιρία στον εκάστοτε ενδιαφερόμενο πολίτη, του οποίου δικαιώματα πρόκειται να θιγούν, να προβάλει τις αιτιάσεις και τους ισχυρισμούς του ενώπιον της αποφασιστικώς δρώσας διοικητικής αρχής και να προτείνει εύλογες εναλλακτικές λύσεις που ικανοποιούν τα εκατέρωθεν συμφέροντα. Απαραίτητη προϋπόθεση για την ουσιαστική πραγμάτωση του δικαιώματος ακροάσεως είναι, βέβαια, η λήψη υπόψιν και αξιολόγηση των ισχυρισμών του διοικουμένου εκ μέρους της Διοίκησης, όρος του οποίου η έκλειψη συνεπάγεται αναπόφευκτα την αποδυνάμωση και τη μη ουσιαστική εφαρμογή του δικαιώματος. Άλλωστε, η υποχρέωση του αποφασιστικού διοικητικού οργάνου να λάβει υπόψιν και να αντιπαρατεθεί στις απόψεις του ενδιαφερομένου πολίτη συνάγεται από την ίδια τη γραμματική προσέγγιση του δικαιώματος ακρόασης, η οποία επιβάλλει στο λήπτη τη συνεκτίμηση όσων προβάλλονται από το διοικούμενο κατά τη διάρκειά της, πριν από την κατάληξη στην επικείμενη διοικητική απόφαση.

Συνακόλουθα, η θεμελίωση της προηγούμενης ακρόασης στο πεδίο των διοικητικών κυρώσεων λαμβάνει τη μορφή αφενός ενός ατομικού δικαιώματος του εκάστοτε

² Δαγτόγλου Π., Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2012, αρ. 1503-1512 και Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1992, σελ. 166 επ. .

διοικουμένου που δημιουργεί αντίστοιχη υποχρέωση της Διοικήσεως, αφετέρου ενός ουσιώδους κανόνα, μιας θεμελιώδους αρχής που διέπει τη διοικητική διαδικασία καθορίζοντας τον τρόπο λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού. Έτσι, το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος καθιερώνει ένα κανόνα εξ αντικειμένου δικαίου³, ένα δικαίωμα ατομικό, αλλά και ένα δημοσίου δικαίου δικαίωμα⁴. Η εν λόγω διφυής υπόσταση του δικαιώματος διασφαλίζει από τη μία πλευρά τη δυνατότητα του διοικουμένου να αξιώσει από τη διοίκηση τη μη επιβολή οιασδήποτε επιβαρυντικού για αυτόν μέτρου, προτού τον καλέσει να εκφράσει τις απόψεις του επί του θέματος, και από την άλλη πλευρά τη σαφή υποχρέωση της διοικητικής αρχής να λάβει υπόψιν και να αξιολογήσει τις διατυπωθείσες από τον ενδιαφερόμενο πολίτη αιτιάσεις εξασφαλίζοντας την πλήρη και αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος, ήτοι την ουσιαστική πραγμάτωσή του.

1.1. Η προηγούμενη ακρόαση ως αρχή

Η προηγούμενη ακρόαση ορθά χαρακτηρίζεται πέρα από δικαίωμα και ως αρχή του δικαίου, καθότι πληροί όλα τα κριτήρια που πρέπει να καλύπτονται, ούτως ώστε να μπορεί να θεωρηθεί ένα συνταγματικώς κατοχυρωμένο δικαίωμα και ως επιμέρους αρχή.

Αναλυτικότερα, όσον αφορά στον προσδιορισμό της έννοιας των αρχών του δικαίου και τη διάκρισή τους από τους κανόνες δικαίου, έχουν κατά καιρούς διαμορφωθεί και υποστηριχθεί πολυάριθμα κριτήρια. Σύμφωνα με το αποκαλούμενο ποσοτικό κριτήριο, οι αρχές του δικαίου είναι κανόνες, των οποίων η διατύπωση εμπεριέχει μεγάλη γενικότητα. Τούτο το μέτρο αναφοράς, ωστόσο, μπορεί να αναδειχθεί επισφαλές, ένεκα της δυσχέρειας ελέγχου των ορίων γενικότητας του εκάστοτε κανόνα και του κινδύνου εμφιλοχώρησης αυθαιρεσίας κατά την αξιολόγησή τους. Αμφίβολης λογικής συνέπειας αναδεικνύεται, μάλιστα, και το επικρατήσαν στο χώρο του αγγλοσαξωνικού δικαίου κριτήριο, σύμφωνα με το οποίο οι αρχές του δικαίου αποτελούν την πηγή θεμελίωσης των κανόνων δικαίου, ενώ οι τελευταίοι αποτελούν τη βάση των επιμέρους ατομικών ρυθμίσεων. Και τούτο, διότι, δεν είναι σπάνιες οι περιπτώσεις εκείνες, κατά τις οποίες ατομικά προσανατολισμένες ρυθμίσεις στηρίζονται απευθείας σε αρχές του δικαίου, ενώ παράλληλα κανόνες δικαίου αποτελούν την αιτία θέσπισης έτερων κανόνων δικαίου.

Περισσότερο συνεπές φαίνεται, αντιθέτως, το λεγόμενο ποιοτικό κριτήριο διάκρισης μεταξύ αρχών και κανόνων δικαίου, στο πλαίσιο του οποίου υποστηρίζεται ότι ενώ οι απλοί

³Κουρνούτος Π., Η συμμετοχή του πολίτη στη διοικητική διαδικασία, Αρχείο Νομολογίας, Περίοδος Β' (ΝΕ'), 2004, σελ. 52.

⁴ Λασθιωτάκης Γ., Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στη φορολογική διαδικασία, ΔΕΕ 2 (1996), σελ. 147.

κανόνες δικαίου εκπληρώνονται κατά την αρχή του “Όλα ή Τίποτα - Alles oder Nichts Prinzip”, υπό την έννοια ότι το περιεχόμενό τους είτε πραγματώνεται πλήρως, οπότε επέρχονται οι προβλεπόμενες από αυτούς έννομες συνέπειες, είτε δεν εκπληρώνεται καθόλου, το περιεχόμενο των αρχών του δικαίου δεν υλοποιείται ποτέ πλήρως, αλλά μόνο μερικώς. Ως εκ τούτου, ενώ για την άρση της σύγκρουσης μεταξύ δύο απλών κανόνων δικαίου, χρησιμοποιείται η τεχνική της προσθήκης εξαιρέσεων ή άλλα εργαλεία, όπως μεταξύ άλλων οι αρχές “lex posterior derogat legi priori” ή “lex specialis derogat legi generali”, για την επίλυση της σύγκρουσης μεταξύ περισσότερων αρχών του δικαίου χρησιμοποιούνται διαφορετικά μεθοδολογικά τεχνάσματα και μέσα. Πιο συγκεκριμένα, σε περίπτωση σύγκρουσης περισσότερων αρχών του δικαίου επιχειρείται η κατά το δυνατόν εύρεση μιας χρυσής τομής ως προς την εφαρμογή εκάστης αυτών, ύστερα από στάθμιση και αξιολόγηση των ισοδύναμων ιδεών που πρεσβεύουν και λαμβανομένων, πάντοτε, υπόψιν των ιδιαίτερων συνθηκών που συντρέχουν επί της εκάστοτε υποθέσεως. Έτσι, η υποχώρηση⁵ μιας αρχής προ της εφαρμογής μιας άλλης συμβαδίζει κάθε φορά με τις επιταγές της αναλογικότητας και της πρακτικής συμφωνίας.

Λαμβάνοντας, επομένως, υπόψιν το ως άνω ποιοτικό κριτήριο διάκρισης και συνεκτιμώντας αφενός την κεφαλαιώδη σημασία του δικαιώματος ακροάσεως για την προάσπιση των εννόμων συμφερόντων των διοικουμένων και την εν γένει ορθή επιτέλεση του έργου της Δημόσιας Διοίκησης, αφετέρου την ουσιώδη επιρροή που το εν λόγω δικαίωμα ασκεί επί της ερμηνείας πληθώρας συνταγματικών διατάξεων, εύλογα συνάγεται ότι η προηγούμενη ακρόαση πρέπει να αντιμετωπίζεται και ως αρχή του δικαίου, η οποία με τη σειρά της πρέπει να συναρμόζεται με άλλες επιμέρους συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές προς την κατεύθυνση της ορθής και σύννομης λειτουργίας του κράτους. Υπό αυτό το πρίσμα, ο έλεγχος εφαρμογής του εν λόγω δικαιώματος σε κάθε περίπτωση, καθώς επίσης οι περιορισμοί και οι εξαιρέσεις από την ισχύ του υπό συγκεκριμένες συνθήκες επιτυγχάνεται όχι επί τη βάσει αφηρημένων κανόνων υπεροχής, αλλά με τη χρήση κανόνων στάθμισης, οι οποίοι προσαρμόζονται στα δεδομένα της εκάστοτε υπόθεσης, ώστε να εξισορροπείται η σύγκρουση μεταξύ του δημοσίου συμφέροντος που προτάσσει την αποτελεσματικότητα της διοικητικής διαδικασίας και του ιδιωτικού συμφέροντος που επιτάσσει την ακρόαση του διοικουμένου πριν από τη λήψη σε βάρος του ενός επιβλαβούς διοικητικού μέτρου.

⁵ Πρβλ. Λαζαράτο Π., Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1992, σελ. 181 επ. και βλ. ΔΕφΑθ 4697/1987, ΔιοικΔ 1990, σελ. 910.

1.2. Η προηγούμενη ακρόαση ως ατομικό, πολιτικό και κοινωνικό δικαίωμα

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης ή αλλιώς το δικαίωμα της υπεράσπισης ενώπιον των διοικητικών αρχών και των νομικών προσώπων διφυούς χαρακτήρα εμφανίστηκε στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης αρχικά ως μια γενική αρχή του διοικητικού δικαίου που διαπλάστηκε από τη νομολογία κατά την προσπάθειά της να ισοσταθμίσει τις έντονες επεμβάσεις της Δημόσιας Διοίκησης στη σφαίρα των ατομικών ελευθεριών των πολιτών. Η ιδιάζουσα σημασία του δικαιώματος για την ορθή και σύννομη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού αναγνωρίστηκε, ωστόσο, κατά τη θέσπιση του Συντάγματος του 1975, οπότε τέθηκαν σε προτεραιότητα η δημιουργία ενός κράτους δικαίου και η προώθηση της δημοκρατικής νομιμότητας του κρατικού μηχανισμού.

Ειδικότερα, το έτος 1975 αποτέλεσε σταθμό στην πορεία εδραίωσης του δικαιώματος ακροάσεως, καθότι ο συντακτικός νομοθέτης κατοχύρωσε για πρώτη φορά το εν λόγω δικαίωμα συμπεριλαμβάνοντάς το ρητώς στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος και περιβάλλοντάς το με αυξημένη τυπική ισχύ. Η θεσμοθέτηση του δικαιώματος και ιδίως η σαφής καταγραφή του στον θεμελιώδη νόμο της Πολιτείας και η κατάταξή του στο δεύτερο μέρος με τίτλο “Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα”⁶ είχε ως αποτέλεσμα την ανάδειξή του σε ένα γνήσιο θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα, το οποίο μάλιστα είναι σύμφυτο με το υψίστης σημασίας δικαίωμα της δικαστικής προστασίας που προβλέπεται στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος. Η διατύπωση δε της παρ. 2 του άρθρου 20 του Συντάγματος, η οποία ορίζει ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των εννόμων συμφερόντων ή δικαιωμάτων του ενδιαφερομένου, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι πρόκειται επί της ουσίας για μια λογική επέκταση, με χρονική όμως πρόταξη, της προηγούμενης ακρόασης ενώπιον των δικαστηρίων και ενώπιον των διοικητικών αρχών κατά τη διοικητική διαδικασία⁷.

Ο χαρακτηρισμός του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης καταρχήν ως ενός ατομικού, αμυντικού δικαιώματος βρίσκει έρεισμα και στην παραδοσιακή διδασκαλία του G. Jellinek. Σύμφωνα με αυτή, τα ατομικά δικαιώματα δεν αποτελούν κατευθυντήριες προτάσεις ή εντολές, αλλά συνιστούν “υποκειμενικά δίκαια”, πλήρη δηλαδή δικαιώματα που δημιουργούν έννομες αξιώσεις των υποκειμένων τους, οι οποίες έχουν αγωγή και

⁶ Κασιμάτης Γ./Μαυριάς Κ., Ερμηνεία του Συντάγματος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2003, σελ. 14 επ. .

⁷ Μπέης Ε., Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης, Περιοδικό Δίκη, Παλαιά Τεύχη (1/9712/99), Τόμος 1997, Μάρτιος 1997, Μελέτες και παρατηρήσεις στη νομολογία.

εξαναγκαστό χαρακτήρα⁸. Πρόκειται για αξιώσεις ελευθερίας και άμυνας των πολιτών προς αποχή του κράτους από οιαδήποτε επέμβαση σε έναν αυστηρά προσωπικό χώρο ελεύθερης δράσης τους (status negativus). Με τον τρόπο αυτόν, τα ατομικά δικαιώματα δεν ισχυροποιούν απλώς την έννομη θέση του ιδιώτη, αλλά μεταβάλλουν τον ίδιο το ρόλο του στο θεσμικό οικοδόμημα καθιστώντας τον υποκείμενο του δικαίου και της λειτουργίας του κράτους⁹, υπό τη μορφή της Δημόσιας Διοίκησης. Υπό αυτό το πρίσμα, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, ως δικαίωμα που επιτάσσει την αποχή του κράτους από τη λήψη ενός δυσμενούς διοικητικού μέτρου σε βάρος του διοικουμένου, πριν την κλήση του σε ακρόαση, με παράλληλη θεμελίωση αντίστοιχης έννομης αξίωσης του ενδιαφερομένου πολίτη και μάλιστα δικαστικώς επιδιώξιμης προς τήρηση των επιταγών του δικαιώματος από τη διοικητική αρχή, αποτελεί ένα γνήσιο ατομικό - αρνητικό δικαίωμα¹⁰.

Πέραν της αμυντικής διάστασης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, η αναβάθμιση της θέσης του εκάστοτε μεμονωμένου ατόμου στο πλαίσιο του κρατικού φαινομένου και η μετατροπή του από υπήκοο σε ενεργό πολίτη και συμμετοχο του σχεδιασμού της κρατικής πολιτικής και λήψης αποφάσεων εκφράζουν, περαιτέρω, το status positivus του δικαιώματος. Το δικαίωμα ακροάσεως αποκτά, έτσι, το χαρακτήρα και ενός κοινωνικού δικαιώματος, το οποίο υποχρεώνει τη Διοίκηση να λάβει τα κατάλληλα μέτρα, προκειμένου να καταστήσει αποτελεσματική την άσκηση του δικαιώματος από τον διοικούμενο.

Ιδιαίτερα σημαντικό είναι, τέλος, το λεγόμενο status activus processualis του δικαιώματος ακροάσεως, το οποίο εκδηλώνεται μέσα από τη διαδικασία ακροάσεως του διοικουμένου στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας, το αποτέλεσμα της οποίας μπορεί να τον βλάψει. Αναλυτικότερα, λαμβάνοντας υπόψιν ότι κάθε ατομικό δικαίωμα αναπτύσσεται εντός των ορίων συγκεκριμένων διαδικασιών και οργανωτικών δομών που είναι αναγκαίες για την ουσιαστική πραγμάτωσή του¹¹, είναι πρόδηλο ότι για την εφαρμογή του δικαιώματος ακροάσεως κρίνεται απαραίτητη η θεμελίωση της αξίωσης του ενδιαφερομένου για ενεργό

⁸ Δαγτόγλου Π., Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2012, αρ. 11 με παραπομπή στον Ν. Ι. Σαρίπολο, Σύστημα συντ. δικ. IV, 1875, σελ. 93 υποσ. 1. Σημειωτέον, ωστόσο, ότι ο Σαρίπολος υποστήριξε ότι ποικίλες διατάξεις περί ατομικών δικαιωμάτων αποτελούν μόνο κανόνες αντικειμενικού δικαίου - πάντως όχι απλές προγραμματικές προτάσεις χωρίς νομικό περιεχόμενο - και όχι "υποκειμενικά δίκαια". Βλ. σχετικά Σαρίπολος, Συντ. Δικ. Γ', σελ. 38 επ. .

⁹ Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1992, σελ. 183 επ. .

¹⁰ Χρυσόγονος Κ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006, σελ. 469 επ. .

¹¹ Μπέης Ε., Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης, Περιοδικό Δίκη, Παλαιά Τεύχη (1/9712/99), Τόμος 1997, Μάρτιος 1997, Μελέτες και παρατηρήσεις στη νομολογία.

συμμετοχή του στη διαδικασία. Καθίσταται, επομένως, εμφανής η διαδικαστική φύση του υπό κρίση δικαιώματος, η οποία αποτελεί πηγή δέσμευσης αφενός του νομοθέτη για πρόβλεψη των διαδικαστικών κανόνων και τύπων που θα δημιουργήσουν τις κατάλληλες προδιαγραφές άσκησης του δικαιώματος, αφετέρου της Διοίκησης για πιστή τήρηση και εφαρμογή τους. Δεν είναι υπερβολικός, συνεπώς, ο χαρακτηρισμός του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης ως του καλύτερου διαδικαστικού μέσου που διαθέτει ο διοικούμενος για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων του που τίθενται υπό διακινδύνευση με την επικείμενη διοικητική πράξη. Η συμμετοχική, μάλιστα, χροιά του δικαιώματος, η οποία επιτρέπει στο διοικούμενο να επηρεάσει καθοριστικά την έκβαση της διοικητικής διαδικασίας, ήτοι τη λήψη απόφασης της διοικητικής αρχής περί υιοθέτησης ή μη του δυσμενούς διοικητικού μέτρου, αναδεικνύει τον πρόσθετο χαρακτήρα του ως πολιτικού δικαιώματος¹².

Κεφάλαιο 2: Οι επιτελικές λειτουργίες της προηγούμενης ακρόασης στο πεδίο των διοικητικών κυρώσεων

Η θεμελιώδης σημασία του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στο πεδίο των διοικητικών κυρώσεων, όπου και βρίσκει έδαφος εφαρμογής προσλαμβάνοντας το ρόλο του θεσμικού αντίβαρου στην εξαναγκαστικά επιβαλλόμενη κρατική εξουσία, συνάγεται από τις πολλαπλές λειτουργίες που αυτό επιτελεί.

Κατ' αρχάς, μέσα από τη διαδικασία της προηγούμενης ακρόασης μεταβάλλεται εκ βάθρων η έννομη σχέση διοικητικού δικαίου που αναπτύσσεται μεταξύ της Διοίκησης και του μεμονωμένου πολίτη κατά την επιβολή μιας διοικητικής κύρωσης. Ο διοικούμενος παύει να αποτελεί αντικείμενο και αναβιβάζεται σε υποκείμενο της διοικητικής διαδικασίας, στην οποία συμμετέχει ενεργά ενδυναμώνοντας το *status activus processualis* των ατομικών του δικαιωμάτων. Η παροχή σε αυτόν της ευκαιρίας να προασπίσει τα συμφέροντά του ήδη κατά το στάδιο της διοικητικής διαδικασίας που επίκειται να αποβεί σε βάρος του, προβάλλοντας τους ισχυρισμούς και τα επιχειρήματα που συνηγορούν υπέρ της θέσης του, έχει ως αποτέλεσμα την εύρεση εναλλακτικών λύσεων που αποτρέπουν τη βλάβη του και τη μετέπειτα προσπάθεια αποκατάστασής της μέσω μακροσκελών και επίπονων δικαστικών αγώνων. Πρόκειται για τη λεγόμενη προστατευτική - προληπτική λειτουργία του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, το οποίο από κοινού με την πλήρη και

¹² Υποστηρίζεται, μάλιστα, ότι με τον τρόπο αυτόν εισάγονται στο Σύνταγμά μας στοιχεία άμεσης δημοκρατίας. Βλ. Αναλυτικότερα σε Μάζος Η. Κ./Ρωξανά Α./Λιάκουρας Χ. Φ., Νομολογία ΣτΕ, Αφιέρωμα στο δικαίωμα προηγούμενης διοικητικής ακρόασης, ΕΔΔΔΔ 3/2002, σελ. 511-512.

εμπεριστατωμένη αιτιολογία της διοικητικής πράξης προσφέρει στον εκάστοτε διοικούμενο τη δυνατότητα να αντιληφθεί, μέσω της συνεργασίας με τη διοικητική αρχή, όλα τα πραγματικά και νομικά δεδομένα της υπόθεσής του, ώστε να μπορεί αφενός να υπερασπιστεί καλύτερα τα δικαιώματά του κατά το στάδιο της διοικητικής διαδικασίας, αφετέρου να αξιολογήσει την πιθανότητα ευδοκίμησης ενός ενδίκου βοηθήματος κατά το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος και κατ' επέκταση τα οφέλη και τα μειονεκτήματα εμπλοκής σε μια δικαστική διαμάχη¹³.

Περαιτέρω, άρρηκτα συνδεδεμένη με την προστατευτική είναι η ειρηνευτική λειτουργία του δικαιώματος ακρόασης. Μέσα από τη διαδικασία της προηγούμενης ακρόασης ο διοικούμενος έρχεται σε άμεση επαφή και επικοινωνία με τη διοικητική αρχή, γεγονός που σε συνδυασμό με την αιτιολογία της διοικητικής πράξης έχει ως αποτέλεσμα να του δίνεται η ευκαιρία να κατανοήσει τους λόγους επιβολής του δυσμενούς διοικητικού μέτρου. Το κλίμα εμπιστοσύνης και ασφάλειας δικαίου που δημιουργείται μέσα από τη συνεργασία μεμονωμένου πολίτη και Διοίκησης συμβάλλει στο να αποδεχθεί ο διοικούμενος τη δυσμενή για αυτόν διοικητική ενέργεια πειθόμενος για τη νομιμότητα και την αναγκαιότητα επιβολής της. Παράλληλα, αποτρέπεται η προσφυγή του ενδιαφερομένου πολίτη ενώπιον των δικαστηρίων, καθώς επίσης η άσκηση άσκοπων αιτήσεων θεραπείας και ενδικοφανών προσφυγών που επιβραδύνουν και δυσχεραίνουν το διοικητικό έργο. Και τούτο, ένεκα της γνώσης που αποκτάται από τον ενδιαφερόμενο πολίτη, μέσω της ενημέρωσής του από το αρμόδιο διοικητικό όργανο, για τα κρίσιμα δεδομένα της υπόθεσής του. Ως εκ τούτου, μολονότι εκ πρώτης όψεως η προηγούμενη ακρόαση φαίνεται να αποτελεί πρόσκομμα στη διοικητική αποτελεσματικότητα και την ομαλή και ταχεία επιτέλεση του διοικητικού έργου, εντούτοις, κρίνοντας μακροπρόθεσμα, όχι μόνο δεν εμποδίζει, αλλά συνδράμει ουσιωδώς στην αποτελεσματικότητα της δράσης της Διοίκησης, αποκλείοντας φαινόμενα άσκοπων διοικητικών και δικαστικών προσφυγών που, εν τέλει, αποδεικνύονται πολύ πιο επιβραδυντικές για την ολοκλήρωση του διοικητικού έργου και την άμεση εκπλήρωση των τεθέντων από την κρατική πολιτική σκοπών.

Άλλωστε, η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου πολίτη συμβάλλει στη δημιουργία μιας πιο σφαιρικής εικόνας της Διοίκησης για τα πραγματικά περιστατικά και τις ενδεχόμενες συνέπειες λήψης του υπό κρίση επικείμενου διοικητικού μέτρου. Και τούτο, διότι τις περισσότερες φορές η διοικητική αρχή δεν έχει συλλέξει, κατά το στάδιο της

¹³ Για την προστατευτική - προληπτική λειτουργία του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης βλ. αναλυτικότερα σε Λαζαράτο Π., Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1992, σελ. 174 επ. και Κασσιμάτη Γ./Μαυριά Κ., Ερμηνεία του Συντάγματος, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2003, σελ. 12 επ. .

αυτεπάγγελτης δράσης της, όλο το πραγματικό και αποδεικτικό υλικό που είναι κρίσιμο για την ενδελεχή εξέταση της εκάστοτε υπόθεσης και την εύρεση της βέλτιστης δυνατής λύσης¹⁴. Έτσι, μέσω της έκφρασης των απόψεων του διοικούμενου, διαφωτίζονται όλες οι πτυχές του ζητήματος και προωθείται η καλύτερη ενημέρωση του διοικητικού οργάνου, η οποία με τη σειρά της οδηγεί στη λήψη μιας πιο συνετής και κυρίως πιο δίκαιης απόφασης, ύστερα από στάθμιση όλων των παραγόντων. Με τον τρόπο αυτόν, επιτυγχάνεται η ορθότερη λειτουργία της Διοίκησης, η οποία συμμορφώνεται με τις διατάξεις του νόμου και ως εκ τούτου πληροί τις θεμελιώδεις επιταγές της νομιμότητας της δράσης της, ως προς την οποία το δικαίωμα ακρόασης αναδεικνύεται εχέγγυο.

Εν ολίγοις, με τη διαδικασία της προηγούμενης ακρόασης ο διοικούμενος εκφεύγει από τη θέση ενός ανίσχυρου θεατή, ενός παθητικού αποδέκτη της κρατικής εξουσίας που επεμβαίνει στη σφαίρα των δικαιωμάτων και ελευθεριών του και καλείται να ενεργήσει υπεύθυνα και αποτελεσματικά συμμετέχοντας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και παύοντας να αποτελεί έρμαιο αυτών. Ακόμα, η προηγούμενη ακρόαση αποκαθιστά τη σχέση Διοίκησης και διοικουμένου, η οποία διαταράσσεται με την επιβολή μιας διοικητικής κύρωσης που θίγει τα δικαιώματα και τα έννομα συμφέροντα του τελευταίου. Τέλος, η διατύπωση των θέσεων και των επιχειρημάτων του ενδιαφερομένου πολίτη από κοινού με την πρόταση έτερων εύλογων μέτρων συνηγορεί υπέρ της διαμόρφωσης μιας πιο ολοκληρωμένης αντίληψης του διοικητικού οργάνου για την ωφελιμότητα λήψης του δυσμενούς διοικητικού μέτρου, προωθώντας την αποτελεσματικότητα του διοικητικού σχεδιασμού και την υιοθέτηση εναλλακτικών και πιο επιεικών λύσεων¹⁵.

Κεφάλαιο 3: Η νομική θεμελίωση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης

Στην ελληνική έννομη τάξη, η προηγούμενη ακρόαση στο πλαίσιο του δημοσίου και, ειδικότερα, του διοικητικού δικαίου κατοχυρώνεται ως δικαίωμα, αλλά και ως θεμελιώδης αρχή που διαπνέει όλα τα στάδια της διοικητικής διαδικασίας. Η σαφής καταγραφή του δικαιώματος στο κείμενο του Συντάγματος και η ενσωμάτωσή του στο δεύτερο μέρος των “Ατομικών και Κοινωνικών Δικαιωμάτων” από κοινού με την περαιτέρω εξειδίκευσή του στο νόμο και συγκεκριμένα στο άρθρο 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας συνθέτουν το νομικό πλέγμα γύρω από το εν λόγω πρωταρχικής σημασίας δικαίωμα και διαγράφουν το πλαίσιο εντός του οποίου αυτό αναπτύσσεται και δημιουργεί τις έννομες συνέπειές του.

¹⁴ Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά Α., Νομικές Αρχές - Πυλώνες της χρηστής διοίκησης, ΕΔΔΔΔ 3/2014, σελ. 651.

¹⁵ Λασθιωτάκης Γ., Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στη φορολογική διαδικασία, ΔΕΕ 2 (1996), σελ. 147 επ. .

3.1. Το συνταγματικό έρεισμα

Πρωτεύουσα θέση στο πλέγμα διατάξεων που θεμελιώνουν το δικαίωμα ακρόασης κατέχει η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 20 του Συντάγματος. Με την εν λόγω διάταξη, η οποία εισήχθη με το Σύνταγμα του 1975, κατοχυρώνεται συνταγματικά το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, περιβαλλόμενο από αυξημένη τυπική ισχύ. Ειδικότερα, σύμφωνα με τα οριζόμενα σε αυτή *“2. Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του”*.

Με το ως άνω περιεχόμενο αποτυπώνεται με σαφήνεια, σε συνταγματικό επίπεδο, η προηγούμενη ακρόαση ως μια γενική αρχή του διοικητικού δικαίου που είχε ήδη διαμορφωθεί από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά την προσπάθειά του να εξισορροπήσει τις αυθαίρετες επεμβάσεις της κρατικής εξουσίας επί των δικαιωμάτων των πολιτών. Αποκτάται, δηλαδή, πλέον μια αδιαμφισβήτητη και πανηγυρική *“συνταγματική ρίζα”*¹⁶ του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, το οποίο μάλιστα υπερβαίνει το στάδιο ανάπτυξής του στη δικαστική διαδικασία, όπως αυτό θεμελιώνεται στην παρ. 1 του άρθρου 20 του Συντάγματος, και εφαρμόζεται και στη διοικητική διαδικασία κατ’ εφαρμογή της παρ. 2 του ίδιου άρθρου. Έτσι, θεμελιώνεται συνταγματικά η υποχρέωση των διοικητικών οργάνων να καλούν τον ενδιαφερόμενο πολίτη να εκφράσει τις απόψεις του, προτού εκδώσουν τη δυσμενή για αυτόν διοικητική πράξη, ήτοι προτού ασκήσουν την ανατεθειμένη σε αυτά αρμοδιότητα.

Ιδιαίτερη σημασία έχει, μάλιστα, το γεγονός ότι η διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος είναι κανόνας αμέσου εφαρμογής, ώστε δεν απαιτείται διαμεσολάβηση του νομοθέτη¹⁷ για την πραγματική άσκηση του δικαιώματος ακρόασης. Έτσι, ακόμα και όταν το δικαίωμα δεν προβλέπεται από τον νόμο ή αποκλείεται νομοθετικά η άσκησή του, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η συνταγματική διάταξη υποχρεώνει τη Διοίκηση σε πιστή τήρησή του¹⁸.

Πέραν, ωστόσο, της ρητής πρόβλεψης του δικαιώματος ακρόασης στο κείμενο του Συντάγματος, η προηγούμενη ακρόαση βρίσκει πρόσθετο έρεισμα και σε ορισμένες συνταγματικά κατοχυρωμένες αξίες εντός μιας ευνομούμενης και δημοκρατικά

¹⁶ Στασινόπουλος Μ., Το δικαίωμα της υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, Αθήναι, 1974, σελ. 12 επ. .

¹⁷ ΣτΕ 4257/2000, Αρμ. 2000, σελ. 266.

¹⁸ Πρεβεδούρου Ε., Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Διαδικτυακό μάθημα της 07.04.2020 σε: <https://www.prevedourou.gr> . Βλ. επίσης Χρυσόγονο Κ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006, σελ. 469-470 και Νικολάκη Ν., Το Σύνταγμα, Κατ’ άρθρο ερμηνεία, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2017, σελ. 516.

οργανωμένης πολιτείας, όπως η ελληνική. Έτσι, κορυφαία αρχή στην οποία εδράζεται το δικαίωμα ακροάσεως είναι η αρχή του κράτους δικαίου. Και τούτο, ένεκα της άμεσης συνάφειας του εν λόγω δικαιώματος με την αρχή της νομιμότητας της δράσης της Διοίκησης, η οποία αποτελεί επιμέρους αρχή του κράτους δικαίου. Η άρρηκτη σύνδεση της προηγούμενης ακρόασης με την αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης καθίσταται πρόδηλη, καθότι η εκφορά των απόψεων του διοικουμένου επί των πραγματικών και νομικών δεδομένων της υπόθεσης συμβάλλει στην ακριβέστερη γνώση και καλύτερη αξιολόγηση όλων των παραγόντων από το αρμόδιο διοικητικό όργανο, ώστε αυτό να προβαίνει κάθε φορά στην έκδοση ορθότερων διοικητικών αποφάσεων που συμμορφώνονται με τις επιταγές του ουσιαστικού νόμου. Η συνδρομή του ενδιαφερόμενου πολίτη, ως του πλέον καλύτερου γνώστη των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσής του, αναδεικνύεται, επομένως, καθοριστική και αναγκαία για την επιλογή και εφαρμογή του κατάλληλου κανόνα δικαίου εκ μέρους της Διοίκησης, που κατανοεί πληρέστερα το πραγματικό υλικό που υπάγεται σε αυτόν.

Εύκολα συνάγεται, άλλωστε, η άμεση συνάφεια του δικαιώματος ακροάσεως με την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου. Λαμβάνοντας υπόψιν τον πρωταρχικό σκοπό ενός κοινωνικού κράτους δικαίου, ο οποίος συνίσταται στην πλήρη και αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών και κυρίως αυτών που αναπτύσσουν αμυντική διάσταση έναντι της κρατικά επιβαλλόμενης εξουσίας, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης ως πρόδρομος του δικαιώματος δικαστικής προστασίας αποτελεί δομικό συστατικό του θεσμικού οικοδομήματος ως κοινωνικού κράτους δικαίου¹⁹.

Θεμελιώδεις βάσεις του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης αποτελούν, επιπρόσθετα οι αρχές του σεβασμού και της προστασίας της αξίας του ανθρώπου, της αξιοπρέπειας και της επιείκειας. Αναλυτικότερα, η ανθρώπινη αξιοπρέπεια, ορώμενη ως η προσωπική διάσταση του δικαιώματος ακροάσεως επιτάσσει στον εκάστοτε μεμονωμένο πολίτη να μη στέκεται παθητικός αποδέκτης, έρμαιο της βούλησης της Διοίκησης, αλλά να υιοθετεί ενεργό δράση συμμετέχοντας στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων και αναδεικνυόμενος, με τον τρόπο αυτόν, σε υποκείμενο της διοικητικής διαδικασίας ικανό να αντιδράσει στη λήψη δυσμενών για αυτό μέτρων. Υπό αυτό το πρίσμα, η προηγούμενη ακρόαση αποτελεί αρχή σύμφυτη με την ίδια την ανθρώπινη φύση και την ανάγκη

¹⁹ Τσαμαρδινός Α., Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στις διοικητικές διαφορές ουσίας, ΔΦΝ 2007, σελ. 14 επ. .

υπερασπίσεως του ατόμου ενώπιον μιας ισχυρότερης δύναμης που πρόκειται να του επιβάλει ένα κακό²⁰.

Περαιτέρω, η θεμελίωση του σεβασμού και της προστασίας της αξίας του ανθρώπου στην παρ. 1 του άρθρου 2 του Συντάγματος επιβάλλει τον μη υποβιβασμό του εκάστοτε ατόμου από αυτοτελές υποκείμενο του δικαίου σε αντικείμενο της κρατικής εξουσίας. Στο πλαίσιο, επομένως, της δικαιοκρατικά οργανωμένης κρατικής οντότητας, στο επίκεντρο της οποίας βρίσκεται ο άνθρωπος, ο πολίτης πρέπει να διατηρείται συμμετέχων στη λήψη των διοικητικών αποφάσεων και κατά συνέπεια στο σχεδιασμό της διοικητικής δράσης, δρώντας υπεύθυνα και αποτελεσματικά και συνδράμοντας στην ορθότερη και πιο σύννομη επιτέλεση του διοικητικού έργου, δια μέσου της αποκάλυψης κρίσιμων δεδομένων που αφορούν την υπόθεσή του. Η ίδια η παροχή στον εκάστοτε πολίτη της δυνατότητας υπερασπίσεως των δικαιωμάτων και των εννόμων συμφερόντων του, πριν την επιβολή ενός επαχθούς μέτρου σε βάρος του, υποδεικνύει τον βαθμό ουσιαστικής πραγμάτωσης της αρχής του σεβασμού της ανθρώπινης αξίας και της πραγματικής ενσωμάτωσής της στις αρχές που διατρέχουν τη συνολική διάρθρωση ενός θεσμικού συστήματος. Άλλωστε, η πλήρης γνώση των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων λήψης ενός μέτρου εκ μέρους της Διοίκησης συμβάλλει στην έκδοση επιεικέστερων για τον εκάστοτε διοικούμενο αποφάσεων, ύστερα από έλλογη αξιολόγηση όλων των παραγόντων.

Όσον αφορά, βέβαια, στη θεμελίωση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης επί του σεβασμού της ανθρώπινης αξίας, υποστηρίζεται και η αντίθετη άποψη, κατά την οποία η παροχή της δυνατότητας στον ενδιαφερόμενο πολίτη να εκφράσει τις απόψεις του δε διασφαλίζει πάντοτε το σεβασμό της ανθρώπινης αξίας. Και τούτο, διότι σε περιπτώσεις απολυταρχικών καθεστώτων η πρόβλεψη μιας τυπικής διαδικασίας ακρόασεως, η οποία δεν είναι τίποτε άλλο παρά φαινομενική, δεν εμποδίζει την παραβίαση των επιταγών της αρχής προστασίας της αξίας του ανθρώπου. Στη συγκεκριμένη άποψη, ωστόσο, μπορεί να αντιπαρατεθεί ότι σε τέτοιου είδους τις περιπτώσεις, ιδίως απολυταρχικών καθεστώτων, δεν εφαρμόζεται επί της ουσίας το δικαίωμα ακρόασεως, η πραγμάτωση του οποίου προϋποθέτει όχι απλώς την παροχή της ευκαιρίας στο διοικούμενο να προβάλει τους ισχυρισμούς και τις αιτιάσεις του, αλλά και τη λήψη υπόψιν και συνεκτίμηση των απόψεών του, προς την κατεύθυνση έκδοσης μιας πλήρως αιτιολογημένης διοικητικής απόφασης που θα αποδεικνύει την αξιολόγησή τους.

²⁰ Στασινόπουλος Μ., Το δικαίωμα της υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, Αθήναι, 1974, σελ. 53 επ. .

Περαιτέρω, αμφισβητείται αν το δικαίωμα ακροάσεως πηγάζει από την αρχή σεβασμού και προστασίας της ανθρώπινης αξίας για τον πρόσθετο λόγο ότι μια τέτοια είδους θεμελίωση του δικαιώματος δε θα δικαιολογούσε καμία εξαίρεση από την εφαρμογή του, καθότι η αξία του ανθρώπου είναι ανεξάιρετη και αναπαλλοτρίωτη, μη υποκείμενη σε κανενός είδους σταθμίσεις. Τούτη η άποψη παραγνωρίζει, ωστόσο, το γεγονός ότι ο περιορισμός του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης για εξαιρετικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος και η συνακόλουθη παροχή της δυνατότητας έκφρασης των απόψεων του διοικουμένου σε χρόνο μεταγενέστερο της έκδοσης της δυσμενούς διοικητικής πράξης δε συνεπάγονται καταστρατήγηση της αρχής της ανθρώπινης αξίας. Άλλωστε, θεμελιώδης στόχος του δικαιώματος ακροάσεως, ως ενός διαδικαστικής φύσεως δικαιώματος, είναι η δυνατότητα του ενδιαφερομένου πολίτη να συμμετάσχει στη διοικητική διαδικασία επηρεάζοντας την έκδοση διοικητικών αποφάσεων και τη λήψη διοικητικών μέτρων, σκοπός που ακόμα και στις εξαιρετικές περιπτώσεις εκπληρώνεται εκ των υστέρων μεν, με παράλληλη όμως δυνατότητα άσκησης ουσιώδους επιρροής στην τελική έκβαση της υπόθεσης. Ως εκ τούτου, παρά τις όποιες εκφρασθείσες κατά καιρούς αντιρρήσεις, η θεμελίωση του δικαιώματος ακροάσεως στην αρχή του σεβασμού της αξίας του ανθρώπου και στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια είναι αναμφισβήτητη τόσο με βάση νομικά, όσο και με βάση φιλοσοφικά, θεολογικά ή και ιστορικά επιχειρήματα²¹. Η παροχή στον εκάστοτε πολίτη της δυνατότητας υπερασπίσεως των δικαιωμάτων και των εννόμων συμφερόντων του, καθώς και προβολής των αιτιάσεων και ισχυρισμών του επί της υποθέσεως που τον αφορά και επηρεάζει την έννομη θέση του αποτελεί, εξάλλου, πέρα από έκφραση της συνταγματικής επιταγής προστασίας της ανθρώπινης αξίας και δείγμα, αλλά και ώθηση περαιτέρω εκδημοκρατισμού της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία βαδίζει προς την κατεύθυνση της ορθής και χρηστής δράσης της.

Ιδιαίτερα σημαντική είναι, τέλος, η συνύφανση του δικαιώματος ακροάσεως με την κεφαλαιώδη αρχή της ασφάλειας του δικαίου που αποτελεί το ζητούμενο κάθε κράτους, του οποίου η εξουσία απολαμβάνει νομιμοποιητικών εγγυήσεων. Στο πλαίσιο της διαδικασίας της προηγούμενης ακρόασης, η ενημέρωση του διοικουμένου για τα δεδομένα της υπόθεσής του και τα μέτρα που προτίθεται να λάβει η διοικητική αρχή αποτρέπει τον αιφνιδιασμό του και προωθεί το αίσθημα ασφάλειας δικαίου, αλλά και την εμπιστοσύνη του στον τρόπο λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού και την τήρηση των επιταγών της αρχής της χρηστής διοίκησης.

²¹ Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1992, σελ. 58 επ. .

3.2. Τα νομοθετικά ερείσματα

Μετά τη σαφή και πανηγυρική συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στο κείμενο του Συντάγματος του 1975, ο νομοθέτης θεμελίωσε για πρώτη φορά το εν λόγω δικαίωμα με τον Ν. 2690/1999 (ΦΕΚ 45/9.3.1999) υπό τον τίτλο “Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας”, ο οποίος άρχισε να ισχύει στην ελληνική έννομη τάξη την 09.03.1999. Πρόκειται για ένα νομοθέτημα, με το οποίο συστηματοποιήθηκαν και κωδικοποιήθηκαν σε ενιαίο κείμενο ορισμένες αρχές δράσης της Διοίκησης που είχαν διαπλαστεί από τη θεωρία και τη νομολογία²². Μέσω των διατάξεών του, οι οποίες ισχύουν υπό την προϋπόθεση της μη ύπαρξης αντίθετης ειδικότερης ρύθμισης, συμπληρώνονται τα προ της ισχύος του ΚΔΔιαδ υφιστάμενα νομοθετικά κενά που έως τότε επιλύονταν με την *ad hoc* δράση των διοικητικών οργάνων και των δικαστηρίων. Παράλληλα, διαγράφεται ένα πλήρως οριοθετημένο πλαίσιο λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού, ο οποίος οφείλει να συμμορφώνεται προς επιμέρους επιταγές που αφορούν τον τρόπο διεκπεραίωσης υποθέσεων και την πρόσβαση των διοικουμένων στα έγγραφα, την προηγούμενη ακρόαση των ενδιαφερομένων πολιτών και την αμεροληψία των διοικητικών αρχών, τα συλλογικά όργανα και την αιτιολογία των διοικητικών αποφάσεων. Οι εν λόγω διατάξεις αφορούν, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 1 του ΚΔΔιαδ, το Δημόσιο, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

Στο πλαίσιο του ως άνω νομοθετήματος, η προηγούμενη ακρόαση περιχαράκωνεται από τους κανόνες και τις αρχές που είχαν ήδη διαμορφωθεί από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Έτσι, στο άρθρο 6 του ΚΔΔιαδ, υπό τον τίτλο “Προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου” ορίζεται ότι *“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 προφορικά, ως προς τα σχετικά ζητήματα”*. Πρόκειται για μια διάταξη, η ερμηνεία και η εφαρμογή της οποίας πρέπει απαραίτητως να συνοδεύει την ερμηνευτική προσέγγιση και την πιστή εφαρμογή του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος που προβλέπει σε συνταγματικό επίπεδο το δικαίωμα ακροάσεως.

Με τη διάταξη του άρθρου 6 ΚΔΔιαδ θεσπίζεται και οριοθετείται, σύμφωνα με την υποστηριζόμενη στη θεωρία γνώμη, γενικό δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, το οποίο αναπτύσσεται εντός του πεδίου μιας επικείμενης δυσμενούς ενέργειας της Διοίκησης σε

²² Βλ. αναλυτικότερα για τον ΚΔΔιαδ σε Τάχο Α., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, 4η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2009.

βάρος του ενδιαφερομένου. Η καινοτομία της παρούσας διάταξης σε σχέση με την παρ. 2 του άρθρου 20 του Συντάγματος, την οποία αρχικά επαναλαμβάνει, έγκειται στην προσθήκη της φράσης - επεξήγησης ότι το δικαίωμα ακρόασεως συνίσταται στην έκφραση των απόψεων του διοικουμένου ως προς τα σχετικά ζητήματα. Παράλληλα, επισημαίνεται ότι η προηγούμενη ακρόαση μπορεί να προσλάβει γραπτή ή προφορική μορφή, ενώ η φράση “συγκεκριμένου προσώπου” παραπέμπει στην εφαρμογή της επί ατομικών διοικητικών πράξεων²³ και κατ’ επέκταση σε περιορισμό του βεληνεκούς του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος.

Περαιτέρω, στο άρθρο 6 ΚΔΔιαδ, και συγκεκριμένα στις παρ. 2, 3 και 4 αυτού, καταγράφονται με σαφήνεια οι επιμέρους διαδικαστικές προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος ακρόασεως. Έτσι, στην παρ. 2 προβλέπεται ότι η κλήση που απευθύνει το διοικητικό όργανο προς τον ενδιαφερόμενο πρέπει να είναι έγγραφη και να αναφέρει τον τόπο, την ημέρα και την ώρα, κατά την οποία πρόκειται να διεξαχθεί η ακρόαση. Πρέπει, ακόμα, να προσδιορίζει το αντικείμενο της ενέργειας ή του μέτρου που επίκειται να ληφθεί σε βάρος του διοικουμένου και να κοινοποιείται σε αυτόν πέντε (5) πλήρεις ημέρες πριν από την ημέρα της ακρόασης. Προβλέπεται, μάλιστα, και διαφυλάσσεται το δικαίωμα του ενδιαφερομένου προς πρόσβαση στα διοικητικά αποδεικτικά στοιχεία και προς ανταπόδειξή τους.

Για τη διασφάλιση της πιστής τήρησης της ως άνω διαδικασίας εγκαθιδρύεται υποχρέωση πλήρους και εμπεριστατωμένης αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων, στην οποία πρέπει να ενσωματώνονται ρητή μνεία εφαρμογής της προηγούμενης ακρόασης και σαφής σχολιασμός των απόψεων του διοικουμένου, από τον οποίο να αποδεικνύεται ότι λήφθηκαν υπόψιν και αξιολογήθηκαν οι ισχυρισμοί του. Με τον τρόπο αυτόν, αναδεικνύεται η στενή σύνδεση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης με τη μέριμνα του ΚΔΔιαδ για την προστασία έτερων δικαιωμάτων των πολιτών, όπως του δικαιώματος πρόσβασης στον διοικητικό φάκελο εγγράφων (άρθρο 5 ΚΔΔιαδ) και της υποχρέωσης της Διοίκησης για αιτιολογία των αποφάσεων που εκδίδει (άρθρο 17 ΚΔΔιαδ).

Εξέχουσα σημασία κατέχει, μάλιστα, η αρχή του επικαίρου, η οποία εισάγεται με την παρούσα παράγραφο. Σύμφωνα με την εν λόγω αρχή, το υιοθετούμενο διοικητικό μέτρο θα πρέπει να λαμβάνεται μέσα σε ένα εύλογο χρονικό διάστημα από την ακρόαση του

²³ Δετσαρίδης Χ., Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης του φορολογούμενου σε περιπτώσεις επιβολής προστίμου και η εφαρμογή της σε σχέση με την προβλεπόμενη διοικητική επίλυση της διαφοράς (Με αφορμή την ΣτΕ Ολ 2370/2007), ΕΔΔΔΔ 4/2008, σελ. 853 επ. και Τάχος Α., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, 4η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2009, σελ. 396 επ. και Τσαμαρδινός Α., Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στις διοικητικές διαφορές ουσίας, ΔΦΝ 2007, σελ. 14 επ. Βλ. επίσης ΔΕφΑθ 1841/2005, ΔιΔικ 2006, 1229.

διοικουμένου. Πρόκειται, δηλαδή, για την αρχή της εύλογης χρονικής συνάφειας μεταξύ της ακρόασης του ενδιαφερομένου και της έκδοσης της επικείμενης διοικητικής πράξης, η οποία αποσκοπεί στη διασφάλιση της λυσιτέλειας της ακρόασης του διοικουμένου, ήτοι της πρόσδοσης της ικανότητας σε αυτή να επηρεάσει τη διοικητική απόφαση. Η αρχή αυτή είχε διαμορφωθεί, βέβαια, στην ελληνική έννομη τάξη και πριν τη θέση σε ισχύ του ΚΔΔιαδ ως προϊόν της επιστήμης και της νομολογίας.

Περαιτέρω, στην παρ. 3 προβλέπεται μια και μόνο εξαίρεση από το δικαίωμα ακρόασης. Αναλυτικότερα, ορίζεται ότι κατ' εξαίρεση επιτρέπεται η παράλειψη της προηγούμενης ακρόασης, όταν το δυσμενές μέτρο είναι αναγκαίο να ληφθεί άμεσα προς αποτροπή άμεσου κινδύνου ή ένεκα επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος. Αν, ωστόσο, η ρυθμισθείσα με το ως άνω μέτρο κατάσταση είναι δυνατό να μεταβληθεί, η διοικητική αρχή που έλαβε την απόφαση υιοθέτησης του μέτρου οφείλει να καλέσει τον ενδιαφερόμενο πολίτη σε ακρόαση εντός προθεσμίας δέκα πέντε (15) ημερών, οπότε και προβαίνει σε τυχόν εκ νέου ρύθμιση της κατάστασης. Σε περίπτωση, μάλιστα, άπρακτης παρέλευσης της προαναφερθείσας προθεσμίας, το διοικητικό μέτρο παύει αυτοδικαίως και δίχως άλλη ενέργεια να ισχύει²⁴. Ως εκ τούτου παρά την πρόβλεψη εξαιρετικής περίπτωσης περιορισμού της προηγούμενης ακρόασης, δεν παύουν να υπάρχουν δικλείδες ασφαλείας υπέρ της εφαρμογής της.

Υψίστης σπουδαιότητας είναι, επιπρόσθετα, η καινοτομία που εισάγεται με την παρ. 4 του άρθρου 6 ΚΔΔιαδ. Αυτή συνίσταται στην υπογράμμιση ότι η προηγούμενη ακρόαση εφαρμόζεται σε κάθε περίπτωση, προτού ληφθεί σε βάρος του διοικουμένου ένα δυσμενές διοικητικό μέτρο, ήτοι ακόμα και στην περίπτωση που κατά της εκδοθησόμενης διοικητικής πράξης προβλέπεται η δυνατότητά του να ασκήσει ειδική ή ενδικοφανή διοικητική προσφυγή. Με τον τρόπο αυτόν καταργείται εξ ολοκλήρου μια παλαιότερη εξαίρεση που είχε διαπλαστεί από τη νομολογία. Όπως χαρακτηριστικά αναγράφεται στην εισηγητική έκθεση του ΚΔΔιαδ, η παρούσα διάταξη αντιτίθεται σαφώς στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, εντούτοις κινείται προς την κατεύθυνση ουσιαστικής πραγμάτωσης της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος, αλλά και πλήρους προστασίας του διοικουμένου²⁵.

²⁴ Σπηλιωτόπουλος Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011, αρ. 159.

²⁵ Δετσαρίδης Χ, Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης του φορολογουμένου σε περιπτώσεις επιβολής προστίμου και η εφαρμογή της σε σχέση με την προβλεπόμενη διοικητική επίλυση της διαφοράς (Με αφορμή την ΣτΕ Ολ 2370/2007), ΕΔΔΔ 4/2008, σελ. 853 και www.nomikospoudastirio.gr.

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι δια μέσω του ΚΔΔιαδ ο νομοθέτης επιχείρησε την επέκταση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης προς τον σκοπό διασφάλισης μιας ολοκληρωμένης προστασίας του πολίτη, ερχόμενος σε σύγκρουση ακόμα και με την έως τότε διαμορφωθείσα νομολογία του ανωτάτου ακυρωτικού δικαστηρίου της χώρας²⁶. Διαμορφώθηκε, έτσι, ένα τεκμήριο εφαρμογής του δικαιώματος σε κάθε υπόθεση, πλην της μοναδικής εξαιρετικής περίπτωσης συνδρομής επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος ή αποτροπής άμεσου κινδύνου. Επομένως, παρά τη συστηματοποίηση στο κείμενο του ΚΔΔιαδ κανόνων και αρχών που ήδη ίσχυαν στο πλαίσιο της ελληνικής επικράτειας αναφορικά με τον τρόπο δράσης της Δημόσιας Διοίκησης, η σημασία του υπήρξε καθοριστική για την αντιμετώπιση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης και την επί τοις πράγμασι καθιέρωσή του, δεδομένων και των πολυάριθμων νομολογιακών εξαιρέσεων που είχαν διαμορφωθεί πριν τη θέση του σε ισχύ.

Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι η θέσπιση του άρθρου 6 ΚΔΔιαδ αποτέλεσε αναμφισβήτητα ένα θετικό πρόσημο για την αναβάθμιση της προστασίας του δικαιώματος ακρόασης, δεν επέλυσε όλα ανεξαιρέτως τα κρίσιμα νομικά ζητήματα που αναφέρονται αναφορικά με την άσκηση του εν λόγω δικαιώματος. Αναλυτικότερα, το ως άνω άρθρο δεν προσδιορίζει τις μορφές της διοικητικής δράσης που άπτονται του πεδίου εφαρμογής του. Έτσι, ισχύει κατ' αρχήν ο διαπλασθείς από τη θεωρία και τη νομολογία κανόνας σύμφωνα με τον οποίο η προηγούμενη ακρόαση εφαρμόζεται επί ατομικών και όχι κανονιστικών διοικητικών πράξεων. Εξακολουθεί να αμφισβητείται, όμως, εάν στο πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος συμπεριλαμβάνονται οι διοικητικές συμβάσεις, οι γενικές διοικητικές πράξεις, καθώς και οι υλικές ενέργειες των διοικητικών οργάνων, με συνέπεια να υφίσταται ανασφάλεια δικαίου ως προς τα σχετικά ζητήματα.

Επιπλέον, δυσχέρειες εντοπίζονται αναφορικά με την κλήση του ενδιαφερομένου προς ακρόαση, καθότι δε συγκεκριμενοποιείται από τον νομοθέτη το εγγύτερο περιεχόμενο που πρέπει να έχει, ήτοι εάν σε αυτή είναι απαραίτητο να αναφέρονται μόνο τα πραγματικά περιστατικά ή και τα νομικά δεδομένα της υπόθεσης. Εξάλλου, δε διευκρινίζονται με σαφήνεια διαδικαστικής φύσεως ζητήματα, όπως η γλώσσα στην οποία θα διεξαχθεί η ακρόαση, ο τρόπος με τον οποίο θα κοινοποιηθεί η κλήση, το χρονικό σημείο πραγματοποίησης της ακρόασης που καταδεικνύει την επέλευση της ωρίμανσης της υπόθεσης, η ευχέρεια επιλογής ανάμεσα σε γραπτή ή προφορική ακρόαση, ο τρόπος διενέργειας της ακρόασης σε περιπτώσεις ειδικών σχέσεων εξουσίας ή στο πλαίσιο

²⁶ Τσαμαρδινός Α., Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στις διοικητικές διαφορές ουσίας, ΔΦΝ 2007, σελ. 17 επ. .

διοικητικής σύμβασης και, τέλος, το θέμα της αυτεπαγγέλτου ή μη λήψης υπόψιν της συνταγματικής ή της νομοθετικής διάταξης που κατοχυρώνει το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης εκ μέρους των διοικητικών αρχών. Πρόκειται για ποικίλα ζητήματα, η ρύθμιση των οποίων εναπόκειται, δεδομένης της σιωπής του νόμου, στη νομολογία, η οποία υπόκειται σε διακυμάνσεις.

Τέλος, το πιο κρίσιμο νομικό ζήτημα που εξακολουθεί να υφίσταται συνίσταται στο εάν η διατύπωση των παρ. 3 και 4 του άρθρου 6 ΚΔΔιαδ αναφορικά με τον κατ' εξαίρεση περιορισμό του δικαιώματος ακροάσεως είναι αποκλειστική, ήτοι εξαντλητική. Πρόκειται, με άλλα λόγια, για το ζήτημα της δυνατότητας εξακολούθησης ισχύος των νομολογιακών εξαιρέσεων που είχαν διαμορφωθεί ως προς την εφαρμογή του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος και μετά τη θέση σε ισχύ του ΚΔΔιαδ. Νομολογιακά υποστηρίζεται ότι, δεδομένης της σύμπτωσης του περιεχομένου της συνταγματικής και της νομοθετικής διάταξης περί προηγούμενης ακρόασης, εξακολουθούν να ισχύουν οι διαπλασθείσες από τη νομολογία εξαιρέσεις από την εφαρμογή του δικαιώματος. Τούτη, όμως, η άποψη παραγνωρίζει το γεγονός ότι ο ΚΔΔιαδ προχωρά σε μια πιο προστατευτική για τον διοικούμενο εξειδίκευση του υπό κρίση δικαιώματος, ερχόμενος ρητώς σε σύγκρουση με τις νομολογιακές τάσεις περιορισμού του δικαιώματος και κατευθυνόμενος προς τον σκοπό της ευρύτερης εφαρμογής του.

Κεφάλαιο 4: Οριοθέτηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης

4.1. Φορείς και αποδέκτες του δικαιώματος ακροάσεως

Φορέας του συνταγματικού δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης είναι κάθε φυσικό πρόσωπο, ανεξαρτήτως ιθαγένειας ή τόπου κατοικίας του, και κάθε νομικό πρόσωπο, ανεξαρτήτως του τόπου της έδρας του. Νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου καθίστανται φορείς του δικαιώματος αποκλειστικά για τις περιπτώσεις προστασίας δικαιωμάτων του κοινού δικαίου ή εξατομικευμένης προσβολής συνταγματικών εγγυήσεων²⁷. Το ίδιο ισχύει και για τα νομικά πρόσωπα διφυούς χαρακτήρα, εφόσον οι πράξεις τους συνδέονται με την άσκηση δημόσιας εξουσίας και όχι με ιδιωτικής φύσεως ενέργειες²⁸.

Δικαίωμα σε προηγούμενη ακρόαση έχει αποκλειστικά ο ενδιαφερόμενος πολίτης σε βάρος του οποίου πρόκειται να ληφθεί το δυσμενές διοικητικό μέτρο, ήτοι ο φορέας των δικαιωμάτων και των εννόμων συμφερόντων που πρόκειται να θιγούν από την έκδοση της

²⁷ Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 281, ο οποίος αναφέρει ως τέτοιου είδους περίπτωση τη διοικητική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή την πλήρη αυτοδιοίκηση των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων.

²⁸ ΑΠ 1002/2010.

επιβλαβούς διοικητικής πράξης. Ως εκ τούτου, αποκλείονται τρίτοι, με εξαίρεση βεβαίως των κατά νόμο σχέσεων επιμέλειας, από την άσκηση του δικαιώματος ακρόασης. Για το διαχωρισμό, μάλιστα, των προσώπων που δικαιούνται την προηγούμενη ακρόαση από τους τρίτους χρησιμοποιείται το κριτήριο του εννόμου συμφέροντος, ώστε αναγνωρίζεται ως δικαιούχος προηγούμενης ακρόασης ο πολίτης που έχει συμφέρον αναγνωριζόμενο από την έννομη τάξη, όπως αυτό διαπλάθεται από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. Έτσι, η έννοια του εννόμου συμφέροντος στο πλαίσιο άσκησης του δικαιώματος ακρόασης προσλαμβάνει τη μορφή της αναγνωριζόμενης από το δίκαιο πραγματικής ή νομικής κατάστασης από την οποία ο διοικούμενος αντλεί κατά το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος κάποια ωφέλεια που πρόκειται να θιγεί άμεσα ή έμμεσα από το διοικητικό μέτρο που προτίθεται να λάβει η Διοίκηση, ώστε προκαλείται σε αυτόν υλική ή ηθική βλάβη. Επομένως, συνάγεται ότι η έννοια του εννόμου συμφέροντος είναι ευρύτερου βεληνεκούς συγκριτικά με την έννοια του δικαιώματος, όπως αυτό αναγνωρίζεται από τους κανόνες του δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, και προσφέρει αξίωση για παροχή ή παράλειψη από ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου²⁹.

Περαιτέρω, η συνδρομή του εννόμου συμφέροντος του εκάστοτε πολίτη πρέπει απαραίτητως να προκύπτει από τα στοιχεία του διοικητικού φακέλου ή από τα στοιχεία που επικαλείται ο αιτών κατά την προβολή των ισχυρισμών του. Το έννομο αυτό συμφέρον μπορεί να είναι υλικό, όταν το δυσμενές διοικητικό μέτρο απειλεί περιουσιακά δικαιώματα του διοικουμένου, ώστε η επικείμενη βλάβη να μπορεί να αποτιμηθεί σε χρήμα, ή ηθικό, όταν η βλάβη δε συνίσταται σε περιουσιακή ζημία του ενδιαφερομένου, αλλά αφορά καταστάσεις που έχουν ηθική αξία για αυτόν. Ακόμα, το έννομο συμφέρον πρέπει, κατ' αρχάς, να είναι προσωπικό³⁰, υπό την έννοια της ύπαρξης στενού συνδέσμου μεταξύ αφενός της πραγματικής και νομικής κατάστασης του ακροωμένου, αφετέρου της επικείμενης δυσμενούς διοικητικής πράξης και της βλάβης που αυτή πρόκειται να προξενήσει. Κατά δεύτερον, πρέπει να είναι άμεσο³¹, με την έννοια ότι οι δυσμενείς συνέπειες της διοικητικής πράξης πρέπει να αφορούν άμεσα τον ακροώμενο, δίχως παρεμβολή άλλου προσώπου, ώστε το έννομο συμφέρον να συνδέεται απευθείας με τον ίδιο. Τρίτον, το έννομο συμφέρον

²⁹ Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1992, σελ. 195 επ. και Δαγτόγλου Π., Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2014, αρ. 533-582 και Σπηλιωτόπουλος Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011, αρ. 456-463.

³⁰ ΣτΕ 370/1982.

³¹ Πρβλ. ΣτΕ 1944/1972 και Κασσιμάτη Γ./Μαυριά Κ., Ερμηνεία του Συντάγματος, Εκδόσεις Α. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2003, σελ. 16.

πρέπει να είναι ενεστώσ, υπό την έννοια ότι η πραγματική και νομική κατάσταση του ακροωμένου, η οποία πρόκειται να μεταβληθεί με το διοικητικό μέτρο προς βλάβη του ιδίου, πρέπει απαραιτήτως να υφίσταται ήδη κατά το χρονικό σημείο της κλήσης του προς ακρόαση και όχι απλώς να αφορά συμφέρον μελλοντικό ή ενδεχόμενο, που απλώς προσδοκάται³² ή περιβάλλεται από αοριστία.

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι ο δικαιούχος προηγούμενης ακρόασης πρέπει να προσβάλλεται ως προς τα υφιστάμενα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του, ώστε αποκλείεται η εφαρμογή του δικαιώματος ακροάσεως σε περιπτώσεις που θίγονται δικαιώματα τρίτων ή της “ολότητας”. Όσον αφορά δε στον προσδιορισμό του κύκλου των υποκειμένων του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας κατ’ άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος, αυτός συμπίπτει με τον κύκλο των υποκειμένων του δικαιώματος δικαστικής ακροάσεως κατ’ άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος. Τούτο, μάλιστα, δεν αναιρείται ούτε από την περαιτέρω εξειδίκευση του δικαιώματος από τον ΚΔΔιαδ, δεδομένου ότι αυτός, κατ’ αντίθεση με τους αντίστοιχους κώδικες αλλοδαπών εννόμων τάξεων, δε διευκρινίζει τον κύκλο των δικαιούχων του δικαιώματος, αρκούμενος στην αόριστη διατύπωση του “ενδιαφερομένου” ή “συμμετέχοντος” στη διοικητική διαδικασία.

Τέλος, από την αντίθετη σκοπιά των αποδεκτών του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, πρέπει να επισημανθεί ότι αυτό απευθύνεται αποκλειστικά προς τις διοικητικές αρχές, με αποκλεισμό οιασδήποτε τριτενέργειας επί των σχέσεων ιδιωτών³³.

4.2. Αντικείμενο του δικαιώματος ακροάσεως

Από το περιεχόμενο των άρθρων 20 παρ. 2 του Συντάγματος και 6 του ΚΔΔιαδ συνάγεται ότι δεν προσδιορίζεται με σαφήνεια το ακριβές αντικείμενο του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης.

Ειδικότερα, όσον αφορά στη συνταγματική διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος, η ύπαρξη του συμπλεκτικού συνδέσμου “και”, που προφανώς παραπέμπει στην παρ. 1 του ιδίου άρθρου, καταδεικνύει την πρόθεση του συνταγματικού νομοθέτη να μην οριοθετήσει σαφώς και αυστηρώς το εγγύτερο αντικείμενο της προηγούμενης ακρόασης σε μια διοικητική διαδικασία, αλλά να υιοθετήσει μια πιο ευρεία διατύπωση σχετικά με

³² Πρβλ. Λαζαράτο Π., Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, 1992, σελ. 196 και ΣτΕ 3564/1977, 2398/1980, 3182/1983 και Σπηλιωτόπουλο Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011, αρ. 456-463.

³³ Δαγτόγλου Π., Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, 4η έκδοση, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2012, αρ. 1503-1512.

αυτό. Έτσι, με βάση τη γραμματική ερμηνεία του συνδυασμού των δύο ως άνω παραγράφων του άρθρου 20 του Συντάγματος, ο φορέας του δικαιώματος ακροάσεως φαίνεται, τουλάχιστον εκ πρώτης όψεως, να έχει τη δυνατότητα να εκφράσει κάθε είδους απόψεις ως προς τα πραγματικά και νομικά δεδομένα της υπόθεσής του προς υπεράσπιση των δικαιωμάτων και των εννόμων συμφερόντων του. Αντικείμενο του δικαιώματος ακροάσεως αποτελούν, άλλωστε, και τα αποδεικτικά στοιχεία που θεμελιώνουν τα πραγματικά γεγονότα και τεκμηριώνουν τους ισχυρισμούς του ενδιαφερομένου.

Εξίσου ευρεία είναι, όμως, και η διατύπωση του άρθρου 6 ΚΔΔιαδ, στο εδ. α' της παρ. 1 του οποίου ορίζεται ότι ο διοικούμενος καλείται να εκφράσει τις απόψεις του επί των ζητημάτων που σχετίζονται με τη δυσμενή διοικητική πράξη που επίκειται να εκδοθεί σε βάρος του από τη διοικητική αρχή. Πρόκειται για μια εξαιρετικά ευρεία νομοθετική ρύθμιση του δικαιώματος ακροάσεως, απόρροια της οποίας είναι η ανάγκη περαιτέρω διευκρίνησης και ερμηνείας του αντικείμενου του δικαιώματος, ώστε να διασαφηνιστεί εάν αυτό καταλαμβάνει τόσο τα πραγματικά, όσο και τα νομικά γεγονότα της εκάστοτε υποθέσεως, καθώς επίσης και τα υφιστάμενα αποδεικτικά στοιχεία.

4.2.1. Πραγματικά δεδομένα

Η γραμματική προσέγγιση των άρθρων 20 παρ. 2 του Συντάγματος και 6 ΚΔΔιαδ καταδεικνύει ότι στο πλαίσιο της προηγούμενης ακρόασης ο διοικούμενος δικαιούται να εκφράσει τις απόψεις του αναφορικά με εκείνα μόνο τα πραγματικά περιστατικά, τα οποία βρίσκονται σε άμεση συνάφεια με το αντικείμενο της διαδικασίας. Προς την παραδοχή αυτή συνηγορεί, άλλωστε, ο ίδιος ο σκοπός του δικαιώματος ακροάσεως, ο οποίος συνίσταται αφενός στην αποτελεσματική προστασία του ενδιαφερομένου πολίτη, ο οποίος δύναται να προβάλει τους ισχυρισμούς του και να προτείνει εναλλακτικές λύσεις έναντι της σε βάρος του λήψης του επικείμενου, ακόμη ενδεχόμενου, δυσμενούς διοικητικού μέτρου, αφετέρου η λήψη ορθότερων διοικητικών αποφάσεων, ένεκα διαμόρφωσης εκ μέρους των διοικητικών αρχών πληρέστερης αντίληψης γύρω από την πραγματική κατάσταση της εκάστοτε υπόθεσης, μέσω της ολόπλευρης, ήτοι και από την πλευρά του διοικουμένου, ενημέρωσής τους για τα πραγματικά περιστατικά που πρέπει να υπαχθούν στον εφαρμοστέο κανόνα δικαίου³⁴.

Επομένως, αντικείμενο του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης δεν αποτελούν τα κάθε είδους πραγματικά περιστατικά, αλλά αποκλειστικά και μόνο εκείνα, των οποίων η

³⁴ Λαζαράτος Π, Το δικαίωμα της διοικητικής ακροάσεως, σελ. 10 επ., διαθέσιμο σε: <https://docplayer.gr/47928421-To-dikaioma-tis-dioikitikis-akroaseos.html>.

παράθεση μπορεί να αναδειχθεί καθοριστική για την ανεύρεση και την εφαρμογή ή μη του πραγματικού του κανόνα δικαίου, ο οποίος αποτελεί το έρεισμα για την έκδοση της επιβλαβούς διοικητικής πράξης. Πρόκειται, με άλλα λόγια, για τα ουσιώδη πραγματικά περιστατικά που δύνανται να στοιχειοθετήσουν το πραγματικό του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου ή αυτά που, σε περίπτωση ύπαρξης διακριτικής ευχέρειας των διοικητικών οργάνων ως προς τις επιβαλλόμενες έννομες συνέπειες, δύνανται να συνδράμουν στην καλή της χρήση, ήτοι στη χρήση της σύμφωνα με τις επιταγές των αρχών της ισότητας και της αναλογικότητας. Ακόμα, όμως, και στην περίπτωση των δέσμιων κανόνων δικαίου που δε χορηγούν διακριτική ευχέρεια στις διοικητικές αρχές ως προς την επιβολή ή την επιμέτρηση των εννόμων συνεπειών, αλλά εμπεριέχουν αόριστες, όχι εμπειρικές, αλλά αξιολογικές έννοιες, κρίσιμα αναδεικνύονται τα πραγματικά περιστατικά που δύνανται να συμβάλουν στον ακριβή καθορισμό του εγγύτερου περιεχομένου τους, καθώς και στην αποσαφήνιση του πραγματικού υλικού που μπορεί να υπαχθεί σε αυτούς³⁵. Ως εκ τούτου, αντικείμενο της προηγούμενης ακρόασης αποτελούν τα πραγματικά περιστατικά που είναι ουσιώδη για την επιλογή και εφαρμογή του κρίσιμου κανόνα δικαίου, καθώς και αυτά που συμβάλουν στη συγκεκριμενοποίηση των αόριστων αξιολογικών εννοιών του και κατ' επέκταση στην ορθή υπαγωγή του πραγματικού υλικού σε αυτόν και την αποτελεσματική εφαρμογή του.

Στο σημείο αυτό, ωστόσο, ανακύπτει το πρόβλημα της αδυναμίας του διοικουμένου να γνωρίζει εκ των προτέρων και επακριβώς το περιεχόμενο της επικείμενης διοικητικής απόφασης, ώστε να προβάλει τους πραγματικούς ισχυρισμούς που είναι κατάλληλοι να οδηγήσουν στην ανεύρεση του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου και να αποτελέσουν το πραγματικό του. Πρόκειται για ένα ζήτημα, το οποίο καταδεικνύει ως ορθότερη λύση την αποδοχή ως αντικειμένου της ακροάσεως όλων εκείνων των πραγματικών περιστατικών που μπορεί να είναι ουσιώδη για την επιλογή και εφαρμογή του κρίσιμου κανόνα δικαίου, στον οποίο θα βασιστεί η έκδοση της δυσμενούς διοικητικής πράξης. Έτσι, σε περίπτωση μεν εκφοράς από τον διοικούμενο πραγματικών δεδομένων που δε βρίσκονται σε στενή συνάφεια με την παρούσα υπόθεση, η Διοίκηση δεν υποχρεούται να τα λάβει υπόψιν της, ούτε να αντιπαρατεθεί σε αυτά με ειδική και εμπεριστατωμένη αιτιολογία. Σε κάθε περίπτωση, όμως, ύπαρξης αμφιβολίας ως προς τον ουσιώδη χαρακτήρα των προβαλλόμενων από τον ενδιαφερόμενο πολίτη πραγματικών περιστατικών, αυτός πρέπει να τεκμαίρεται, δημιουργώντας υποχρέωση της διοικητικής αρχής να τα λάβει υπόψιν της, να τα αξιολογήσει και να αντιπαρατεθεί σε αυτά με πλήρη και ειδική αιτιολογία.

³⁵ Λαζαράτος Π, Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασεως, σελ. 11, διαθέσιμο σε: <https://docplayer.gr/47928421-To-dikaioma-tis-dioikitikis-akroaseos.html>.

Εξάλλου, θεμελιώδης βάση για τον προσδιορισμό των ουσιαστών πραγματικών δεδομένων της εκάστοτε υπόθεσης και κατ' επέκταση για τον καθορισμό του αντικειμένου της προηγούμενης ακρόασης είναι ο σκοπός θεσμοθέτησής της, ήτοι η δυνατότητά της να μεταβάλει ή και να ανατρέψει τη δυσμενή διοικητική πράξη που πρόκειται να εκδοθεί και η οποία πρέπει οπωσδήποτε να μην έχει προαποφασιστεί, αλλά απλώς να είναι ενδεχόμενη. Και τούτο, διότι σε διαφορετική περίπτωση η άσκηση του δικαιώματος ακροάσεως θα ήταν αλυσιτελής, με συνέπεια την επί τοις πράγμασι αποδυνάμωση της ισχύος του.

4.2.2. Αποδεικτικά στοιχεία

Άρρηκτα συνυφασμένο με το δικαίωμα του ενδιαφερομένου να προβάλει, στο πλαίσιο της προηγούμενης ακρόασης, όλους τους πραγματικούς ισχυρισμούς του αναφορικά με το δυσμενές διοικητικό μέτρο που πρόκειται να ληφθεί σε βάρος του, είναι και το δικαίωμα προσκομιδής όλων των αποδεικτικών στοιχείων που τεκμηριώνουν τις ως άνω απόψεις του και ενισχύουν την έννομη θέση του. Πρόκειται για ένα μέσο που αποδεικνύεται άκρως σημαντικό και απαραίτητο για την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος ακροάσεως και κατ' επέκταση για την ενεργή υπεράσπιση των δικαιωμάτων και των εννόμων συμφερόντων του διοικουμένου.

Για το λόγο αυτόν θεσπίζεται, άλλωστε, στην παρ. 2 του άρθρου 6 ΚΔΔιαδ το δικαίωμα του ενδιαφερομένου να λαμβάνει γνώση όλων των αποδεικτικών στοιχείων που αφορούν την υπόθεσή του, καθώς επίσης το δικαίωμά του να προβαίνει σε ανταπόδειξη. Το εν λόγω δικαίωμα απορρέει από τη διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος, αλλά και από τη διάταξη του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ που προβλέπει το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα που τηρούνται από τη Διοίκηση, όπως αυτό θεμελιώνεται από τις συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 5Α και 9Α του θεμελιώδους νόμου της Πολιτείας.

Έτσι, η ίδια η διατύπωση του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος, αλλά και η ίδια η στοχοθεσία³⁶ του δικαιώματος ακροάσεως συνηγορούν υπέρ της παραδοχής ότι η απαρίθμηση του νόμου περί των δικαιολογητικών που συνοδεύουν την αίτηση του συμμετέχοντος διοικουμένου στη διαδικασία είναι ενδεικτική και όχι περιοριστική³⁷. Συνεπώς, ο ενδιαφερόμενος έχει την ευχέρεια προσκόμισης περαιτέρω αποδεικτικών στοιχείων που τεκμηριώνουν τους πραγματικούς ισχυρισμούς του και ισχυροποιούν τις απόψεις και τις αντιπροτάσεις του.

³⁶ Στασινόπουλος Μ., Το δικαίωμα υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, Αθήναι, 1974, σελ. 201-202.

³⁷ Κασμάτης Γ./Μαυριάς Κ., Ερμηνεία του Συντάγματος, Εκδόσεις Α. Σάκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2003, σελ. 17.

4.2.3. Νομικά δεδομένα

Η γραμματική, αλλά και τεολογική ερμηνεία των άρθρων 20 παρ. 2 του Συντάγματος και 6 ΚΔΔιαδ οδηγούν στο συμπέρασμα ότι στο αντικείμενο του δικαιώματος ακροάσεως συμπεριλαμβάνονται και όλα τα κρίσιμα νομικά δεδομένα που διαφωτίζουν την υφιστάμενη νομική κατάσταση της υπόθεσης και συμβάλλουν στην ανεύρεση και ορθή εφαρμογή του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου, επί του οποίου θα βασιστεί η έκδοση της επιβλαβούς διοικητικής απόφασης.

Επομένως, ο διοικούμενος έχει το δικαίωμα να εκφράσει, στο πλαίσιο της προηγούμενης ακρόασής του, όχι μόνο τα πραγματικά περιστατικά, αλλά και τις απόψεις του περί των νομικών ζητημάτων που εγείρονται επί της υποθέσεώς του και τα οποία αναδεικνύονται ουσιώδη για την τελική έκβασή της. Στο σημείο αυτό, εντοπίζονται, ωστόσο, ορισμένες δυσχέρειες. Έτσι, κατ' αρχήν, η άμεση και στενή σύνδεση πραγματικών και νομικών δεδομένων δημιουργεί μια νεφελώδη κατάσταση γύρω από τα όρια τους, ώστε η προκαλούμενη ασάφεια καθιστά δύσκολη τη διάκρισή τους και την ξεχωριστή προβολή τους. Περαιτέρω, η ίδια η χρήση της λέξης “άποψη” παραπέμπει σε μια υποκειμενική αντίληψη του εκάστοτε ενδιαφερομένου πολίτη. Αυτή, όμως, η αντίληψη, εν είδει αξιολόγησης, αποκτά νόημα στο πλαίσιο της προηγούμενης ακρόασης, μόνο όταν έχει νομική σημασία, αναφερόμενη στη διαδικασία υπαγωγής, ερμηνείας και εφαρμογής του δέοντα κανόνα δικαίου.

Σύμφωνα, μάλιστα, με την κρατούσα στη θεωρία γνώμη, η πρόβλεψη από το νομοθέτη της δυνατότητας έκφρασης απόψεων επί των πραγματικών περιστατικών μιας υπόθεσης, δεν υποδηλώνει την ευχέρεια προβολής αποκλειστικά και μόνο πραγματικών ισχυρισμών, καθότι οι απόψεις επί των πραγματικών δεδομένων μπορούν σαφέστατα να είναι νομικές. Τούτη η άποψη φαίνεται να είναι ορθή, διότι σε διαφορετική περίπτωση θα ζημιωνόταν όχι μόνο ο ενδιαφερόμενος πολίτης που θα στερούνταν τη δυνατότητα να υπερασπιστεί πληρέστερα τα δικαιώματά του, στηριζόμενος σε επιστημονικά, νομικά επιχειρήματα, αλλά και η ίδια η διοικητική αρχή, η οποία θα έχανε την ευκαιρία να ενημερωθεί σφαιρικότερα για την υφιστάμενη νομική κατάσταση της υπόθεσης, της οποίας ο καλύτερος γνώστης είναι ο άμεσα ενδιαφερόμενος πολίτης που εμπλέκεται σε αυτήν. Η αφαίρεση, μάλιστα, από τη Διοίκηση της ως άνω δυνατότητας πλήρους γνώσης της νομικής βάσης του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου αναμφισβήτητα θα είχε περαιτέρω συνέπειες ως προς την ανεύρεση και ορθή εφαρμογή του και κατ' επέκταση ως προς την ορθότητα των εκδιδόμενων διοικητικών αποφάσεων. Δεν πρέπει, άλλωστε, να παραγκωνίζεται η

διαστρέβλωση, πέραν του προστατευτικού, και του ειρηνευτικού σκοπού της προηγούμενης ακρόασης, η οποία θα προκαλούνταν εάν γινόταν δεκτός ο περιορισμός αυτής αποκλειστικά σε πραγματικά δεδομένα. Και τούτο, διότι εύλογα θα δημιουργούνταν αμφιβολίες και καχυποψίες στη συνείδηση των πολιτών ως προς τη χρηστή και νόμιμη διοικητική δράση, πράγμα ιδιαιτέρως σημαντικό σε μια δημοκρατική και δικαιοκρατική πολιτεία.

Τίθεται, βεβαίως, το ζήτημα της έκτασης των νομικών απόψεων που δικαιούνται να προβάλλει ο διοικούμενος κατά την ακρόασή του. Λαμβανομένων υπόψιν της γραμματικής, αλλά και τεολογικής ερμηνείας των διατάξεων των άρθρων 20 παρ. 2 του Συντάγματος και 6 του ΚΔΔιαδ, η επίλυση του συγκεκριμένου προβλήματος κινείται προς την κατεύθυνση του περιορισμού της έννοιας των νομικών απόψεων, χάριν της διοικητικής αποτελεσματικότητας. Αναλυτικότερα, κατ' αντιστοιχία με τα ισχύοντα επί των πραγματικών δεδομένων, ο διοικούμενος δεν έχει το δικαίωμα προβολής κάθε λογής νομικών απόψεων, ώστε δεν κατοχυρώνεται μέσω των διατάξεων αυτών ένας "νομικός διάλογος" μεταξύ αυτού και της Διοίκησης. Αντιθέτως, ο ενδιαφερόμενος πολίτης δικαιούται να προβάλλει αποκλειστικά και μόνο εκείνες τις νομικές απόψεις, οι οποίες σχετίζονται με τα υφιστάμενα δικαιώματα και έννομα συμφέροντά του. Ήτοι, ο διοικούμενος έχει τη δυνατότητα να προβάλλει τις νομικές απόψεις που κρίνονται ουσιώδεις για την ανεύρεση, ερμηνεία και ορθή εφαρμογή του δέοντα κανόνα δικαίου, επί του οποίου θα στηριχτεί η δυσμενής για αυτόν διοικητική ενέργεια³⁸, προς την κατεύθυνση υπεράσπισης της έννομης θέσης του. Έτσι, σε περίπτωση εκφοράς άσχετων με την παρούσα υπόθεση νομικών απόψεων εκ μέρους του διοικουμένου, η Διοίκηση δεν επιφορτίζεται με την υποχρέωση να τις λάβει υπόψιν της και να τις αξιολογήσει, αλλά ούτε και να αντιπαρατεθεί σε αυτές με ειδική και εμπειριστατωμένη αιτιολογία της διοικητικής πράξης.

Η πρόσδοση του παραπάνω περιεχομένου και βεληνεκούς στις νομικές απόψεις που δικαιούνται να προβάλλει ο διοικούμενος κατά την ακρόασή του έχει ως αποτέλεσμα τη διασφάλιση της προστατευτικής, ειρηνευτικής, αλλά και νομιμοποιητικής λειτουργίας του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης. Και τούτο, διότι με τον τρόπο αυτόν επιτυγχάνεται η δημιουργία ενός κλίματος εμπιστοσύνης του διοικουμένου στη νόμιμη, δίκαιη, χρηστή και ορθή δράση της Δημόσιας Διοίκησης, με την οποία έρχεται σε στενή επαφή και επικοινωνία και με την οποία συνεργάζεται προς τον σκοπό έκδοσης ορθότερων και επιεικέστερων διοικητικών αποφάσεων. Απόρροια, άλλωστε, της ως άνω παραδοχής περί του δικαιώματος προβολής και νομικών απόψεων είναι η καθιέρωση του πρόσθετου δικαιώματος του

³⁸ Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1992, σελ. 205 επ. .

ενδιαφερομένου πολίτη να παραστεί με συνήγορο κατά την ακρόασή του, προς τον σκοπό ολοκληρωμένης παράθεσης των νομικών ισχυρισμών του.

Κεφάλαιο 5: Οι επιμέρους προϋποθέσεις στοιχειοθέτησης του δικαιώματος ακροάσεως

Σύμφωνα με τις επιταγές της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 20 παρ. 2 του θεμελιώδους νόμου της Πολιτείας, αλλά και της νομοθετικής διάταξης του άρθρου 6 ΚΔΔιαδ, η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου επιβάλλεται πριν από τη λήψη, εκ μέρους της διοικητικής αρχής, κάθε διοικητικού μέτρου που επεμβαίνει στη σφαίρα των δικαιωμάτων ή εννόμων συμφερόντων του και επηρεάζει δυσμενώς την έννομη θέση του.

Ωστόσο, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως του ανωτάτου ακυρωτικού δικαστηρίου της χώρας, έχει διαμορφώσει μια σειρά πρόσθετων προϋποθέσεων που πρέπει να συντρέχουν σωρευτικώς, ούτως ώστε να στοιχειοθετηθεί το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης.

5.1. Έκδοση ατομικής διοικητικής πράξης (ενέργειας ή μέτρου)

Κατ' αρχάς, ως πρώτη προϋπόθεση θεμελίωσης και ενεργοποίησης του δικαιώματος ακροάσεως τίθεται, κατά τα οριζόμενα στα άρθρα 20 παρ. 2 του Συντάγματος και 6 του ΚΔΔιαδ, η έκδοση ατομικής και όχι κανονιστικής διοικητικής πράξης. Πρόκειται για μια συχνά εμφανιζόμενη νομολογιακή παραδοχή, σύμφωνα με την οποία η προηγούμενη ακρόαση αφορά αποκλειστικώς τις ατομικές διοικητικές πράξεις, αφήνοντας εκτός του πεδίου εφαρμογής της τις κανονιστικές³⁹. Γίνεται, δηλαδή, δεκτό ότι σε περιπτώσεις διοικητικών πράξεων, όπως οι κανονιστικές, όπου ο κύκλος των ενδιαφερομένων προσώπων που επηρεάζονται από τις έννομες συνέπειες δεν είναι εκ των προτέρων γνωστός και προσδιορισμένος, η προηγούμενη ακρόαση δεν προσλαμβάνει το χαρακτήρα του ουσιώδους τύπου της διαδικασίας έκδοσής τους, ώστε η παράλειψή της δεν επιδρά στο κύρος των τελικώς εκδιδόμενων κανονιστικών διοικητικών πράξεων.

Βέβαια, δε λείπουν και οι εξαιρέσεις ως προς την ως άνω νομολογιακή παραδοχή. Έτσι, έχει κριθεί⁴⁰ ότι στις περιπτώσεις έκδοσης κανονιστικών πράξεων που ρυθμίζουν τη θήρα για κάθε κυνηγετικό έτος, η προηγούμενη ακρόαση των οικολογικών οργανώσεων και των προσώπων που ενδιαφέρονται για την άγρια πανίδα είναι εξόχως σημαντική και αναγκαία για την έκδοση ορθών και έγκυρων διοικητικών αποφάσεων.

³⁹ ΣτΕ 177/2018, 3424/2017, 4242/2015, Ολ 1558, 4242, 4846/2015, 4509/2014, 350/2013, 3176/2012, Ολ 3633/2009, Ολ 3692/2009, 3748/2008.

⁴⁰ ΣτΕ 1592/1998, 1174/1994, 366/1993.

5.2. Πρόκληση θετικής βλάβης σε υφιστάμενα συμφέροντα ή δικαιώματα του διοικουμένου

Περαιτέρω, δεύτερη προϋπόθεση στοιχειοθέτησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης είναι η λήψη εκ μέρους της διοικητικής αρχής ενός δυσμενούς για τον ενδιαφερόμενο πολίτη μέτρου, ήτοι ενός μέτρου που, επεμβαίνοντας στη σφαίρα των ελευθεριών και των δικαιωμάτων του, επηρεάζει δυσμενώς την έννομη θέση του, βλάπτοντας ευθέως τα υφιστάμενα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του.

Έτσι, σύμφωνα με τη νομολογιακή ερμηνεία του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος, η ρητή κατοχύρωση της αρχής της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου σε κάθε περίπτωση διοικητικής ενέργειας ή μέτρου που στρέφεται εναντίον των δικαιωμάτων ή εννόμων συμφερόντων του ισχύει και εφαρμόζεται προδήλως επί περιπτώσεων διοικητικών ενεργειών ή λήψεως διοικητικών μέτρων, τα οποία προκαλούν θετική βλάβη στα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντα του ενδιαφερομένου. Αντιθέτως, η καθιέρωση της αρχής δεν αφορά περιπτώσεις, κατά τις οποίες η διοικητική αρχή προβαίνει σε παράλειψη ή άρνηση της χορήγησης ενός δικαιώματος ή της διάπλασης μιας νέας νομικής κατάστασης που θα ήταν ευνοϊκή για τον διοικούμενο⁴¹.

Σημειωτέον, μάλιστα, ότι η προκαλούμενη εκ της επικείμενης διοικητικής πράξης θετική βλάβη πρέπει να αφορά άμεσα και ευθέως τον αποδέκτη της, ήτοι το πρόσωπο προς το οποίο απευθύνεται και του οποίου την έννομη θέση πλήττει και όχι τρίτους. Σε περίπτωση δε που η επιβλαβής διοικητική πράξη απευθύνεται σε περισσότερους αποδέκτες, η μη κλήση σε ακρόαση ενός εξ αυτών προβάλλεται χωρίς έννομο συμφέρον, ήτοι ως εκ συμφέροντος τρίτου, από οιονδήποτε άλλο που εκλήθη νομίμως και εμπροθέσμως⁴².

5.3. Προέλευση της θετικής βλάβης από την ίδια τη διοικητική πράξη (ενέργεια ή μέτρο)

Ιδιαίτερα σημαντική είναι, στο σημείο αυτό, η νομολογιακή παραδοχή που, κάνοντας ένα βήμα παραπέρα αναφορικά με την εξειδίκευση του δικαιώματος ακροάσεως και των προϋποθέσεων εφαρμογής του, ορίζει ότι η προηγούμενη ακρόαση επιβάλλεται όταν η θετική βλάβη του διοικουμένου προέρχεται από την ίδια τη διοικητική ενέργεια ή μέτρο και δεν πηγάζει απευθείας από τον νόμο ως αυτόματη συνέπειά του⁴³. Περαιτέρω αποτέλεσμα

⁴¹ ΣτΕ 1905/1977.

⁴² ΣτΕ 1175/2015, 171/2013.

⁴³ ΣτΕ 2594/1977 και 2716/1979.

της παραδοχής ότι οι δυσμενείς συνέπειες πρέπει να ανάγονται ευθέως στην επιβλαβή διοικητική πράξη είναι ότι η διενέργεια της προηγούμενης ακρόασης λαμβάνει χώρα πριν από την έκδοση της διοικητικής πράξης που βλάπτει άμεσα τα συμφέροντα του διοικουμένου, αναπτυσσόμενη σε εκείνο το στάδιο της διοικητικής διαδικασίας που προηγείται αμέσως της επιβολής του δυσμενούς διοικητικού μέτρου. Με άλλα λόγια, γίνεται δεκτό ότι δεν πρέπει να εμφιλοχωρεί ανάμεσα στην προηγούμενη ακρόαση και τη λήψη του επιβλαβούς διοικητικού μέτρου κανένα άλλο στάδιο της διοικητικής διαδικασίας στο πλαίσιο του οποίου να δύναται ο ενδιαφερόμενος πολίτης να εκφράσει τις απόψεις και τους ισχυρισμούς του, προτού εκδοθεί η σε βάρος του διοικητική πράξη⁴⁴.

Προς την ίδια κατεύθυνση κινείται, άλλωστε, η νομολογία, όταν δέχεται πως η Διοίκηση δεν υποχρεούται να καλεί αυτεπαγγέλτως τους εκάστοτε διοικουμένους που εμπλέκονται στην υπόθεση, προκειμένου αυτοί να παρίστανται στις συνεδριάσεις των γνωμοδοτούντων οργάνων της⁴⁵, καθότι το δικαίωμα ακρόασης αποκτά νόημα και ασκείται λυσιτελώς, αλλά και επαρκώς, όταν αυτοί καλούνται να προβάλουν τις αιτιάσεις τους πριν από την έκδοση σε βάρος τους των εκτελεστών διοικητικών πράξεων εκ μέρους των αποφασιστικών οργάνων, ήτοι πριν από την επί τοις πράγμασι εξουσιαστική επέμβαση της Διοίκησης στη σφαίρα των ελευθεριών και δικαιωμάτων τους και την ως εκ τούτου ουσιαστική μεταβολή της έννομης θέσης τους.

Εξάλλου, έχει κριθεί⁴⁶ ότι η πραγματοποίηση της ακρόασης του ενδιαφερομένου πριν από την έκδοση διαταγής κατεδάφισης αυθαιρέτου, έχει ως αποτέλεσμα να μην είναι αναγκαία η εκ νέου κλήτευσή του πριν από την έκδοση πρωτοκόλλου επιβολής ειδικής αποζημίωσης σε βάρος του.

5.4. Ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης ως προς τη λήψη του δυσμενούς διοικητικού μέτρου

Επιπρόσθετα, θεμελιώδης προϋπόθεση που πρέπει απαραίτητως να συντρέχει, προκειμένου να τεθεί σε εφαρμογή το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, είναι η έκδοση της βλαπτικής ενέργειας ή του δυσμενούς μέτρου από τη διοικητική αρχή κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειάς της και όχι κατά δέσμια αρμοδιότητα και επί τη βάσει αντικειμενικών δεδομένων, η συνδρομή των οποίων, ως εκ του νόμου προϋποθέσεων έκδοσης της

⁴⁴ ΣτΕ Ολ 2053/1977.

⁴⁵ ΣτΕ 565/2018, 1049/2017, 3949/2006, 3768/2003.

⁴⁶ ΣτΕ 4064/2015, 626/2008, 4468/2005, 3873/2004, 1785/2001.

διοικητικής πράξης, να επιβάλει τη δεδομένη διοικητική δράση, μην καταλείποντας κανένα περιθώριο επηρεασμού της κρίσης του διοικητικού οργάνου.

Έτσι, στις περιπτώσεις εκείνες, κατά τις οποίες η Διοίκηση δε διαθέτει διακριτική ευχέρεια ως προς την απόφαση λήψης του δυσμενούς μέτρου, αλλά είναι υποχρεωμένη εκ του νόμου να ενεργήσει κατά ορισμένο τρόπο, μη δυνάμενη να πράξει οτιδήποτε άλλο, καθώς επίσης και στις περιπτώσεις, όπου η συνδρομή ορισμένων κατά νόμο προϋποθέσεων έχει ως αποτέλεσμα την αυτοδίκαιη επέλευση ως έννομης συνέπειας της επιβολής του επιβλαβούς μέτρου, η προηγούμενη ακρόαση δεν εφαρμόζεται, ένεκα αδυναμίας του εκάστοτε διοικουμένου να επηρεάσει τη διαμόρφωση της κρίσης του διοικητικού οργάνου, ήτοι ένεκα αλυσιτέλειας του δικαιώματος ακρόασεως υπό τις δεδομένες συνθήκες⁴⁷. Αντιθέτως, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης αναπτύσσει εφαρμογή, όταν η Διοίκηση προχωρά στη λήψη της δυσμενούς διοικητικής απόφασης κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας, ήτοι ιδίως σε περιπτώσεις συγκεκριμενοποίησης αόριστων νομικών εννοιών που χρήζουν περαιτέρω εξειδίκευσης και ερμηνείας⁴⁸.

Απαραίτητη είναι, μάλιστα, η τήρηση της προηγούμενης ακρόασης σε περιπτώσεις συνύφανσης δέσμιας αρμοδιότητας και διακριτικής ευχέρειας του διοικητικού οργάνου. Αναλυτικότερα, όταν η διοικητική αρχή επιφορτίζεται με την υποχρέωση έκδοσης δυσμενούς διοικητικής πράξης βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, διατηρεί όμως το δικαίωμα επιλογής μεταξύ περισσότερων κυρώσεων⁴⁹, καθώς και όταν αυτή έχει εκ του νόμου δέσμια αρμοδιότητα προς επιβολή προστίμου, καταλείπονται όμως στην ίδια περιθώρια ως προς την επιμέτρηση του ακριβούς ποσού του επιβλητέου πρόστιμου, βάσει αξιολόγησης και συνεκτίμησης της βαρύτητας της τελεσθείσας παράβασης, των συνθηκών υπό τις οποίες αυτή έλαβε χώρα ή άλλων καθοριστικών παραγόντων ή υποκειμενικών δεδομένων, όπως ο βαθμός υπαιτιότητας του διοικουμένου, τότε το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης αναπτύσσει πλήρη ισχύ και αξιώνει την ολοκληρωτική εφαρμογή του προς τον σκοπό προστασίας του διοικουμένου υπό την ιδιότητα του παραβάτη⁵⁰. Ωστόσο, πρέπει εν προκειμένω να επισημανθεί ότι δεν είναι υποχρεωτική για τη Διοίκηση η κλήση του ενδιαφερομένου σε προηγούμενη ακρόαση, όταν αυτή προβαίνει στη λήψη του λιγότερου επαχθούς διοικητικού μέτρου, ήτοι στην επιβολή του ελάχιστου δυνατού προστίμου ή την

⁴⁷ ΣτΕ 3595/1994, 1859-62/1997, 345/2003, 1246/2005, 2394/2010, 1245/2012, 3672/2012, 2749/2013, 3816/2013, 3003/2014, 2415/2016, 1862/2017.

⁴⁸ Πρεβεδούρου Ε., Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Διαδικτυακό μάθημα της 07/04/2020, διαθέσιμο σε: www.prevedourou.gr και ΣτΕ 3816/2013.

⁴⁹ ΣτΕ 899/2018, 3219/2017.

⁵⁰ ΣτΕ 530/2002, 1867, 4597/2005, 2861-2862, 1213-5/2006, 337, 405, 2041-2, 2408-13/2007, 380/2008, 1881/2008, 1399/2009, 3272/2009, 4169/2011, 1073/2012, 3359-3362/2014.

επιλογή της επιεικέστερης για τον διοικούμενο λύσης. Και τούτο, διότι σε αυτές τις περιπτώσεις η άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης καθίσταται αλυσιτελής.

Στο σημείο αυτό αξίζει να επισημανθεί ότι στη συλλογιστική του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη θέση του νομικού όρου της “διακριτικής ευχέρειας” καταλαμβάνει η διασφάλιση ή μη, εκ μέρους της διοικητικής αρχής, της γνώσης του ενδιαφερομένου αναφορικά με τα στοιχεία της υπόθεσής του, η οποία θα του επέτρεπε να οργανώσει πλήρως και αποτελεσματικώς την άμυνά του προς τον σκοπό επηρεασμού της επικείμενης διοικητικής ενέργειας. Επικεντρώνεται, δηλαδή, το ενδιαφέρον στην ικανοποιητική ή μη γνωστοποίηση των κρίσιμων δεδομένων της υπόθεσης προς τον διοικούμενο και κατ’ επέκταση στο βαθμό της ικανότητάς του να ασκήσει αποτελεσματικώς το δικαίωμά του⁵¹.

5.5. Αυτεπάγγελτη δράση της Διοίκησης

Περαιτέρω, η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερόμενου πολίτη πρέπει να τηρείται μόνο στις περιπτώσεις εκείνες, κατά τις οποίες η Διοίκηση κινεί αυτεπαγγέλτως τις διαδικασίες που οδηγούν στη λήψη του δυσμενούς διοικητικού μέτρου. Έτσι, όταν το σημείο αφετηρίας, ήτοι το έναυσμα της έκδοσης της βλαπτικής διοικητικής πράξης είναι η αίτηση του διοικουμένου, η οποία απορρίπτεται, γίνεται νομολογιακώς δεκτό⁵² ότι δεν είναι υποχρεωτική η εφαρμογή της προηγούμενης ακρόασης, δεδομένου ότι ο ενδιαφερόμενος είχε την ευκαιρία, μέσω της αίτησής του, να εκφράσει όλους τους ισχυρισμούς του αναφορικά με την υπόθεση, προσκομίζοντας παράλληλα κάθε αποδεικτικό στοιχείο προς τεκμηρίωσή τους.

Εν προκειμένω, καθιερώνεται μια προϋπόθεση εφαρμογής της προηγούμενης ακρόασης, η οποία οριοθετείται αρνητικώς, καθότι επιτάσσει να μην έχει ήδη δοθεί στον διοικούμενο η δυνατότητα να εκφράσει τις απόψεις και αιτιάσεις του ενώπιον της Διοικήσεως. Επομένως, η θεμελιώδης σκέψη που ωθεί προς αυτή την παραδοχή είναι ότι ο διοικούμενος έχει στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας, την οποία εκκινεί, τη δυνατότητα να επιδράσει στη διαμόρφωση της κρίσης του διοικητικού οργάνου και, ως εκ τούτου, στον σχηματισμό της τελικής ρύθμισης της κατάστασης. Κατά συνέπεια, ως μοναδική εξαίρεση στην εν λόγω θέση αναγνωρίζεται η περίπτωση των τυπικών αιτήσεων, η

⁵¹ Πηγή: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-204/00&language=en>.

⁵² ΣτΕ 1905/1977, 4680, 4070/1983, 4743/1987, 867/1993, 1469/1995, 452/2004, 116/2005, 465-467, 2147/2007, 1687/2009, 434, 3718, 3719, 4155/2009, 867/2010, 1830, 2017/2011, 3811/2012, 3913/2013, 715/2015, 1212/2015, 1803/2016, 1635/2018. Βλ. επίσης τις αποφάσεις του ΔΕΕ που κινούνται προς την ίδια κατεύθυνση: ΔΕΕ της 26ης Οκτωβρίου 2017, Global Steel Wire, SA κ.λπ. κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, C-457/16 P, C-459/16 P και C-460/16 P, EU:C:2017:819, σκ. 139-144.

άρνηση των οποίων έχει ως άμεσο αποτέλεσμα την επέμβαση στη σφαίρα των ατομικών δικαιωμάτων του διοικουμένου, όπως συμβαίνει για παράδειγμα σε περιπτώσεις άρνησης της Διοίκησης να εκδώσει ή ανανεώσει το διαβατήριο ενός πολίτη.

Αυτή η δυνατότητα που παρέχεται στο διοικούμενο να επιδράσει στη διαμόρφωση του περιεχομένου της τελικώς εκδιδόμενης διοικητικής πράξης συναντάται, μάλιστα, και σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις που διαφέρουν από την προηγούμενη ακρόαση, ένεκα του ευρύτερου βεληνεκούς της στοχοθεσίας τους. Πρόκειται, ειδικότερα, για τις περιπτώσεις θεσμοθέτησης της συμμετοχής τρίτων ενδιαφερομένων προσώπων στη διαβούλευση που διεξάγεται πριν από την περιβαλλοντική αδειοδότηση⁵³ ή οποιαδήποτε ενέργεια με δυσμενείς συνέπειες στο πολιτιστικό περιβάλλον⁵⁴. Έτσι, η συμμετοχή των τρίτων - ενδιαφερομένων προσώπων καθίσταται υποχρεωτική και απαραίτητη για το κύρος των εκδιδόμενων διοικητικών αποφάσεων, αναγόμενη σε ουσιώδη τύπο της διοικητικής διαδικασίας, ο οποίος αποσκοπεί στην αποτροπή των βλαπτικών για το περιβάλλον και ακόμα για τους ίδιους τους ενδιαφερομένους συνεπειών του διοικητικού μέτρου.. Παράλληλα, η εν λόγω συμμετοχή ενεργεί και αντιστρόφως, καθιστώντας απαράδεκτους⁵⁵ ή αβάσιμους⁵⁶ όλους τους μεταγενέστερα προβαλλόμενους με αίτηση ακυρώσεως ισχυρισμούς των ενδιαφερομένων προσώπων που αφορούν πλημμέλειες και που δεν προβλήθηκαν εγκαίρως, ήτοι κατά το στάδιο της διαβούλευσης που κατέληξε στην έκδοση της βλαπτικής διοικητικής πράξης⁵⁷.

Κατ' αντίθεση, ωστόσο, με τα γινόμενα δεκτά από την ελληνική νομολογία αναφορικά με την εν λόγω προϋπόθεση αυτεπάγγελτης ενέργειας της διοικητικής αρχής, η στάση του ΔΕΕ επί του συγκεκριμένου ζητήματος τείνει να είναι πιο προστατευτική ως προς τα δικαιώματα του διοικουμένου. Έτσι, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του, μόνη η ύπαρξη αίτησης του ενδιαφερομένου δεν αποκλείει *a priori* την προηγούμενη ακρόασή του, αλλά θα πρέπει να αξιολογούνται και έτεροι παράγοντες, όπως η βαρύτητα των επικείμενων διοικητικών αποφάσεων και οι εκάστοτε επικρατούσες συνθήκες⁵⁸.

⁵³ ΣτΕ 674/2018.

⁵⁴ Βλ. σχετικά τη ΣτΕ 1700/2016, η οποία παραπέμπει στα οριζόμενα στο άρθρο 10 του Ν. 3028/2002 (Α' 153/28.6.2002) σε συνδυασμό με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 24 του Συντάγματος.

⁵⁵ ΣτΕ 1943/2012.

⁵⁶ ΣτΕ 389/2014, 551/2015, 1894/2017.

⁵⁷ Δελλής Γ., Μεταξύ εξιδανίκευσης και ρεαλισμού: τα διαδικαστικά περιβαλλοντικά δικαιώματα και οι διονομικές τους προεκτάσεις από τη σκοπιά της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, εις Ο Δικαστής, ο Νόμος και το Περιβάλλον, ΤιμΤομ Κ. Μενουδάκου, 2016, σελ. 257 επ. .

⁵⁸ Πρεβεδούρου Ε., Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης, (με αφορμή την απόφαση ΔΕΕ της 10ης Σεπτεμβρίου 2013, C-383/13 PPU, M. G. και N. R.), ΘΠΔΔ, 10/2013.

5.6. Δυνατότητα επηρεασμού της κρίσεως της Διοίκησης

Απαραίτητη προϋπόθεση για τη στοιχειοθέτηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης και την υποχρεωτική εφαρμογή του είναι, τέλος, η έκδοση της επιβλαβούς για τον διοικούμενο διοικητικής πράξης, ύστερα από αξιολόγηση της υποκειμενικής συμπεριφοράς του, ήτοι της υπαιτιότητάς του αναφορικά με την τέλεση μιας παράβασης, η οποία επιφέρει ως αναγκαίο αποτέλεσμα την επιβολή του διοικητικού μέτρου. Πρόκειται για μια προϋπόθεση που δεν προβλέπεται από το Σύνταγμα ή τον ΚΔΔιαδ, αλλά έχει διαμορφωθεί νομολογιακώς και συνδέεται άρρηκτα με την προϋπόθεση ύπαρξης διακριτικής ευχέρειας του διοικητικού οργάνου ως προς τη λήψη του δυσμενούς μέτρου.

Αναλυτικότερα, όπως γίνεται παγίως δεκτό από την ελληνική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η συνταγματική επιταγή του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος περί τήρησης της αρχής της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου, πριν από τη λήψη σε βάρος των δικαιωμάτων ή εννόμων συμφερόντων του ενός βλαπτικού διοικητικού μέτρου, συνδέεται κατά τα οριζόμενα στον νόμο με τη συνδρομή υπαιτιότητας του προσώπου αυτού εναντίον του οποίου στρέφεται το μέτρο⁵⁹. Έτσι, διαγράφεται ως πλαίσιο, εντός του οποίου αναπτύσσεται η προηγούμενη ακρόαση, αυτό των διοικητικών κυρώσεων, των διοικητικών δηλαδή πράξεων που εκδίδονται κατόπιν συγκεκριμένης παράβασης του διοικουμένου και γίνονται αντιληπτές ως επιβαλλόμενο κακό σε αυτόν, με την προσθήκη της έννοιας της υπαιτιότητας που πρέπει να συντρέχει στο πρόσωπο του διοικουμένου.

Έχει κριθεί ότι επιβλαβείς διοικητικές πράξεις που εκδίδονται, κατόπιν αξιολόγησης και συνεκτίμησης της υποκειμενικής συμπεριφοράς του διοικουμένου είναι, μεταξύ άλλων, η ανάκληση υπαγωγής επένδυσης στον Ν. 2601/1998. Απόρροια της εν λόγω θέσης είναι ότι ακόμα και ελλείψει πρόβλεψης του ως άνω νόμου περί υποχρεωτικής προηγούμενης ακρόασης των ενδιαφερομένων προσώπων, πριν την ανάκληση της απόφασης υπαγωγής της επένδυσης σε αυτόν και την επιστροφή των ποσών που έχουν καταβληθεί ως επιχορηγήσεις, ένεκα υπερτιμολογήσεων, η υποχρεωτική τήρηση της προηγούμενης ακρόασης πηγάζει ευθέως εκ του Συντάγματος⁶⁰. Εξαίρεση, βέβαια, ιδρύεται⁶¹ για τις περιπτώσεις, όπου η ανάκληση εκδίδεται με έρεισμα όχι την υποκειμενική συμπεριφορά του διοικουμένου, αλλά αντικειμενικά δεδομένα, τα οποία υποχρεώνουν τη Διοίκηση να διαπιστώσει, κατά δέσμια αρμοδιότητα, την αυτοδίκαιη ανάκληση της πράξεως που εγκρίνει την υπαγωγή της

⁵⁹ ΣτΕ 3244/2002, 1647/2006, 3745/2007, 3746/2010, 4680/2015.

⁶⁰ ΣτΕ 2639/2006, 2426/2007, 251/2009.

⁶¹ ΣτΕ 216/2006, 425/2010.

επένδυσης στις διατάξεις του οικείου νόμου, ένεκα για παράδειγμα παύσεως της λειτουργίας της επιχείρησης που ήταν φορέας της επένδυσης, ή αναγκαστικής κατασχέσεως των περιουσιακών στοιχείων που αποτέλεσαν αντικείμενο ή μέρος του αντικειμένου της επένδυσης.

Εξάλλου, βλαπτικά μέτρα που λαμβάνονται, ύστερα από εκτίμηση της υποκειμενικής συμπεριφοράς, ήτοι της υπαιτιότητας του ενδιαφερομένου, και που κατ' επέκταση χρήζουν προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου πριν την επιβολή τους, έχουν αναγνωριστεί νομολογιακώς η ανάκληση τοποθέτησης δημοτικού συμβούλου σε ΔΣ ΝΠΔΔ⁶², η ανάκληση τοποθέτησης Διευθύνοντος Συμβούλου σε ΝΠΔ του δημόσιου τομέα⁶³, η παύση από τη θέση του Προέδρου ΝΠΔΔ, ένεκα εμφίλοχώρησης πλημμέλειας κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους⁶⁴, η παύση της θητείας και η αντικατάσταση προέδρου ΝΠΔ για λόγους διατάραξης της εύρυθμης λειτουργίας του, η οποία προκλήθηκε από τον παυθέντα⁶⁵, καθώς και η πρόωρη λήξη θητείας διοικητή νοσοκομείου για τον ίδιο λόγο⁶⁶, η έκπτωση από το δικαίωμα εναλλακτικής θητείας⁶⁷, η επιβολή προστίμου λόγω παράβασης της νομοθεσίας περί προσωπικών δεδομένων⁶⁸, η ανάκληση άδειας οπλοφορίας⁶⁹, η αφαίρεση της ελληνικής ιθαγένειας κατά το άρθρο 19 ΚΕΙ⁷⁰, το πρόστιμο για εγκατάσταση κεραίας κινητής τηλεφωνίας δίχως άδεια⁷¹, το πρόστιμο που επιβάλλεται για παράνομη βόσκηση⁷², καθώς και η έκδοση πράξης επιβολής εισφορών και πράξης επιβολής πρόσθετης επιβάρυνσης εισφορών, που συνδέεται κατά νόμο με υποκειμενική συμπεριφορά του εργοδότη, οπότε υφίσταται υποχρέωση των ασφαλιστικών οργάνων να του απευθύνουν πρόσκληση προς παροχή εξηγήσεων πριν από την έκδοση των ως άνω πράξεων⁷³.

Από την αντίθετη σκοπιά, δεν απαιτείται η διενέργεια της προηγούμενης ακρόασης σε περιπτώσεις, όπου η Διοίκηση προβαίνει στην έκδοση μιας δυσμενούς διοικητικής πράξης, στηριζόμενη αποκλειστικώς σε αντικειμενικά δεδομένα που δεν επιδέχονται κατά νόμο καμία επιρροή από την υποκειμενική συμπεριφορά του προσώπου, εναντίον του οποίου στρέφονται, ή είναι πραγματοπαγείς. Η θεμελιώδης σκέψη γύρω από την εν λόγω

⁶² ΣτΕ 422/2006.

⁶³ ΣτΕ 239/2012.

⁶⁴ ΣτΕ 1711/2011.

⁶⁵ ΣτΕ 1168/2017.

⁶⁶ ΣτΕ 695/2017.

⁶⁷ ΣτΕ 1101/2004, 2274/2003.

⁶⁸ ΣτΕ 94-96/2003.

⁶⁹ ΣτΕ 1505/2003.

⁷⁰ ΣτΕ 2799/2009.

⁷¹ ΣτΕ 3359-3362/2014.

⁷² ΣτΕ 1542-1546/2014, 1040/2013.

⁷³ ΣτΕ 2180/2013.

παραδοχή συνίσταται στην αδυναμία του εκάστοτε διοικουμένου να επιδράσει, δια μέσου της προβολής ισχυρισμών σχετικών με την υποκειμενική συμπεριφορά του, στον σχηματισμό του επικείμενου τρόπου δράσης του διοικητικού οργάνου, ο οποίος υπαγορεύεται από τον νόμο, υπό τον όρο συνδρομής ορισμένων αντικειμενικών γεγονότων. Τούτο ισχύει, μάλιστα, ακόμα και όταν η δημιουργία των αντικειμενικών αυτών προϋποθέσεων οφείλεται σε υπαίτια ενέργεια του διοικουμένου. Και τούτο, διότι η εφαρμογή της οικείας διάταξης του νόμου που επιβάλλει στη Διοίκηση τη λήψη του δυσμενούς μέτρου χωρεί αποκλειστικά λόγω της συντέλεσης του αντικειμενικού αυτού γεγονότος.

Όπως γίνεται δεκτό από τη νομολογία, πρόκειται για περιπτώσεις κυρίως ανακλητικών πράξεων, οι οποίες ανακαλούν εντός ευλόγου χρόνου παρανόμως εκδοθείσες διοικητικές πράξεις, επειδή δεν συνέτρεχαν οι απαιτούμενες κατά νόμο προϋποθέσεις για τη νόμιμη έκδοση τους, ώστε δεν απαιτείται η προηγούμενη ακρόαση των διοικουμένων υπέρ των οποίων αυτές είχαν εκδοθεί, ένεκα αδυναμίας τους να επηρεάσουν την κρίση της διοικητικής αρχής, ακόμα και αν αυτή διαθέτει διακριτική ευχέρεια. Έτσι, η συνδρομή και μόνο του εν λόγω αντικειμενικού δεδομένου ανυπαρξίας των κατά νόμο προϋποθέσεων έκδοσης των ανακαλούμενων διοικητικών πράξεων αποτελεί υποχρεωτικό λόγο ανάκλησης που δε δύναται να μεταβληθεί με οιονδήποτε ισχυρισμό των εκάστοτε διοικουμένων περί τυχόν υπαιτιότητάς τους.

Τέτοιου είδους περιπτώσεις αποτελούν, για παράδειγμα, η ανάκληση χορήγησης της ελληνικής ιθαγένειας συνεπεία ελλείψεως προϋποθέσεως που τάσσεται από τον νόμο⁷⁴ ή ένεκα αναρμοδιότητας υπογραφής του εκδόντος την ανακληθείσα πράξη οργάνου⁷⁵, η ανάκληση διορισμού συμβολαιογράφου, η οποία οφείλεται σε πλημμέλειες που παρείσφρησαν στον τελικό πίνακα κατάταξης, με συνέπεια τη σύνταξη νέου⁷⁶, η ανάκληση οικοδομικής άδειας, λόγω αυθαίρετης κατασκευής, ήτοι λόγω διαπίστωσης αντικειμενικής ελλείψεως προϋποθέσεως που επιβάλλεται από τον νόμο και δε σχετίζεται με την υποκειμενική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου⁷⁷, η ανάκληση της άδειας παραμονής αλλοδαπού, ένεκα του αντικειμενικού γεγονότος της έκδοσης καταδικαστικής αποφάσεως κατά αυτού⁷⁸, η ανάκληση άδειας λειτουργίας φαρμακείου, ένεκα του αντικειμενικού

⁷⁴ ΣτΕ 1191/2016, 4476/2012.

⁷⁵ ΣτΕ 1203/2012. Βλ. και ΣτΕ 1582/2010, 3904/2004.

⁷⁶ ΣτΕ 1721/2016.

⁷⁷ ΣτΕ 1013/2001, 1765/2017.

⁷⁸ ΣτΕ 2515/2011, 808/2013.

δεδομένου ότι παρέμεινε κλειστό άνευ σχετικής άδειας⁷⁹, η ανάκληση χαρακτηρισμού τμήματος δρόμου ως κοινοτικού⁸⁰, καθώς και η ανάκληση της επικαιροποίησης, τροποποίησης και παράτασης ΑΕΠΟ⁸¹.

Πέραν, όμως, των ανακλητικών πράξεων, η εφαρμογή της προηγούμενης ακρόασης δεν είναι υποχρεωτική και στις περιπτώσεις εκείνες, όπου, κατ' αντιστοιχία με την έκδοση διοικητικών πράξεων κατά δέσμια αρμοδιότητα, είναι δυνατός ο έλεγχος αποκλειστικά και μόνο της συνδρομής των κατά νόμο αντικειμενικών προϋποθέσεων που τάσσονται από την οικεία διάταξη, ενώ εκτός του πεδίου ελέγχου παραμένει το περιθώριο εκτίμησης που επαφίεται στο διοικητικό όργανο, ώστε συντέμενεται η υποχρέωση του τελευταίου να ακούσει τον ενδιαφερόμενο έως του σημείου της ολοσχερούς έκλειψής της.

Έτσι, δεν απαιτείται, για παράδειγμα, η τήρηση της προηγούμενης ακρόασης πριν από την έκπτωση από το αξίωμα του δημάρχου, με έκδοση διαπιστωτικής πράξης του ασκούντος την εποπτεία οργάνου, ένεκα αμετάκλητης ποινικής καταδίκης⁸², την αυτοδίκαιη έκπτωση από το αξίωμα του Περιφερειάρχη⁸³, την κατεδάφιση αυθαιρέτων κειμένων σε αιγιαλό και παραλία⁸⁴, την κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης ή τη μερική ανάκλησή της⁸⁵, το πρωτόκολλο διοικητικής αποβολής⁸⁶, τον χαρακτηρισμό κτιρίου ως διατηρητέου⁸⁷, την απαγόρευση ορισμένης δραστηριότητας εντός αρχαιολογικού χώρου, προς τον σκοπό προστασίας των αρχαιοτήτων⁸⁸, την έκδοση απόφασης αποκατάστασης παλαιάς οικίας εντός ιστορικού διατηρητέου μνημειακού συγκροτήματος⁸⁹, την υλοποίηση της τροποποίησης των επιλέξιμων τίτλων και της έκδοσης νέων τίτλων ομολόγων και τίτλων ΑΕΠ Ελληνικού Δημοσίου στο πλαίσιο του PSI⁹⁰, την έκδοση πράξεων κήρυξης αναδάσωσης που χωρεί υποχρεωτικώς, ύστερα από τη διαπίστωση της συνδρομής των προβλεπόμενων από το Σύνταγμα και την οικεία νομοθεσία αντικειμενικών προϋποθέσεων⁹¹, καθώς και την απέλαση αλλοδαπού, έπειτα από αμετάκλητη ποινική καταδίκη του.

⁷⁹ ΣτΕ 286/2012.

⁸⁰ ΣτΕ 920/2017.

⁸¹ ΣτΕ 1651/2018.

⁸² ΣτΕ 2783/2006, 1120/2005, 4335/1996.

⁸³ ΣτΕ 965/2018.

⁸⁴ ΣτΕ 2598/2005, 1957/2007.

⁸⁵ ΣτΕ 3771/1989.

⁸⁶ ΣτΕ Ολ 88/2011.

⁸⁷ ΣτΕ 3862/2004, 170/2003.

⁸⁸ ΣτΕ 3342/2017.

⁸⁹ ΣτΕ 478/2019.

⁹⁰ ΣτΕ Ολ 3006/2014.

⁹¹ ΣτΕ 2629/2005, 1104/2006, 175/2012, 3190/2012.

Εντούτοις, ιδιαίτερη προσοχή πρέπει, εν προκειμένω, να δοθεί στο γεγονός της διάπλασης, σε όλες τις ανωτέρω εκτιθέμενες περιπτώσεις, της έννοιας της “αντικειμενικής παρανομίας”, η οποία, ερμηνευόμενη συχνά διασταλτικώς, ελλοχεύει κινδύνους για τα δικαιώματα του εκάστοτε διοικουμένου δημιουργώντας πολυάριθμα δογματικής φύσεως ζητήματα. Έτσι, κάθε φορά που η διοικητική αρχή έχει διακριτική ευχέρεια ως προς την αξιολόγηση και την περαιτέρω εξειδίκευση αόριστων νομικών εννοιών⁹², πρέπει να αναγνωρίζεται η δέσμευσή της να καλεί τον ενδιαφερόμενο πολίτη να παρέχει τις εξηγήσεις του ως προς τα δεδομένα της υπόθεσής του.

Σημειωτέον, άλλωστε, ότι αποτελεί συχνό φαινόμενο η αλληλεπικάλυψη λόγων που αίρουν την υποχρέωση των διοικητικών οργάνων να καλούν τους ενδιαφερομένους σε ακρόαση πριν από τη λήψη σε βάρος τους ενός βλαπτικού μέτρου.

Εν ολίγοις, λαμβανομένων υπόψιν όλων των ανωτέρω εκτεθεισών προϋποθέσεων στοιχειοθέτησης του δικαιώματος ακρόασεως, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου είναι υποχρεωτική για το διοικητικό όργανο, όταν αυτό πρόκειται να προβεί στην έκδοση ατομικής, δυσμενούς διοικητικής πράξης, δρώντας αυτεπαγγέλτως, κατ’ ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας και βασιζόμενο στην υποκειμενική συμπεριφορά του διοικουμένου. Πρόκειται για μια νομολογιακή προσέγγιση, η οποία δε βρίσκει μεν έρεισμα στο Σύνταγμα ή τον ΚΔΔιαδ, εξυπηρετεί όμως τις επιταγές της ταχύτητας και της αποτελεσματικότητας που διαδραματίζουν καίριο ρόλο στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας. Παράλληλα, αποτρέπει παρελκυστικές συμπεριφορές των διοικουμένων που υποδαυλίζουν την ορθή επιτέλεση του διοικητικού έργου, αναδεικνυόμενη σε απαραίτητο μοχλό της διοικητικής δράσης που σύμφωνα με ορισμένη γνώμη υπερτερεί οιασδήποτε αμφιβολιών ως προς την καθιέρωση ως πρόσθετης προϋπόθεσης εφαρμογής της προηγούμενης ακρόασης της ύπαρξης διακριτικής ευχέρειας της Διοικήσεως. Κατά την ίδια άποψη, η πρόσδοση του χαρακτήρα του ατομικού δικαιώματος στην προηγούμενη ακρόαση δε δημιουργεί υποχρέωση των δικαστηρίων προς αυτεπάγγελτο έλεγχο της τήρησης της αντίστοιχης συνταγματικής επιταγής. Και τούτο, διότι τα δικαστήρια επιφορτίζονται, μέσω της διάταξης του άρθρου 93 παρ. 4 του Συντάγματος, με την υποχρέωση να ελέγχουν μόνο εάν ο εφαρμοστέος σε κάθε περίπτωση νόμος είναι σύμφωνος προς το Σύνταγμα και ως εκ τούτου έγκυρος και όχι εάν τα διοικητικά όργανα

⁹² ΣτΕ 4918/2012, 3816/2013, 715/2012, 4028/2011.

εφήρμοσαν επί της εκάστοτε υποθέσεως τους συνταγματικούς κανόνες κατά την έκδοση των διοικητικών πράξεων⁹³.

Όλα αυτά, ωστόσο, πρέπει να τελούν υπό τον όρο της μη καταστρατηγήσεως του δικαιώματος ακροάσεως και του μη υπέρμετρου περιορισμού του, ο οποίος θα υπέσκαπτε την αποτελεσματική προστασία του διοικουμένου που αποτελεί τον υψίστης σημασίας σκοπό θεσμοθέτησής του. Άλλωστε, θα ήταν ανακόλουθο τα δικαστήρια να υποχρεούνται να ελέγχουν αυτεπαγγέλτως τη συμφωνία των εκδιδόμενων νόμων με το Σύνταγμα, αλλά να μη μεριμνούν για την πρακτική εφαρμογή των εν λόγω συνταγματικών επιταγών από τα διοικητικά όργανα κατά την έκδοση αποφάσεων που θίγουν έννομα συμφέροντα των πολιτών. Και τούτο, διότι η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών των διοικουμένων πρέπει να διαφυλαχθεί όχι μόνο έναντι κινδύνων που προέρχονται από τη νομοθετική εξουσία και την ειδικότερη νομοθετική εξειδίκευσή τους, αλλά και έναντι κινδύνων που ελλοχεύουν κατά τη δράση των διοικητικών αρχών και τη διοικητική διαδικασία που προηγείται της έκδοσης επιμέρους διοικητικών πράξεων.

Κεφάλαιο 6: Περιορισμοί του δικαιώματος ακροάσεως

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης δεν έχει απόλυτη ισχύ. Αντιθέτως, είναι δυνατός ο περιορισμός της εφαρμογής του, με αποτέλεσμα να γίνεται λόγος τόσο για περιορισμούς που πηγάζουν ευθέως εκ του νόμου, όσο και για περιορισμούς από απορρέουν από τη νομολογιακή ερμηνεία και εφαρμογή του. Ο βαθμός, μάλιστα, συρρίκνωσής του από την ελληνική νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων και ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας είναι τόσο υψηλός, ώστε εύλογα χαρακτηρίζονται ως προβληματικές οι κατασκευές που κατά καιρούς διαμορφώνονται, δεδομένης και της εξαιρετικά ευρείας διατύπωσης με την οποία κατοχυρώνεται το δικαίωμα ακροάσεως στο κείμενο του Συντάγματος, αλλά και του ΚΔΔιαδ.

Η εγγύτερη επισκόπηση των περιορισμών του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, όπως αυτοί ισχύουν στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης, καταδεικνύει, επομένως, τον διαχωρισμό τους αφενός στον προβλεπόμενο από το νομοθέτη βασικό περιορισμό του, όταν υφίσταται άμεσος κίνδυνος ή επιτακτικό δημόσιο συμφέρον, αφετέρου στον *ad hoc* περιορισμό του από το δικαστή, ο οποίος έχει εντοπίσει μια σειρά κριτηρίων, η πλήρωση των οποίων καθιστά άνευ νοήματος την προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου, ούτως

⁹³ ΣτΕ 2440/2013, ΣτΕ 921/2012, 3718/2003.

ώστε η παράλειψή της από το διοικητικό όργανο να μην επιφέρει ακυρότητα της τελικώς εκδιδόμενης διοικητικής πράξης.

6.1. Περιορισμοί πηγάζοντες εκ του νόμου

Όσον αφορά, κατ' αρχήν, τους προβλεπόμενους από το νόμο περιορισμούς ως προς την εφαρμογή του δικαιώματος ακροάσεως, πρέπει να επισημανθεί ότι η μοναδική θεσμοθετημένη εξαίρεση από την υποχρέωση της Διοίκησης να καλέσει τον ενδιαφερόμενο πολίτη προς εκφορά των απόψεών του, πριν προβεί σε μια δυσμενή για αυτόν διοικητική ενέργεια, ενυπάρχει στη ρύθμιση της παρ. 3 του άρθρου 6 ΚΔΔιαδ. Σε αυτήν ορίζεται ότι είναι δυνατός ο περιορισμός και συγκεκριμένα η παράλειψη της προηγούμενης ακρόασης από το διοικητικό όργανο, όταν με τον τρόπο αυτόν αποτρέπεται άμεσος κίνδυνος ή ικανοποιείται επιτακτικό δημόσιο συμφέρον⁹⁴. Επομένως, η αναγκαιότητα άμεσης λήψης του μέτρου, προκειμένου να αποτραπεί κίνδυνος ή προς ικανοποίηση επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος, συνεπάγεται τη δυνατότητα της διοικητικής αρχής να επιβάλει το βλαπτικό διοικητικό μέτρο, δίχως να προηγηθεί κλήση του διοικουμένου προς προβολή των απόψεών του και αξιολόγησή τους.

Ιδιαίτερος σημαντικός είναι στο σημείο αυτό το απαύγασμα της υπ' αριθμ. 1877/2016 απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με την προβολή, εκ μέρους της Διοίκησης, του επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος ως λόγου περιορισμού του δικαιώματος ακροάσεως. Στην απόφαση αυτή, το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο της χώρας δέχθηκε ότι δεν αρκεί η απλή, εκ των υστέρων επίκληση, εκ μέρους του διοικητικού οργάνου, της συνδρομής επιτακτικού λόγου δημοσίου συμφέροντος που δικαιολογεί την παράλειψη της προηγούμενης ακρόασης, αλλά πρέπει η ύπαρξή του να μνημονεύεται με τρόπο ρητό και συγκεκριμένο στο σώμα της εκδιδόμενης διοικητικής πράξης. Σε διαφορετική περίπτωση, επέρχεται ακυρότητα αυτής, ένεκα παράκαμψης της υποχρεωτικής διαδικασίας της προηγούμενης ακροάσεως.

Περαιτέρω, η προβλεπόμενη με την παρ. 3 του άρθρου 6 ΚΔΔιαδ εξαίρεση δε θεσπίζεται ανεπιφύλακτα. Και τούτο, διότι η ίδια παράγραφος του ως άνω άρθρου προχωρά αμέσως στην περαιτέρω πρόβλεψη ότι, σε περίπτωση που η ρυθμισθείσα, δίχως την προηγούμενη τήρηση της ακρόασης του ενδιαφερομένου, κατάσταση δύναται να μεταβληθεί, η διοίκηση οφείλει να καλέσει αυτόν να εκφράσει τις απόψεις του εντός προθεσμίας δέκα πέντε (15) ημερών, οπότε και προβαίνει σε τυχόν νέα ρύθμιση της

⁹⁴ Καλλιγέρου Δ., Η προηγούμενη ακρόαση ως δικαίωμα και ουσιώδης τύπος της διοικητικής διαδικασίας – Πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις, ΘΠΔΔ 5/2016, σελ. 448 επ. .

κατάστασης. Μάλιστα, η άπρακτη παρέλευση του ως άνω χρονικού διαστήματος έχει ως αυτοδίκαιη συνέπεια την παύση της ισχύος του δυσμενούς μέτρου⁹⁵. Με τον τρόπο αυτόν, η ακρόαση φαίνεται να μην είναι μεν προηγούμενη, αλλά επόμενη του διοικητικού μέτρου, προηγείται ωστόσο της οριστικής παγίωσής του. Αποτελεί δε σε κάθε περίπτωση ιδιότυπη "αίρεση" της εξακολούθησης ισχύος του εκδοθέντος διοικητικού μέτρου.

Παραδείγματα λήψης δυσμενούς διοικητικού μέτρου εκ μέρους της Διοικήσεως, δίχως την τήρηση της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου προσώπου και με παράλληλη ενεργοποίηση της σχετικής διαδικασίας μετά τη λήψη του ως άνω μέτρου προς τον σκοπό εκ νέου ρύθμισης της κατάστασης είναι η αφαίρεση της άδειας ικανότητας οδηγού του άρθρου 42 παρ. 7 και 8 του Κ.Ο.Κ., ύστερα από τη διαπίστωση οδήγησης υπό την επήρεια αλκοόλ, φαρμάκων ή άλλων τοξικών ουσιών, καθώς και η λήψη μέτρων προς διασφάλιση των συμφερόντων του Δημοσίου κατά το άρθρο 14 του Ν. 2523/1997 σε περιπτώσεις ύπαρξης υποψίας για φοροδιαφυγή, κατόπιν και των πρόσφατων νομοθετικών μεταρρυθμίσεων της προσθήκης έκτου εδαφίου στην παρ. 1 του άρθρου 63 ΚΦΔ με την παρ. 5 του αρ. 18 του ν. 4446/2016.

6.2. Περιορισμοί προερχόμενοι από τη νομολογία - Κριτική προσέγγιση

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, όπως προεκτέθηκε, έχει διαμορφώσει μια σειρά νομολογιακών κατασκευών στο πλαίσιο της προσπάθειάς του να οριοθετήσει την άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης. Προς την κατεύθυνση υιοθέτησης των εν λόγω θέσεων κινείται, έχοντας ως απώτερο σκοπό την προστασία της συνταγματικής περιοπής αρχής της αποτελεσματικότητας της διοικητικής διαδικασίας και δράσης ως επιμέρους πτυχής της θεμελιώδους αρχής του κράτους δικαίου. Είναι σαφές ότι η αποτελεσματικότητα του διοικητικού έργου βάλλεται από το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, το οποίο αποτελεί πηγή πρόσθετων γραφειοκρατικών διαδικασιών που επιβραδύνουν την έγκαιρη ολοκλήρωσή του. Δεν πρέπει, ωστόσο, να λησμονούνται οι κίνδυνοι που ελλοχεύουν για τα δικαιώματα των διοικουμένων από την υπερβολική προσήλωση και εμμονή στην επιτάχυνση και απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών με γνώμονα τη διοικητική αποτελεσματικότητα. Ακόμα, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται η επί της ουσίας συμβολή της προηγούμενης ακρόασης στην οικονομία του διοικητικού έργου, όταν με αυτήν αποτρέπεται η μετέπειτα άσκηση άσκοπων διοικητικών και δικαστικών προσφυγών εκ

⁹⁵ ΣτΕ 1505/2003.

μέρους του διοικουμένου, οι οποίες αναδεικνύονται πολύ πιο επιβραδυντικά προσκόμματα στην πορεία ολοκλήρωσης της διοικητικής διαδικασίας.

6.2.1. Διάκριση αντικειμενικών δεδομένων - υποκειμενικής συμπεριφοράς

Μία εγγύτερη προσέγγιση της νομολογίας του ανωτάτου ακυρωτικού δικαστηρίου καταδεικνύει, κατ' αρχήν, τη διάκριση που επιχειρείται ανάμεσα σε αντικειμενικά δεδομένα και υποκειμενική συμπεριφορά. Έτσι, ισχύει η βασική αρχή κατά την οποία η προηγούμενη ακρόαση εφαρμόζεται μόνο όταν η διοικητική κρίση, επί της οποίας στηρίζεται η εκδιδόμενη διοικητική πράξη, σχηματίζεται βάσει της εκτίμησης της υποκειμενικής συμπεριφοράς του ενδιαφερομένου και όχι επί τη βάση αντικειμενικών γεγονότων. Αφετηρία για την εν λόγω αρχή υπήρξε η υπ' αριθμ. 2594/1977 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία μεταγενέστερα εξελίχθηκε σε πάγια νομολογία.

Ωστόσο, η ως άνω νομολογιακή αρχή έχει δεχθεί ποικίλες επικρίσεις. Και τούτο, διότι η παραδοχή της μη αναγκαιότητας τηρήσεως της προηγούμενης ακρόασης σε περιπτώσεις έκδοσης διοικητικών πράξεων που βασίζονται σε αντικειμενικά δεδομένα, όταν μάλιστα στην έννοια των αντικειμενικών δεδομένων εντάσσεται κατά διασταλτική ερμηνεία και η διάπλαση της έννοιας της αντικειμενικής παρανομίας, δημιουργεί πολυάριθμα δογματικής φύσεως ζητήματα. Έτσι, έχει υποστηριχτεί ως ορθότερη λύση η επιβολή της υποχρεωτικότητας της προηγούμενης ακρόασης προς τον σκοπό παροχής της ευκαιρίας στο διοικούμενο να αντιπροτείνει επιεικέστερες για τον ίδιο εναλλακτικές λύσεις έναντι του επαχθούς διοικητικού μέτρου⁹⁶, σύμφωνα πάντοτε και με τις επιταγές της αρχής της αναλογικότητας⁹⁷. Άλλη άποψη τάσσεται υπέρ της εν λόγω υποχρεωτικότητας σε περιπτώσεις συνάρθρωσης δέσμιας αρμοδιότητας και διακριτικής ευχέρειας, ενώ έτερη άποψη θεωρεί την ακρόαση απαραίτητη ακόμα και για την ορθή άσκηση της δέσμιας αρμοδιότητας της διοικητικής αρχής, όταν αυτή καλείται να αξιολογήσει αντικειμενικά δεδομένα και να τα υπαγάγει υπό τον δέοντα να εφαρμοστεί κανόνα δικαίου⁹⁸.

Σε κάθε περίπτωση, κρίνεται ιδιαίτερος σημαντική η επισήμανση ότι στο πλαίσιο ενός δημοκρατικού κράτους δικαίου, η χρηστή Διοίκηση οφείλει να διασφαλίζει στον

⁹⁶ Δετσαρίδης, Χ., Η επίδραση του κοινοτικού δικαίου στην νομιμότητα της διοικητικής δράσης, ΕΔΔΔΔ 1/2010, σελ. 32.

⁹⁷ Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2012, σελ. 280, ο οποίος τάσσεται υπέρ της εφαρμογής της προηγούμενης ακρόασης σε όλες τις περιπτώσεις που οι λόγοι λήψεως του βλαπτικού μέτρου ανάγονται (υπαίτια ή μη) στο πρόσωπο του ενδιαφερομένου.

⁹⁸ Μπέης Ε., Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης, Περιοδικό Δίκη, τεύχος Μαρτίου, 1997, Μελέτες και παρατηρήσεις στη νομολογία, σελ. 247, όπου αναφέρεται σε μηχανιστική εφαρμογή "αντικειμενικών" κριτηρίων" και Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σελ. 460 επ. .

εκάστοτε διοικούμενο το υψηλότερο κατά το δυνατόν ποσοστό συμμετοχής στη διοικητική διαδικασία, η οποία πρόκειται να καταλήξει στην έκδοση μιας διοικητικής πράξης που τον αφορά άμεσα θίγοντας τα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του. Έτσι, κάθε φορά που διανοίγεται ένα περιθώριο εισδοχής αξιολογικών κριτηρίων και εξειδικεύσεων του νόμου, πρέπει να θεωρείται συνταγματικώς υποχρεωτική, αλλά και δογματικώς δεσμευτική η τήρηση των επιταγών του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης. Μόνο κατ' αυτόν τον τρόπο δύνανται να εκπληρωθούν οι ουσιαστικές λειτουργίες του δικαιώματος προς την κατεύθυνση συναρμογής διοικητικής και ατομικής δράσης, με απώτερο σκοπό την πραγμάτωση του κράτους δικαίου.

6.2.2. Διάκριση δέσμιας αρμοδιότητας - διακριτικής ευχέρειας

Επιπροσθέτως, παρατηρείται μια περαιτέρω νομολογιακή διάκριση ανάμεσα στη δέσμια αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου και την ύπαρξη διακριτικής ευχέρειάς του ως προς την έκδοση της δυσμενούς διοικητικής πράξης. Γίνεται, δηλαδή, δεκτό ότι δεν επιβάλλεται προηγούμενη ακρόαση όταν η λήψη του επαχθούς διοικητικού μέτρου στηρίζεται σε αντικειμενικά δεδομένα, όπως παραδείγματος χάριν στην περίπτωση επιβολής της διοικητικής κύρωσης του προστίμου, με αποτέλεσμα να μην υφίσταται διακριτική ευχέρεια του διοικητικού οργάνου ως προς την έκδοση της διοικητικής πράξης, καθότι αυτή επιβάλλεται, ένεκα της συνδρομής και μόνο των κατά νόμο αντικειμενικών προϋποθέσεων. Βέβαια, έχει κριθεί ότι, όταν βάσει νόμου παρέχονται στο διοικητικό όργανο περιθώρια εκτίμησης για την επιμέτρηση του ακριβούς ποσού του προστίμου, ύστερα από την αξιολόγηση της βαρύτητας και των συνθηκών τέλεσης της παράβασης, τότε η προηγούμενη ακρόαση είναι υποχρεωτική, εκτός αν επιβάλλεται το λιγότερο επαχθές μέτρο, ήτοι η επιεικέστερη για τον διοικούμενο διοικητική κύρωση.

Αναφορικά με την ως άνω διάκριση, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η πρόσφατη υπ' αριθμ. 1183/2017 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας. Με την απόφαση αυτή, το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο δέχεται την υποχρεωτικότητα της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου ακόμα και όταν η διοικητική αρχή προβαίνει στην επιβολή συγκεκριμένου προστίμου κατά τρόπο αντικειμενικό για κάθε παράβαση, δίχως επιμέτρηση του ακριβούς ποσού του. Ειδικότερα, υπογραμμίζει ότι η σημασία της προβολής ουσιωδών ισχυρισμών στο πλαίσιο της προηγούμενης ακρόασης δε συνάπτεται αποκλειστικά με την υποκειμενική σφαίρα του ενδιαφερομένου ή τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η Διοίκηση προχωρά σε αξιολόγηση της βαρύτητας ή των συνθηκών υπό τις οποίες διαπράχθηκε η παράβαση, αλλά καταλαμβάνει και τις περιπτώσεις εκείνες, όπου το διοικητικό όργανο επιβάλλει μια κύρωση

για τυπική κατά το νόμο παράβαση, ώστε το ύψος της να είναι επακριβώς προκαθορισμένο στο κείμενο του νόμου και να μην επαφίεται στη διοικητική αρχή περιθώριο επιμέτρησης του ύψους του προστίμου. Τούτη η θέση βασίζεται στο σκεπτικό ότι η συμβολή του διοικουμένου μπορεί ακόμα και υπό τις δεδομένες συνθήκες να αναδειχθεί καθοριστική για την έκδοση ορθών και νόμιμων διοικητικών αποφάσεων, δια μέσου της αμφισβήτησης της ίδιας της συνδρομής του αντικειμενικού γεγονότος της παράβασης και της κατ' ουσίαν παρουσίας από διαφορετική σκοπιά των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης. Έτσι, ο διοικούμενος μπορεί να επιδράσει στον τρόπο αξιολόγησης των αντικειμενικών δεδομένων από το διοικητικό όργανο, καθώς και στον τρόπο υπαγωγής τους στον εφαρμοστέο κανόνα δικαίου.

Προς την ίδια κατεύθυνση κινείται η υπ' αριθμ. 2370/2007 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας αναφορικά με το πεδίο των φορολογικών διαφορών. Γίνεται, δηλαδή, δεκτό ότι η τήρηση της προηγούμενης ακρόασης είναι επιβεβλημένη ακόμα και στις περιπτώσεις εφαρμογής των αυστηρών φορολογικών διατάξεων που εγκαθιδρύουν δέσμια αρμοδιότητα των διοικητικών αρχών. Και τούτο, διότι πάντοτε παραμένει σε αυτές ένα εύλογο περιθώριο αξιολόγησης και εξειδίκευσης αόριστων νομικών εννοιών ή συνεκτίμησης πραγματικών περιστατικών, ώστε να συντρέχει έστω και σε χαμηλό βαθμό διακριτική ευχέρειά ως προς τον τρόπο δράσης τους.

Άλλωστε, έχει κριθεί ότι ακόμα και σε περιπτώσεις δέσμιας αρμοδιότητας της Διοίκησης, η προηγούμενη ακρόαση πρέπει να τηρείται, εάν αυτό υπαγορεύεται από τα ειδικότερα χαρακτηριστικά και τα δεδομένα της διοικητικής διαδικασίας ή τον τρόπο κρίσης της διοικητικής αρχής⁹⁹. Υπάρχει, μάλιστα, και νομολογία πολιτικού δικαστηρίου¹⁰⁰, η οποία δέχεται ότι ακόμα και όταν υφίσταται δέσμια αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου προς δράση κατ' ορισμένο τρόπο, η προηγούμενη ακρόαση μπορεί να αναδειχθεί εξαιρετικά χρήσιμη και αναγκαία, προκειμένου, μέσω των προβαλλόμενων από τον ενδιαφερόμενο ισχυρισμών και επιχειρημάτων, να εξακριβωθεί αν πράγματι συντρέχουν οι τασσόμενες από το νόμο αντικειμενικές προϋποθέσεις επιβολής του δυσμενούς μέτρου, καθώς και να υπαχθούν τα πραγματικά περιστατικά στο δέοντα να εφαρμοστεί κανόνα δικαίου.

Σε κάθε περίπτωση πρέπει να γίνει δεκτό ότι δε στερούνται νοήματος οι επιφυλάξεις που εκφράζονται ως προς την πλήρη και απολύτως πιστή προσήλωση στον διαχωρισμό δέσμιας αρμοδιότητας - διακριτικής ευχέρειας και την ως εκ τούτου αντίστοιχη αντιμετώπιση της υποχρεωτικότητας της προηγούμενης ακρόασης. Και τούτο, διότι, παρά το

⁹⁹ ΣτΕ 574/2016, 2073/2009, 3437/2006 7μ.

¹⁰⁰ ΜονΠρΣπάρτης 76/2007.

ευγενές κίνητρο της επίτευξης μεγαλύτερης επιτάχυνσης και αποτελεσματικότητας του διοικητικού έργου, δεν πρέπει να παραγκωνίζονται τα δυσδιάκριτα πολλές φορές όρια μεταξύ δέσμιας αρμοδιότητας του διοικητικού οργάνου να δράσει κατά συγκεκριμένο τρόπο και ύπαρξης διακριτικής ευχέρειάς του ως προς ορισμένα, συχνά επικαλυμμένα, ζητήματα, που του επιτρέπει κάποιου μικρού έστω είδους αξιολόγηση, η οποία ωστόσο μπορεί να αποβεί καθοριστική για τη λήψη ή μη του δυσμενούς διοικητικού μέτρου και την κατ' επέκταση δραστική επέμβαση στη σφαίρα των δικαιωμάτων του διοικουμένου.

6.2.3. Η κατασκευή της αλυσιτέλειας της προηγούμενης ακρόασης ως προβαλλόμενου λόγου ακύρωσης της διοικητικής πράξης

Τέλος, ένας νομολογιακά διαμορφωμένος περαιτέρω περιορισμός της προηγούμενης ακρόασης, ο οποίος συνυφίνεται με τη δικονομική αντιμετώπιση του δικαιώματος ακρόασης, είναι αυτός της λυσιτελούς προβολής του λόγου περί παραβίασης του εν λόγω δικαιώματος ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας ως λόγου ακύρωσης της εκδοθείσας δυσμενούς διοικητικής πράξης. Σύμφωνα, επομένως, με την υπό εξέταση θέση της νομολογίας, η μη τήρηση της προηγούμενης ακρόασης προβάλλεται λυσιτελώς ως λόγος ακυρώσεως της δυσμενούς διοικητικής πράξης, όταν με το εισαγωγικό της δίκης δικόγραφο εκτίθενται όλα τα στοιχεία και οι ισχυρισμοί, τους οποίους θα προέβαλλε ο αιτών εάν είχε κληθεί προς ακρόαση και οι οποίοι κρίνεται ότι θα ήταν ικανοί να οδηγήσουν σε διαφορετικό περιεχόμενο της τελικώς εκδοθείσας πράξης και κατ' επέκταση σε διαφορετική ρύθμιση της έννομης κατάστασης.

Ως εκ τούτου, ο λόγος ακύρωσης της διοικητικής πράξης, ένεκα παραβίασης του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης, δίχως την επίκληση στο ασκηθέν δικόγραφο όλων των ισχυρισμών, συνοδευομένων μετά των απαιτητών προς τεκμηρίωσή τους αποδεικτικών στοιχείων, που θα προέβαλλε ο αιτών στο πλαίσιο της ακρόασής του, κρίνεται ως αλυσιτελώς προβαλλόμενος συμπαρασύροντας σε απόρριψη το υπό κρίση ένδικο βοήθημα. Με την εν λόγω θέση, το Συμβούλιο της Επικρατείας εφαρμόζει τη νομική κατασκευή της αλυσιτέλειας και στο πεδίο της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου, έχοντας ως σημείο αφετηρίας την παγιωθείσα με την υπ' αριθμ. 530/2003 νομολογιακή παραδοχή περί αλυσιτέλειας των λόγων που αφορούν την εξωτερική νομιμότητα διοικητικών πράξεων που εκδίδονται κατά δέσμια αρμοδιότητα. Ειδικότερα, η εφαρμογή της εν λόγω νομολογιακής κατασκευής προϋποθέτει αφενός την έκδοση από τη διοικητική αρχή, κατά δέσμια αρμοδιότητα, μιας διοικητικής πράξης που πάσχει από τυπικά ελαττώματα,

αφετέρου τη μη αμφισβήτηση των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης και τη νομιμότητα του περιεχομένου της διοικητικής πράξης¹⁰¹.

Θεμελιωτικός λόγος καθιέρωσης της κατασκευής της αλυσιτέλειας αποτελεί, άλλωστε, κατά τη νομολογία η προώθηση και ουσιαστική πραγμάτωση της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, η οποία επιτάσσει την κατά το δυνατόν επίτευξη της οικονομίας της δίκης και της οποίας προαπαιτούμενο είναι η δυνατότητα κατ'ουσίαν εξέτασης της υπόθεσης και αποκατάστασης των καταπατηθέντων δικαιωμάτων. Έτσι, υποστηρίζεται ότι παρέλκει η εξέταση ενός τυπικού λόγου ακύρωσης ως αλυσιτελούς, καθότι η προσβαλλόμενη διοικητική πράξη έχει το μοναδικό περιεχόμενο που θα μπορούσε βάσει νόμου να έχει, με δεδομένη μάλιστα τη μη αμφισβήτηση των πραγματικών περιστατικών¹⁰², ώστε ακόμα και τυχόν ακύρωσή της θα οδηγούσε στην έκδοση νέας πράξης παρόμοιου περιεχομένου.

Η καθιέρωση της ως άνω νομολογιακής κατασκευής της αλυσιτέλειας στο πεδίο της προηγούμενης ακρόασης με την υπ' αριθμ. 4447/2012 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας και η μετέπειτα παγίωσή της στη νομολογία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων ελλοχεύει ποικίλους κινδύνους. Και τούτο, διότι η εξάρτηση της αποδοχής ή μη ως λυσιτελούς του λόγου ακύρωσης περί παραβίασης του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης από την περίληψη στο εισαγωγικό της δίκης δικόγραφο των ισχυρισμών και των στοιχείων που θα προέβαλλε ο διοικούμενος ενώπιον της Διοικήσεως και κυρίως από την κρίση του δικαστηρίου περί της ικανότητας των ισχυρισμών αυτών να επιδράσουν στην τελική κατά διαφορετικό τρόπο διαμόρφωση του περιεχομένου της διοικητικής πράξης έχει ως έμμεσο αποτέλεσμα την υποκατάσταση του ακυρωτικού δικαστή στο έργο της Διοικήσεως.

Και τούτο, διότι αυτός καλείται να κρίνει, προβαίνοντας σε κατά το δυνατόν εικασίες, εάν οι προβαλλόμενοι με το ασκηθέν δικόγραφο ισχυρισμοί του διοικουμένου θα ήταν δυνατό να επηρεάσουν την κρίση του διοικητικού οργάνου και να καταλήξουν σε μια διαφορετική ρύθμιση της κατάστασης. Τούτο το έργο, όμως, πρέπει να εναπόκειται αποκλειστικά και μόνο στη διοικητική αρχή, η οποία έχοντας την κατάλληλη τεχνογνωσία

¹⁰¹ Παραράς Π., Και μια περιττή απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, Ο μη έλεγχος της εξωτερικής νομιμότητας των διοικητικών πράξεων από την ΟλΣτΕ 530/2003, ΔτΑ 2003, σελ. 1201 επ. και Παπαγεωργίου Γ., Η αντισυνταγματική άρνηση του ελέγχου της εξωτερικής νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, ΔτΑ 2003, σελ. 1205 επ., οι οποίοι ασκούν δριμύτατη κριτική στη νομολογιακή κατασκευή της αλυσιτέλειας των λόγων εξωτερικής νομιμότητας των διοικητικών πράξεων.

¹⁰² Γώγος Κ., Οι αλυσιτελείς τυπικοί λόγοι ακυρώσεως επί πράξεων δεσμίας αρμοδιότητας: ο ακυρωτικός δικαστής μεταξύ ουσιαστικής και τυπικής νομιμότητας της διοικητικής πράξης, Εισ Χαριστήριο στον Λ. Θεοχαρόπουλο και την Δ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, τ. 1, ΑΠΘ, 2009, σελ. 91 και Μουκίου Χ., Η αλυσιτέλεια του ελέγχου της εξωτερικής νομιμότητας: αποτελεσματικότητα ή ελλειμματικότητα της δικαστικής προστασίας, ΔτΑ 20/2003, σελ. 1219.

επί της εκάστοτε υποθέσεως και σταθμίζοντας, πέραν των εννόμων συμφερόντων του ενδιαφερομένου, και άλλα πολιτικά, κοινωνικά και λοιπά κριτήρια άσκησης δημόσιας πολιτικής οδηγείται σε ένα τελικό συμπέρασμα, στον προκαθορισμό ή τη με εικασίες προσέγγιση του οποίου δεν πρέπει να προβαίνει ο δικαστής και δη ο ακυρωτικός.

Επομένως, η κατάσταση που δημιουργείται ιδίως σε περίπτωση απόρριψης της λυσιτέλειας των προβαλλόμενων ισχυρισμών του διοικουμένου εκ μέρους του δικαστηρίου, με τη στέρηση του δικαιώματος του ενδιαφερομένου να εκφράσει τις απόψεις του ενώπιον της αποκλειστικώς αρμόδιας προς αξιολόγησή τους Διοίκησης, η οποία παρέλειψε αυτό τον ουσιώδη τύπο, έχει ως αποτέλεσμα να μη δοθεί ποτέ η ευκαιρία σε αυτόν να συμμετάσχει στη διοικητική διαδικασία που αποβαίνει σε βάρος του και να προβάλει τις αιτιάσεις και τους ισχυρισμούς του προς τον σκοπό επηρεασμού της διοικητικής δράσης και αντιπρότασης ευνοϊκότερων για τον ίδιο λύσεων. Εξάλλου, η ανάμιξη του δικαστή στο έργο της Διοικήσεως, η οποία, ιδίως σε περίπτωση απόρριψης ως αλυσιτελών των επικαλούμενων με το δικόγραφο ισχυρισμών που θα προβάλλονταν στο πλαίσιο της διοικητικής ακρόασης, φτάνει έως του σημείου να είναι αυτός ο μοναδικός αποδέκτης που θα τους ακούσει και θα τους αξιολογήσει σύμφωνα με το πνεύμα της Διοικήσεως και επί τη βάση της εικαζόμενης δυνατότητας επηρεασμού της τελικής κρίσης της, έχει ως συνέπεια την παραβίαση της συνταγματικής περιωπής αρχής της διάκρισης των εξουσιών που θεμελιώνεται στο άρθρο 26 του Συντάγματος.

Περαιτέρω, η εξάρτηση της λυσιτέλειας του εν λόγω προβαλλόμενου λόγου ακύρωσης από την κρίση του δικαστή αναφορικά με τον ουσιώδη ή μη χαρακτήρα των επικαλούμενων ισχυρισμών που θα εξέθετε ο διοικούμενος κατά τη προηγούμενη ακρόασή του, εάν είχε κληθεί προς τούτο από το αρμόδιο διοικητικό όργανο, μετατρέπει επί τοις πράγμασι την εξέταση της λυσιτέλειας σε έλεγχο της βασιμότητας¹⁰³ του ως άνω λόγου και της κατ' επέκταση κρίσης ως προς την ευδοκίμηση ή μη του ασκηθέντος ενδίκου βοηθήματος¹⁰⁴. Το γεγονός, όμως, ότι ο δικαστής και δη ο ακυρωτικός κρίνει πρωτογενώς στοιχεία και ισχυρισμούς που έπρεπε πρώτα να αξιολογήσει η Διοίκηση εκδίδοντας, εν συνεχεία, διοικητική πράξη με πλήρη αιτιολογία, υποκείμενη στον δικαστικό έλεγχο, δημιουργεί ζητήματα και ως προς τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου και τη δυνατότητα υπέρβασής τους χωρίς νομοθετική πρόβλεψη, αλλά με μόνη την πρωτοβουλία του ίδιου του δικαστή. Υποστηρίζεται, έτσι, η ανάγκη νομοθετικής ρύθμισης, προκειμένου να διατεθεί στο

¹⁰³ Νικολάκης Ν., Το Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σελ. 520 επ. .

¹⁰⁴ ΣτΕ 736/2005 7μ, 948/2012, 651/2014, 1413/2014, 2646/2014, 4226/2014, 2348/2015.

δικαστή τέτοιου είδους εξουσία πρωτογενούς εκτίμησης που προορίζεται από το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος μόνο για τη διοικητική αρχή¹⁰⁵.

Κρίνεται, ωστόσο, ορθότερο ότι μια τέτοιου είδους μετατόπιση της εξουσίας προς πρωτογενή αξιολόγηση των στοιχείων και ισχυρισμών του διοικουμένου και εκφοράς κρίσεως επ' αυτών χρειάζεται όχι απλώς νομοθετική ρύθμιση, αλλά συνταγματική πρόβλεψη. Και τούτο, διότι με τον τρόπο αυτόν επέρχεται εκ βάθρων μεταβολή όχι μόνο των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου, αλλά και της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος τόσο ως προς τον αποδέκτη της ακρόασης, όσο και ως προς το βεληνεκές του δικαιώματος και την έκταση της προστασίας που παρέχει, η οποία δε θα διέρχεται πλέον του διοικητικού σταδίου, προτού φθάσει στη δικαστική οδό και ως εκ τούτου θα περιορίζεται. Μία τέτοια μεταβολή, ωστόσο, της συνταγματικής διατάξεως, η οποία ξεπερνά τα όρια της εξειδίκευσης και θέτει ζητήματα συμμόρφωσης και με την περαιτέρω διάταξη του άρθρου 26 του Συντάγματος, δεν μπορεί να γίνει με απλή νομοθετική ρύθμιση, αλλά μόνο με συνταγματική αναθεώρηση.

Χαρακτηριστική είναι, εν προκειμένω, η πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο με την υπ' αριθμ. 88/2018 απόφασή του προσδιόρισε περαιτέρω τη νομολογιακή κατασκευή της αλυσιτέλειας υπό το φως της αντίστοιχης αντιμετώπισης του ζητήματος από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι, δέχθηκε πως δεν είναι απαραίτητη για το λυσιτελές του προβαλλόμενου λόγου ακύρωσης η πανηγυρική επίκληση των ισχυρισμών που θα προέβαλλε ο αιτών στο πλαίσιο της τυχόν διοικητικής ακροάσεώς του, αλλά αρκεί η απλή αναφορά των ουσιωδών μόνο στοιχείων και ισχυρισμών.

Φαίνεται, επομένως, πως το Συμβούλιο της Επικρατείας αρχίζει να ευθυγραμμίζεται προς την κατεύθυνση που ακολουθεί το ΔΕΕ, το οποίο δέχεται ότι δεν απαιτείται η συναγωγή βέβαιου και απόλυτου συμπεράσματος αναφορικά με το διαφορετικό περιεχόμενο που θα αποκτούσε η διοικητική πράξη εάν είχε προηγηθεί η ακρόαση του ενδιαφερομένου, αλλά αρκεί να μη μπορεί να αποκλειστεί η τυχόν διαφορετική ρύθμιση της κατάστασης. Σε τούτη τη θέση οδηγείται το ΔΕΕ δια μέσου της παραδοχής ότι για την ευδοκίμηση του σχετικού λόγου ακύρωσης δεν απαιτείται η λεπτομερής εξειδίκευση ή πανηγυρική διατύπωση των συναφών ισχυρισμών εκ μέρους του ενδιαφερομένου, ώστε δεν πραγματοποιείται αξιολόγηση της βασιμότητάς τους από το Δικαστήριο, αλλά αρκεί η επισήμανση στοιχείων, των οποίων η γνώση θα βοηθούσε στην αποτελεσματική οργάνωση της άμυνάς του. Ως εκ τούτου αποφεύγονται τα δογματικά ζητήματα που δημιουργεί η

¹⁰⁵ Καπάλη Β., Η οικονομική αλυσιτέλεια ως έκφραση μεθοδολογικής αμηχανίας, Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ. 4447/2012, ΘΠΔΔ 2013, σελ. 821.

εφαρμογή της νομολογιακής κατασκευής της αλυσιτέλειας στο πεδίο της προηγούμενης ακρόασης.

Σε κάθε περίπτωση, εναπόκειται στη νομολογία η διαγραφή των ορίων της κρίσιμης νομολογιακής κατασκευής, η οποία κινείται μεταξύ αφενός της αποτελεσματικότητας και επιτάχυνσης της διοικητικής διαδικασίας ως επιμέρους επιταγή της ορθής απονομής της δικαιοσύνης και του κράτους δικαίου, αφετέρου της διασφάλισης των δικαιωμάτων του εκάστοτε διοικουμένου, ο πυρήνας των οποίων δεν πρέπει ποτέ να θίγεται.

Κεφάλαιο 7: Το εγγύτερο περιεχόμενο του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος και εξειδικεύεται με το άρθρο 6 του ΚΔΔιαδ, συνίσταται στη δυνατότητα του προσώπου, εναντίον των συμφερόντων του οποίου πρόκειται να ληφθεί ένα δυσμενές διοικητικό μέτρο, να εκφράσει ενώπιον του αποφασιστικού διοικητικού οργάνου τις απόψεις, τους ισχυρισμούς και κάθε στοιχείο που ενισχύει τη θέση του, προς τον σκοπό επηρεασμού της κρίσης του, ήδη κατά το στάδιο του σχηματισμού της και πριν την έκδοση της οριστικής διοικητικής πράξης, συμβάλλοντας στην ανεύρεση εναλλακτικών, πιο ήπιων για τα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του λύσεων, ύστερα και από την ολόπλευρη και αντικειμενικότερη ενημέρωση της διοικητικής αρχής για τα δεδομένα της υπόθεσης. Έτσι, ο ενδιαφερόμενος πρέπει να κληθεί σε εύλογο χρόνο, προκειμένου να ασκήσει το δικαίωμά του, ενώ εάν αυτός αρνηθεί ή παρέλθει άπρακτο το εν λόγω χρονικό διάστημα θεωρείται το δικαίωμα έχει ασκηθεί.

Υπό αυτό το πρίσμα, η προηγούμενη ακρόαση έχει ως αποτέλεσμα την ανάγκη ύπαρξης ορισμένων δικαιοκρατικών προδιαγραφών της διοικητικής διαδικασίας, στο πλαίσιο της οποίας ο διοικούμενος κατέχει την αυτοτελή θέση του συμμετέχοντος που μπορεί να την επηρεάσει καθοριστικά¹⁰⁶. Αναλυτικότερα, το δικαίωμα ακροάσεως μπορεί να αναλυθεί στις κάτωθι επιμέρους αξιώσεις του διοικουμένου προς τη Διοίκηση: 1) την αξίωση για έγγραφη και ορισμένη κλήση, 2) την αξίωση προς ενημέρωση, 3) την αξίωση για λυσιτελή και αποτελεσματική έκφραση των απόψεών του, 4) την αξίωση προς λήψη υπόψιν των ισχυρισμών του εκ μέρους της Διοίκησης και 5) την αξίωση παρέλευσης εύλογου χρονικού διαστήματος μεταξύ ακρόασης και λήψης του επιβλαβούς διοικητικού μέτρου.

Η μη εκπλήρωση έστω και μίας των ως άνω αξιώσεων ή η εν γένει μη εκπλήρωση της υποχρέωσης της διοικητικής αρχής να τηρήσει την προηγούμενη ακρόαση επιφέρει

¹⁰⁶ Μπέης Ε., Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης., Περιοδικό Δίκη, τεύχος Μαρτίου 1997.

ακυρότητα της τελικώς εκδιδόμενης διοικητικής πράξης, ένεκα παράλειψης ουσιώδους τύπου της διοικητικής διαδικασίας κατ' άρθρο 48 π.δ. 18/1989.

7.1. Η αξίωση του ενδιαφερομένου για έγγραφη και ορισμένη κλήση

Η πρώτη αξίωση του διοικουμένου που απορρέει από το δικαίωμα ακροάσεως αντιστοιχεί στην υποχρέωση του διοικητικού οργάνου να του απευθύνει σχετική κλήση. Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 6 παρ. 2 εδ. α' και β' του ΚΔΔιαδ, η κλήση προς ακρόαση πρέπει να είναι έγγραφη, ορισμένη, υπό την έννοια ότι πρέπει να προσδιορίζει τον τόπο, την ημέρα και την ακριβή ώρα της ακρόασης, καθώς και το αντικείμενο του επικείμενου μέτρου ή ενέργειας και τα δικαιώματα του διοικουμένου¹⁰⁷, ενώ πρέπει απαραίτητως να κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο τουλάχιστον πέντε πλήρεις ημέρες πριν από την ημέρα της ακρόασης, ούτως ώστε αυτός να έχει το χρόνο να προετοιμάσει την επιχειρηματολογία του και να οργανώσει την άμυνά του, ασκώντας αποτελεσματικά το δικαίωμά του έναντι του επικείμενου μέτρου που πρόκειται να θίξει τα έννομα συμφέροντά του¹⁰⁸.

Όσον αφορά, κατ' αρχήν, στον έγγραφο τύπο, αυτός δεν τηρείται απαρέγκλιτα. Έτσι, έχει κριθεί ότι μπορεί να παρακαμφθεί σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως στο πεδίο των διοικητικών συμβάσεων, για λόγους ταχείας περάτωσης των σχετικών διαδικασιών¹⁰⁹.

Περαιτέρω, για το ορισμένο της κλήσης απαιτείται να αναλύονται στο σώμα της επαρκώς όλα τα ουσιώδη στοιχεία που αφορούν την υπό κρίση υπόθεση. Ειδικότερα, πρέπει αυτή να συνοδεύεται από ενημέρωση ως προς το πραγματικό, επί του οποίου καλείται να απαντήσει και να λάβει θέση ο διοικούμενος, αλλά και ως προς τις προθέσεις της διοικητικής αρχής για τον τρόπο ρύθμισης της συγκεκριμένης κατάστασης. Απαιτείται, επομένως, πέραν της καταγραφής των τυπικών στοιχείων διεξαγωγής της ακρόασης, ήτοι του ακριβούς τόπου, της ημέρας και της ώρας πραγματοποίησής της, και η σαφής έκθεση του αντικείμενου της ακροάσεως, καθώς επίσης και των δικαιωμάτων του διοικουμένου, προκειμένου ο ενδιαφερόμενος να μπορέσει να προετοιμαστεί κατάλληλα, ώστε να ασκήσει ικανοποιητικά και αποτελεσματικά το δικαίωμά του προς υπεράσπιση των εννόμων συμφερόντων του που πρόκειται να πληγούν από το επικείμενο δυσμενές μέτρο.

Σχετικά με τη γλώσσα της κλήσης, αυτή αρκεί να είναι η ελληνική ακόμα και στις περιπτώσεις όπου η κλήση απευθύνεται σε αλλοδαπούς¹¹⁰. Και τούτο, διότι, όπως γίνεται

¹⁰⁷ Πρεβεδούρου Ε., Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Διαδικτυακό μάθημα της 07/04/2020, διαθέσιμο σε: www.prevedourou.gr.

¹⁰⁸ ΣτΕ 715/2013.

¹⁰⁹ ΣτΕ 2381/2009.

δεκτό, από το δικαίωμα ακροάσεως δε μπορεί να συναχθεί και η υποχρέωση της Διοίκησης να μεταφράσει την κλήση ή τα λοιπά σχετικά έγγραφα του φακέλου της υποθέσεως σε γλώσσα κατανοητή για τον καλούμενο. Έτσι, κατ' επέκταση δε μπορεί να συναχθεί δικαίωμα του ενδιαφερομένου αλλοδαπού να αναπτύξει τους ισχυρισμούς του ή να καταθέσει σχετικό υπόμνημα σε γλώσσα διαφορετική της ελληνικής. Φέρει, μάλιστα, αυτός το βάρος για την τυχόν αναγκαία μετάφραση των σχετικών εγγράφων. Πρόκειται για μια θέση, ως προς την οποία εύλογα θα διατυπώνονταν επιφυλάξεις υπό το πνεύμα της ουσιαστικής πραγμάτωσης του δικαιώματος ακροάσεως, δεδομένου ότι καθίσταται ανέφικτη η προετοιμασία του ενδιαφερομένου και η αποτελεσματική υπεράσπιση των δικαιωμάτων και συμφερόντων του, όταν αυτός δε δύναται να κατανοήσει την κλήση που του απευθύνεται, ιδίως μάλιστα στις περιπτώσεις οικονομικής δυσχέρειάς του προς πληρωμή των εξόδων μετάφρασης.

Στο σημείο αυτό πρέπει, περαιτέρω, να επισημανθεί ότι πλημμέλειες που τυχόν έχουν επιφοιτήσει στο περιεχόμενο της κλήσης καλύπτονται, εφόσον ο διοικούμενος παραστεί ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού οργάνου και προβάλει τις απόψεις του. Ειδικότερα, έχει γίνει δεκτό ότι ακόμα και στην περίπτωση όπου η Διοίκηση παρέλειψε να προσκαλέσει εγγράφως τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του πριν την έκδοση της βλαπτικής διοικητικής πράξης, δεν επέρχεται ακυρότητα της τελευταίας εάν αυτός ανέπτυξε τους ισχυρισμούς του με υπόμνημα έχοντας λάβει γνώση των στοιχείων του διοικητικού φακέλου¹¹¹. ή εάν παραστεί ενώπιον της αρμόδιας διοικητικής αρχής και προβάλει τις απόψεις του, ασκώντας το δικαίωμά του ανεπιφύλακτα¹¹².

Τέλος, αναφορικά με τη σημασία του γεγονότος της κλήσης του ενδιαφερομένου και τα αποτελέσματα που αυτή γεννά, έχει κριθεί¹¹³ ότι, σε περίπτωση ανέγερσης αυθαίρετης κατασκευής σε δασική έκταση, η υποχρέωση του κυρίου προς καθαίρεσή της και αποκατάσταση της δασικής έκτασης ή η καταβολή της ειδικής αποζημίωσης ένεκα παράλειψης συμμόρφωσης προς τα ανωτέρω γεννάται από το χρονικό σημείο της κλήτευσης, η οποία αποτελεί ουσιώδη τύπο της διοικητικής διαδικασίας και λαμβάνει χώρα πριν την έκδοση της διαταγής κατεδάφισης της ως άνω οικοδομής. Έτσι, δεδομένης της έγκαιρης γνώσης από τον ενδιαφερόμενο ως προς την έννομη συνέπεια που επαπειλείται και της δυνατότητάς του να την αποτρέψει, δεν απαιτείται εκ νέου κλήτευσή του πριν την επιβολή ειδικής αποζημίωσης, η οποία έχει κατά νόμο τον χαρακτήρα της συνέπειας της

¹¹⁰ ΣτΕ 2945/2010.

¹¹¹ ΣτΕ 2205/2004.

¹¹² ΣτΕ 2661/2003, 53/2005, 296/2006.

¹¹³ ΣτΕ 4064/2015.

προηγούμενης πράξης με την οποία διατάσσεται η κατεδάφιση. Δικαιολογητικός λόγος είναι, εν προκειμένω, η ολοκληρωτική πραγμάτωση του δικαιώματος ακροάσεως, δια μέσου της παροχής της δυνατότητας στον ενδιαφερόμενο να παράσχει τις εξηγήσεις του πριν τη λήψη του δυσμενούς αυτού μέτρου σε βάρος του.

7.2. Η αξίωση για ενημέρωση

Η δεύτερη αξίωση του διοικουμένου που πηγάζει από το δικαίωμα ακροάσεως προκύπτει από το άρθρο 6 παρ. 2 εδ. γ'. Σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη, ο ενδιαφερόμενος έχει αξίωση προς ενημέρωσή του από το αρμόδιο όργανο σχετικά με όλα τα στοιχεία της υπόθεσης, η τελική έκβαση της οποίας μπορεί να βλάψει τα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του επηρεάζοντας δυσμενώς την έννομη θέση του. Πιο συγκεκριμένα, η ως άνω διάταξη προβλέπει το δικαίωμά του να λάβει γνώση όλων των αποδεικτικών στοιχείων και να προβεί σε ανταπόδειξη μετά την κλήση προς ακρόαση. Πρόκειται για ένα δικαίωμα που συνδέεται άρρηκτα με το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα του διοικητικού φακέλου, καθότι η γνώση των στοιχείων που έχει υπόψιν της η Διοίκηση αποβαίνει καθοριστική για την υπεράσπιση των συμφερόντων του και την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος ακροάσεως. Έτσι, το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα που αφορούν την υπόθεσή του αναδεικνύεται σε θεμελιώδη προϋπόθεση ουσιαστικής πραγμάτωσης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης¹¹⁴.

Αξίζει, εν προκειμένω, να επισημανθεί ότι το αρμόδιο διοικητικό όργανο υποχρεούται απλώς να γνωστοποιήσει, στο πλαίσιο της κλήσης του ενδιαφερομένου, το γενικό περίγραμμα του αντικειμένου της ακρόασης. Δεν οφείλει, αντιθέτως, να συγκοινοποιήσει όλα τα σχετικά με τη συγκεκριμένη υπόθεση έγγραφα του διοικητικού φακέλου¹¹⁵. Επομένως, ο διοικούμενος πρέπει να αναλάβει την πρωτοβουλία να αιτηθεί τη χορήγηση και να λάβει γνώση των στοιχείων που αφορούν την υπόθεσή του¹¹⁶ και που ως εκ τούτου του είναι απαραίτητα, προκειμένου να ασκήσει αποτελεσματικά το δικαίωμα ακροάσεως. Απαιτείται δε να παρέχεται επί τοις πράγμασι στον διοικούμενο η δυνατότητα πρόσβασης στα έγγραφα και τις πληροφορίες που τον ενδιαφέρουν, ώστε να ικανοποιείται πλήρως η επιταγή του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνάς του. Προς την κατεύθυνση αυτή, μάλιστα, η χρηστή διοίκηση έχει την υποχρέωση να υποδεικνύει στον εκάστοτε

¹¹⁴ ΔΕφΑθ 512/2015 και Πρεβεδούρου Ε., Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, Διαδικτυακό μάθημα της 07/04/2020 και Πρεβεδούρου Ε., Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, Μάθημα της 23/11/2015, διαθέσιμα σε: www.prevedourou.gr.

¹¹⁵ ΣτΕ 2950/2013, ΔΕφΠειρ 1885/2016.

¹¹⁶ ΣτΕ 375/2011, 774/2001, ΔΕφΑθ 3313/2016, 313/2015, 852/2015.

ενδιαφερόμενο ότι δικαιούται να έχει πρόσβαση στα στοιχεία του φακέλου της υποθέσεώς του, ούτως ώστε αυτός μετέπειτα να προβεί στις δέουσες ενέργειες.

7.3. Η αξίωση για λυσιτελή και αποτελεσματική έκφραση των απόψεών του

Η τρίτη κατά σειρά αξίωση του ενδιαφερομένου που έχει ως θεμέλιο λίθο το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης είναι η αξίωση προς λυσιτελή και αποτελεσματική διατύπωση των απόψεών του. Πρόκειται για μια αξίωση που θέτει ως προαπαιτούμενο την τήρηση ορισμένης διαδικασίας, στο πλαίσιο της οποίας ο διοικούμενος πρέπει να καλείται προσηκόντως και σε εύλογο χρόνο από τη Διοίκηση, προκειμένου να εκθέσει τις απόψεις του, αλλά και να του παρέχεται η δυνατότητα ενδελεχούς ενημέρωσης για τα στοιχεία της υπόθεσης που βρίσκονται στο διοικητικό φάκελο που τηρεί το αρμόδιο όργανο.

Με τις διαδικαστικές αυτές προϋποθέσεις επιχειρείται, επομένως, η διαφύλαξη της αποτελεσματικής άσκησης του δικαιώματος ακρόασεως από τον εκάστοτε πολίτη, ο οποίος αφού αποκτήσει πλήρη γνώση των στοιχείων επί τη βάση των οποίων πρόκειται να εκδοθεί η δυσμενής για αυτόν διοικητική πράξη, μπορεί να οργανώσει τον τρόπο υπεράσπισης των δικαιωμάτων και των εννόμων συμφερόντων του, θέτοντας υπόψιν της διοικητικής αρχής τα στοιχεία της υπόθεσης που ενισχύουν τη θέση του.

Επιπλέον, η λυσιτελής και αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος ακρόασεως συνδέεται άρρηκτα με τη δυνατότητα του διοικουμένου να παρασταθεί ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού οργάνου κατά την ακρόασή του δια ή μετά δικηγόρου¹¹⁷. Έτσι, η παρουσία συνηγόρου αποβαίνει καταλυτική για την πληρέστερη προστασία του ενδιαφερομένου, καθώς αφενός συμβάλλει στην έγκυρη προβολή των στοιχείων και επιχειρημάτων που ευνοούν τη θέση του, αφετέρου αποτελεί εγγύηση του ελέγχου της ορθής και πιστής τήρησης των νομίμων διαδικασιών και σεβασμού των δικαιωμάτων του εκ μέρους της διοικητικής αρχής. Ωστόσο, στις περισσότερες περιπτώσεις, με εξαίρεση τις υποθέσεις πειθαρχικού δικαίου, δεν προβλέπεται από οιαδήποτε διάταξη νόμου η υποχρέωση αυτοπρόσωπης ή δια συνηγόρου παράστασης του διοικουμένου ενώπιον του αποφασιστικού διοικητικού οργάνου.

Στο πλαίσιο, άλλωστε, της αποτελεσματικής άσκησης του δικαιώματος ακρόασεως, ιδιαίτερη βαρύτητα αποκτά η διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 6 ΚΔΔιαδ, κατά την οποία οι διατάξεις των παρ. 1 και 2 περί τήρησης της προηγούμενης ακρόασης πρέπει να

¹¹⁷ Χρυσόγονος Κ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006, σελ. 470. Βλ. μάλιστα και ΔΕΕ της 11/12/2014, C-249/13, Khaled Boudjlida κατά Préfet des Pyrénées-Atlantiques, EU:C:2014:2431, σκέψη 70.

εφαρμόζονται ακόμα και όταν οι σχετικές με την έκδοση της βλαπτικής διοικητικής πράξης διατάξεις προβλέπουν τη δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής εκ μέρους του ενδιαφερομένου. Και τούτο, διότι πρέπει να διατηρείται ο προηγούμενος χαρακτήρας¹¹⁸ της ακρόασης του διοικουμένου, ήτοι η προβολή των απόψεων και ισχυρισμών του, πριν την έκδοση της δυσμενούς διοικητικής πράξης. Μόνο κατ' αυτόν τον τρόπο δύναται να εκπληρωθεί ο σκοπός του δικαιώματος προς επηρεασμό της διαμόρφωσης της κρίσης του αποφασιστικού οργάνου ως προς τον τρόπο ρύθμισης της έννομης κατάστασης και προς αποτροπή της δυσμενούς επενέργειας της επικείμενης πράξης στην έννομη θέση του. Έτσι, αναμφισβήτητα η θέσπιση της εν λόγω διατάξεως έρχεται σε σύγκρουση και αίρει την παλαιότερη θέση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία δεχόταν ότι η τυχόν άσκηση από τον ενδιαφερόμενο διοικητικής προσφυγής, ακόμα και αν αυτή έπεται της έκδοσης της διοικητικής πράξης, καλύπτει τη μη άσκηση του δικαιώματος ακροάσεως, καθότι δόθηκε έστω και εκ των υστέρων στο διοικούμενο η ευκαιρία να εκφράσει τις απόψεις του. Πρόκειται για μια θέση που, όπως αποδείχθηκε, δεν ενστερνίζεται ο νομοθέτης, κινούμενος προς την κατεύθυνση μιας πιο προστατευτικής για τον διοικούμενο προσέγγισης.

7.4. Η αξίωση του ενδιαφερομένου προς λήψη υπόψιν των ισχυρισμών του εκ μέρους της Διοίκησης

Η τέταρτη αξίωση του ενδιαφερομένου στο πλαίσιο του δικαιώματός του προς προηγούμενη ακρόαση συνίσταται στην αξίωσή του να ακουστούν πραγματικά και να συνεκτιμηθούν οι προβαλλόμενοι ισχυρισμοί του από το αρμόδιο να αποφασίσει περί της ρύθμισης της κατάστασης διοικητικό όργανο. Πρόκειται για μια εξαιρετικά θεμελιώδη αξίωση, η μη ικανοποίηση της οποίας καθιστά άνευ νοήματος την τήρηση όλων των λοιπών διαδικαστικών προϋποθέσεων τήρησης της προηγούμενης ακρόασης. Και τούτο, διότι σκοπός θεσμοθέτησης του δικαιώματος είναι η παροχή της δυνατότητας στο διοικούμενο να επιδράσει στη διαμόρφωση της κρίσης του αποφασίζοντος οργάνου, ήδη κατά το στάδιο σχηματισμού της, υπερασπιζόμενος τα έννομα συμφέροντά του και αποτρέποντας μια δυσμενή επέμβαση στην έννομη θέση του. Τούτο, όμως, καθίσταται ανέφικτο εάν η αρμόδια διοικητική αρχή δεν εισακούσει πραγματικά και ουσιαστικά τον ενδιαφερόμενο πολίτη, αξιολογώντας τα προβαλλόμενα επιχειρήματά του και συνεκτιμώντας τα στοιχεία που θέτει υπόψιν της.

¹¹⁸ Ιδιαίτερη σημασία στο γεγονός ότι η ακρόαση του ενδιαφερομένου πρέπει να προηγείται και όχι να έπεται της έκδοσης της δυσμενούς για αυτόν διοικητικής πράξης αποδίδεται από τη ΣτΕ Ολ. 2370/2007.

Έτσι, σύμφωνα με τα οριζόμενα στη διάταξη του άρθρου 6 παρ. 2 εδ. δ' του ΚΔΔιαδ η τήρηση της προαναφερόμενης διαδικασίας, καθώς και η λήψη υπόψιν των απόψεων του ενδιαφερομένου εκ μέρους της Διοίκησης πρέπει να προκύπτουν από την αιτιολογία της διοικητικής πράξης. Η εκπλήρωση, δηλαδή, κατά τον προσήκοντα τρόπο όλων των επιμέρους αξιώσεων του διοικουμένου που βρίσκουν έρεισμα στο δικαίωμα ακρόασεως πρέπει να αποτυπώνεται στην αιτιολογία που συνοδεύει την τελικώς εκδιδόμενη διοικητική πράξη. Προκειμένου, μάλιστα, η αιτιολογία αυτή να είναι πλήρης, πρέπει απαραιτήτως να περιέχει σχολιασμό των ουσιωδών ισχυρισμών που προέβαλε ο ενδιαφερόμενος κατά την ακρόασή του¹¹⁹.

Ιδρύεται, επομένως, υποχρέωση της διοικητικής αρχής να εξετάζει με ιδιαίτερη προσοχή, επιμέλεια, αλλά και αμεροληψία τις απόψεις που εκφράζει, καθώς και τα στοιχεία που προσκομίζει ο διοικούμενος, αιτιολογώντας ειδικά και εμπεριστατωμένα¹²⁰ την τελική απόφασή της και αντιπαρατιθέμενη σε όλους τους ουσιώδεις ισχυρισμούς του ενδιαφερομένου. Σε περίπτωση, μάλιστα, παράλειψης του διοικητικού οργάνου να απαντήσει επί εκάστου των προβαλλόμενων κατά την ακρόαση ισχυρισμών του ενδιαφερομένου, η τελικώς εκδιδόμενη διοικητική πράξη καθίσταται πλημμελής, ένεκα ελλείψεως αιτιολογίας¹²¹, εκτός βέβαια εάν πρόκειται για μη ουσιώδεις ισχυρισμούς που μπορούν να απορριφθούν και σιωπηρώς¹²². Μόνο κατ' αυτόν τρόπο δύναται ο διοικούμενος να κατανοήσει τους λόγους που οδήγησαν στην έκδοση της δυσμενούς για αυτόν διοικητικής πράξης, ενώ παράλληλα επιδεικνύεται ο αναγκαίος σεβασμός στα δικαιώματα άμυνάς του¹²³.

Βέβαια, ενώ η τήρηση της διαδικασίας προηγούμενης ακρόασης ως ουσιώδους τύπου της διοικητικής διαδικασίας πρέπει να συνάγεται από το σώμα της εκδιδόμενης διοικητικής πράξης, η αιτιολογία της μπορεί να μην προκύπτει αποκλειστικά από αυτό, αλλά να συμπληρώνεται από επιμέρους στοιχεία του διοικητικού φακέλου της υπόθεσης.

¹¹⁹ ΣτΕ 1027/2002.

¹²⁰ Βλ. και ΔΕΚ της 21/11/1991, C-269/90, Technische Universität München κατά Hauptzollamt MünchenMitte, EU:C:1991:438, σκέψη 14, και της 18.12.2008, C-349/07, Sopropé - Organizações de Calçado Lda κατά Fazenda Pública, EU:C:2008:746, σκέψη 50.

¹²¹ ΣτΕ 3795/2015.

¹²² ΣτΕ 1732/2017, 3071/2015, 1177/2015.

¹²³ Βλ. και ΔΕΕ της 11/12/2014, C-249/13, Khaled Boudjlida κατά Préfet des Pyrénées-Atlantiques, EU:C:2014:2431, σκέψη 38.

7.5. Παρέλευση εύλογου χρονικού διαστήματος μεταξύ ακρόασης και λήψης του επιβλαβούς διοικητικού μέτρου

Τέλος, ιδιαίτερα σημαντική για την αποτελεσματικότητα της προηγούμενης ακρόασης είναι η αξίωση του ενδιαφερόμενου για έκδοση της επικείμενης διοικητικής πράξης μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα από την ακρόασή του. Πρόκειται για μια αξίωση που προβλέπεται από το τελευταίο εδάφιο της παρ. 2 του άρθρου 6 ΚΔΔιαδ και αποτυπώνει μια γενική αρχή που διέπει όλη τη διαδικασία της προηγούμενης ακρόασης.

Για τον προσδιορισμό των ορίων της έννοιας του ευλόγου χρονικού διαστήματος λαμβάνονται υπόψιν ποικίλοι παράγοντες, Ειδικότερα, αξιολογούνται το είδος της υπό έκδοση πράξης, οι επικρατούσες συνθήκες υπό τις οποίες πρόκειται αυτή να εκδοθεί, η φύση και η πολυπλοκότητα της κατάστασης που πρόκειται να ρυθμιστεί, ο βαθμός δυσκολίας της διερεύνησης των πραγματικών περιστατικών, ο αριθμός των προσώπων που εμπλέκονται στην υπόθεση, καθώς και τα νομικά ζητήματα ή οι ερμηνευτικές δυσχέρειες που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή του δέοντα κανόνα δικαίου¹²⁴.

Άλλωστε, έχει κριθεί¹²⁵ ότι η κλήση του ενδιαφερομένου και η διεξαγωγή της προηγούμενης ακρόασης έχει ως αποτέλεσμα τη γνώση του για το επικείμενο να ληφθεί δυσμενές διοικητικό μέτρο που βρίσκεται ακόμη σε στάδιο διερεύνησης και ως προς το οποίο, μάλιστα, έχει εκθέσει τις αντιρρήσεις του, ώστε η λήψη του να μην προκαλεί αιφνιδιασμό σε αυτόν.

Πρέπει, όμως, σε κάθε περίπτωση η έκδοση της διοικητικής πράξης να μην υπερβαίνει τα εύλογα χρονικά όρια σε σχέση με την κλήση του διοικουμένου προς ακρόαση και την πραγματοποίησή της, όπως αυτά επιβάλλονται από τη θεμελιώδη αρχή της χρονικής εγγύτητας, η οποία αναδεικνύεται καθοριστική τόσο για την προστασία και το σεβασμό των δικαιωμάτων άμυνας του ενδιαφερομένου, όσο και για την ίδια την επίτευξη της ασφάλειας δικαίου με την ταχεία εκκαθάριση της υπόθεσης.

Από την άλλη πλευρά, δεν επιτρέπεται η υπέρβαση των ορίων του ευλόγου χρονικού διαστήματος ούτε προς την αντίθετη κατεύθυνση. Έτσι, δεν είναι αποδεκτή ούτε η έκδοση της διοικητικής πράξης σε χρονικό διάστημα μικρότερο του ευλόγου, καθότι καταδεικνύει ότι οι απόψεις του διοικουμένου ενδέχεται να μη¹²⁶ λήφθηκαν υπόψιν από τη διοικητική αρχή για την κατάληξη στο περιεχόμενο της τελικής διοικητικής απόφασης.

¹²⁴ ΣτΕ 442/2014, ΔΕφΑθ 1018/2018.

¹²⁵ ΣτΕ 2925/2017.

¹²⁶ Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, 1992, σελ. 254-256.

Κεφάλαιο 8: Η ειδικότερη διαδικασία άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης

Η διοικητική αρχή έχει την υποχρέωση να προσκαλέσει σε ακρόαση τον εκάστοτε ενδιαφερόμενο πολίτη, σε βάρος των δικαιωμάτων ή εννόμων συμφερόντων του οποίου προτίθεται να λάβει αυτεπαγγέλτως ένα δυσμενές διοικητικό μέτρο. Η πρόσκληση αυτή, όπως προεκτέθηκε, πρέπει να περιβάλλεται τον έγγραφο τύπο, ούτως ώστε να αποδεικνύεται αφενός ότι πράγματι έλαβε χώρα και περιείχε όλα τα κρίσιμα πραγματικά και νομικά δεδομένα της υπόθεσης προς ενημέρωση του διοικουμένου, αφετέρου ότι τηρήθηκε η τασσόμενη από τον νόμο προθεσμία των τουλάχιστον πέντε πλήρων ημερών πριν από την ημέρα διεξαγωγής της ακρόασης, καθώς και η προϋπόθεση της παρέλευσης ευλόγου χρονικού διαστήματος ανάμεσα στην ακρόαση και τη λήψη του δυσμενούς διοικητικού μέτρου. Αντιθέτως, τηλεφωνική ή εν γένει προφορική πρόσκληση του ενδιαφερομένου δε μπορεί να αποδειχθεί, δημιουργώντας πολυάριθμες δυσχέρειες.

Η κλήση προς ακρόαση δεν αρκεί να δημοσιεύεται, αλλά πρέπει να κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο πολίτη από το αρμόδιο προς τούτο όργανο ή ακόμη και να αποστέλλεται σε αυτόν ταχυδρομικώς με συστημένη επιστολή. Ωστόσο, σε περίπτωση τυχόν μεταβολής του τόπου κατοικίας ή διαμονής του διοικουμένου, δίχως σχετική ενημέρωση των αρμοδίων διοικητικών αρχών, αυτές δεν υποχρεούνται να τον αναζητήσουν στη νέα του διεύθυνση.

Ύστερα από την πρόσκληση του ενδιαφερομένου, αυτός έχει το δικαίωμα να αιτηθεί τη χορήγηση όλων των στοιχείων, ήτοι και αποδεικτικών, που ενυπάρχουν στο διοικητικό φάκελο της υπόθεσής του, ώστε να λάβει γνώση τους και να οργανώσει την άμυνά του και ειδικότερα τους ισχυρισμούς που θα προβάλει και τις αποδείξεις που θα επικαλεστεί κατά τη διάρκεια της ακρόασής του.

Όσον αφορά στο μετέπειτα στάδιο της διεξαγωγής της διαδικασίας ακρόασης, δέον να επισημανθεί ότι δεν ορίζεται ούτε από τη διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος ούτε από τη διάταξη του άρθρου 6 ΚΔΔιαδ αν αυτή πρέπει να είναι έγγραφη ή προφορική. Έτσι, ο ενδιαφερόμενος μπορεί να επιλέξει τον τρόπο με τον οποίο θα διενεργηθεί η ακρόαση, εκτός αν με την κλήση προς ακρόαση ορίζεται συγκεκριμένη μορφή της. Πλεονέκτημα της έγγραφης ακρόασης είναι η ισχυρή αποδεικτική της δύναμη, ενώ της προφορικής η ευελιξία και η δυνατότητα άμεσης επικοινωνίας που προσφέρει, η οποία μπορεί να αποβεί ιδιαιτέρως σημαντική για τον επηρεασμό της κρίσης του διοικητικού οργάνου. Συνεπώς, η Διοίκηση πρέπει να προβαίνει υπό τις εκάστοτε επικρατούσες συνθήκες του τόπου διαμονής ή του μορφωτικού επιπέδου του διοικουμένου σε στάθμιση

του προσφορότερου τρόπου διενέργειας της ακρόασης, προς τον σκοπό ουσιαστικής πραγμάτωσης και αποτελεσματικότητας του δικαιώματος ακροάσεως.

Ακόμα, αξίζει να σημειωθεί η περίπτωση κατά την οποία δεν ακολουθείται η συνήθης διαδικασία ακρόασης του ενδιαφερομένου κατά το χρονικό σημείο που ορίζει η κλήση, αλλά αυτός παρουσιάζεται ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού οργάνου αυθορμήτως, ήτοι προ της λήξεως της νόμιμης ταχθείσας προθεσμίας των τουλάχιστον πέντε πλήρων ημερών από την κλήση, προκειμένου να παράσχει τις απόψεις του. Γίνεται δεκτό ότι εν προκειμένω η ακρόαση είναι απολύτως έγκυρη και ισοδυναμεί με νόμιμη παραίτηση του διοικουμένου από την υπόλοιπη προθεσμία, υπό τον όρο ότι δεν επιφυλάχθηκε¹²⁷ προς περαιτέρω συμπλήρωση των απόψεών του εντός της νόμιμης προθεσμίας. Έτσι, η διοικητική αρχή μπορεί να προβεί νομίμως στη λήψη του μέτρου.

Τέλος, είναι δυνατή η αίτηση του ενδιαφερομένου να παραταθεί η ταχθείσα προθεσμία των πέντε πλήρων ημερών από την κλήση προς ακρόαση, προβάλλοντας με ειδική και επαρκή αιτιολογία τους λόγους που καθιστούν επιτακτική αυτή την ανάγκη. Επομένως, το εύλογο της παράτασης του τιθέμενου με το άρθρο 6 παρ. 2 εδ. β' ΚΔΔιαδ minimum εύλογης χρονικής απόστασης ανάμεσα στην κλήση και την ακρόαση δε συνάγεται άνευ όρων, αλλά τεκμαίρεται μαχητώς. Σε περίπτωση δε αναιτιολόγητης, ρητής ή σιωπηρής, απόρριψης της ως άνω αίτησης παρατάσεως της προθεσμίας από τη Διοίκηση και υπό τον πρόσθετο όρο ότι το δικαστήριο κρίνει ως μη εύλογη την ταχθείσα προθεσμία, η τελικώς εκδιδόμενη πράξη μπορεί να καταστεί ακυρωτέα, ένεκα παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας. Με τις ρυθμίσεις αυτές επιχειρείται η πρακτική εναρμόνιση αφενός της ασφάλειας δικαίου που υπαγορεύει τη ρητή προθεσμία της κλήσεως, αφετέρου της ολοκληρωμένης και ουσιαστικής προστασίας του διοικουμένου, δια μέσου της παροχής σε αυτόν του αναγκαίου εύλογου χρόνου, προκειμένου να οργανώσει αποτελεσματικά την υπεράσπιση των δικαιωμάτων του.

Κεφάλαιο 9: Η δικονομική αντιμετώπιση του ελέγχου τήρησης του δικαιώματος ακροάσεως

Η κατοχύρωση του δικαιώματος ακροάσεως σε συνταγματικό επίπεδο στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης υπήρξε η αφετηρία του περαιτέρω προβληματισμού εάν η τήρηση της προηγούμενης ακρόασης ως ουσιώδους τύπου της διοικητικής διαδικασίας

¹²⁷ Βλ. Στασινόπουλο Μ., Το δικαίωμα της υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, Αθήναι, 1974, σελ. 208 με αναφορά στην υπόθεση Roze του Conseil d' Etat της 26/02/1971 και Krasney, NVwZ 1986, 342.

πρέπει να ερευνάται και να ελέγχεται αυτεπαγγέλτως από τα δικαστήρια¹²⁸. Πρόκειται για ένα ζήτημα, η επίλυση του οποίου έχει εξέχουσα σημασία για το κύρος του δικαιώματος και τη θέση που αυτό καταλαμβάνει στο θεσμικό οικοδόμημα.

Σε ένα πρώτο στάδιο, το Συμβούλιο της Επικρατείας είχε δεχθεί ότι η τήρηση του διαδικαστικού αυτού τύπου ελέγχεται αυτεπαγγέλτως¹²⁹. Τούτη ήταν, άλλωστε, η πάγια θέση του¹³⁰ αναφορικά με τις υποθέσεις των πειθαρχικών διαφορών, η οποία μεταγενέστερα ανατράπηκε¹³¹ καθώς έγινε δεκτό ότι οι διατάξεις περί απολογίας του Υπαλληλικού Κώδικα δε συνιστούν κανόνες δημόσιας τάξης, αλλά ρυθμίσεις που αποσκοπούν στην προστασία των συμφερόντων του υπαλλήλου.

Τομή σε αυτή τη νομολογιακώς διαμορφωθείσα θέση αποτέλεσε η υπ' αριθμ. 3718/2003 7 μ. απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία αποτέλεσε σταθμό στην πορεία αντιμετώπισης του εν λόγω ζητήματος από την ελληνική νομολογία χαράσσοντας μια εντελώς διαφορετική κατεύθυνση. Αναλυτικότερα, με την εν λόγω απόφαση το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο δέχθηκε ότι η τυχόν παραβίαση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης δε λαμβάνεται υπόψιν αυτεπαγγέλτως, καθότι αφενός μια τέτοιου είδους αυτεπάγγελτη εξέταση δεν προβλέπεται από καμία διάταξη του Συντάγματος ή της οικείας νομοθεσίας, αλλά ούτε και από οιαδήποτε γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, αφετέρου το σχετικό δικαίωμα δεν αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας που σχετίζεται με τον τρόπο οργάνωσης της διοικητικής δράσης, ώστε να συνάπτεται με την αυτεπαγγέλτως ερευνώμενη τήρηση της δημόσιας τάξης και, τέλος, η συνταγματική θεμελίωσή και κατάταξή του στα ατομικά δικαιώματα δε συνεπάγεται αυτόματα και τον αυτεπάγγελτο έλεγχο τυχόν παραβίασής του, καθότι σύμφωνα με το άρθρο 93 παρ. 4 του Συντάγματος το δικαστήριο οφείλει να εξετάζει μόνο την ουσιαστική συνταγματικότητα της εκάστοτε εφαρμοστέας διάταξης, ήτοι εάν ο εκάστοτε εφαρμοστέος κανόνας δικαίου είναι σύμφωνος προς τις επιταγές του Συντάγματος και όχι εάν οι επί της κρινόμενης υποθέσεως εφαρμοστέοι συνταγματικοί κανόνες τηρούνται από τα διοικητικά όργανα κατά την έκδοση των διοικητικών πράξεων¹³². Σε διαφορετική περίπτωση τα δικαστήρια θα επιφορτίζονταν με την υποχρέωση να ελέγχουν την εφαρμογή όχι μόνο του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης, αλλά κάθε ατομικού δικαιώματος και κάθε επιμέρους συνταγματικής διάταξης

¹²⁸ Νικολάκης Ν., Το Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2017, σελ. 518 επ. .

¹²⁹ ΣτΕ 3920/1979.

¹³⁰ ΣτΕ 383/1986, 3598/1995.

¹³¹ ΣτΕ 3190/1996 7μ, 988/2001.

¹³² Γκέρτσος Β./Πυργάκης Δ., Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Διαγράμματα - Ερμηνευτικά Σχόλια - Νομολογία, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015, σελ. 104-105.

που αξιώνει εφαρμογή επί της κάθε φορά κρινόμενης υπόθεσης. Οι παραδοχές αυτές παγιώθηκαν, στη συνέχεια, στη νομολογία, επεκτεινόμενες και επί των διαφορών ουσίας¹³³. Χαρακτηριστική είναι, μάλιστα, η υπ' αριθμ. 1040/2014 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία εμμένει στις ως άνω θέσεις.

Ακόμα, η ανωτέρω κρίση ότι ο έλεγχος της συμφωνίας ή μη προς τη συνταγματική διάταξη περί προηγούμενης ακρόασης ισοδυναμεί με εξέταση του περιεχομένου των εκδιδόμενων νόμων και όχι της τυχόν τήρησης των εφαρμοστέων συνταγματικών διατάξεων από τις διοικητικές αρχές στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας επιδρά στο ίδιο το κανονιστικό εύρος της συνταγματικής διάταξης περί προηγούμενης ακρόασης, ώστε η αυτεπάγγελτη εξέταση της συμφωνίας προς τις επιταγές της φαίνεται να αφορά τα νομοθετικά κείμενα που εκδίδονται και αφορούν τη διενέργειά της¹³⁴. Έτσι, σε περίπτωση μεν ύπαρξης σχετικού κενού¹³⁵ ως προς την πρόβλεψή της προηγούμενης ακρόασης σε έναν ειδικό διοικητικό νόμο, τυγχάνει ευθείας εφαρμογής η διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος, ενώ σε περίπτωση ρητής απαγόρευσης ή περιορισμού της πέραν των ορίων του νόμου, ελέγχεται η συνταγματικότητα του συγκεκριμένου νομοθετικού μέτρου. Συνεπώς, με τον τρόπο αυτόν επιτυγχάνεται ο αυτεπάγγελτος έλεγχος της συνταγματικότητας και του κύρους των επιμέρους νομοθετημάτων που περιέχουν ρυθμίσεις σχετικές με τη διεξαγωγή της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου και όχι της εφαρμογής των σχετικών συνταγματικών επιταγών από τη Διοίκηση.

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι η τήρηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης ελέγχεται όχι αυτεπαγγέλτως, αλλά κατόπιν σχετικού παραδεκτώς προβαλλόμενου λόγου ακυρώσεως εκ μέρους του ενδιαφερομένου. Μάλιστα, υποστηρίζεται πως δεν μπορεί να γίνει δεκτό ούτε ότι το δικαστήριο, καίτοι δεν υποχρεούται, διαθέτει διακριτική ευχέρεια ως προς την αυτεπάγγελτη έρευνα της τήρησης του δικαιώματος. Και τούτο, ένεκα του γεγονότος πως σε περιπτώσεις αυτεπαγγέλτως εξεταζόμενων λόγων ακυρώσεως, το δικαστήριο υποχρεούται, ένεκα της φύσης τους που συνάπτεται με τη δημόσια τάξη, και δε διαθέτει απλώς ευχέρεια προς αυτεπάγγελτη εξέτασή τους.

Εξέχουσα σημασία έχει, ωστόσο, και η αντίθετη άποψη που υποστηρίζει πως η εφαρμογή της προηγούμενης ακρόασης από το διοικητικό όργανο πρέπει να εξετάζεται αυτεπαγγέλτως από το δικαστήριο. Ως δικαιολογητικός λόγος της εν λόγω θέσης προβάλλεται η θεμελίωση του δικαιώματος ακρόασης στο ίδιο το κείμενο του Συντάγματος

¹³³ ΣτΕ 3403/2010, 921/2012 7μ, 3176/2013, 3490/2015.

¹³⁴ Νικολάκης Ν., Το Σύνταγμα, Κατ' άρθρο ερμηνεία, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017, σελ. 519-520..

¹³⁵ ΣτΕ 1381/1997, 3143/2000.

και κατ' επέκταση η πρόσδοση σε αυτό αυξημένης τυπικής ισχύος, δεδομένου ότι στο Σύνταγμα αποτυπώνονται θεμελιώδεις αξίες και αρχές που διατρέχουν όλο το οικοδόμημα ενός δημοκρατικού κράτους δικαίου. Η επιτακτική ανάγκη εφαρμογής των συνταγματικών κανόνων επιβάλλει, επομένως, πέραν του ελέγχου συμφωνίας του περιεχομένου των επιμέρους νομοθετημάτων με αυτούς και την εξέταση του βαθμού κατά τον οποίο έχουν τηρηθεί οι συνταγματικώς προβλεπόμενοι διαδικαστικοί τύποι κατά τη διαδικασία έκδοσης των διοικητικών πράξεων που προσβάλλονται ενώπιόν του. Μόνο κατ' αυτόν τον τρόπο οι θεσπιζόμενες διαδικαστικές ρυθμίσεις πραγματώνουν τον σκοπό καθιέρωσής τους ως θεσμικών εγγυήσεων, ιδίως μάλιστα στην περίπτωση τήρησης του δικαιώματος ακρόασης, η εφαρμογή του οποίου αποτελεί εχέγγυο για την υπεράσπιση όλων των δικαιωμάτων του διοικουμένου.

Εν κατακλείδι, ορθότερη φαίνεται να είναι η δεύτερη άποψη και για τον πρόσθετο λόγο ότι η εφαρμογή μιας συνταγματικής περιοχής επιταγής, όπως αυτής της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου, ιδίως όταν αυτή συνάπτεται με την κατεξοχήν εξουσιαστική κρατική δράση επί της σφαίρας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των πολιτών, δεν μπορεί να εξαντλείται στον αυτεπάγγελο έλεγχο της αποκλειστικά στον χώρο της νομοθετικής δραστηριότητας, αλλά πρέπει απαραίτητα να επεκτείνεται και στο πεδίο της διοικητικής δράσης. Και τούτο, διότι είναι αναγκαία η προστασία του διοικουμένου όχι μόνο έναντι της νομοθετικής, αλλά και της εκτελεστικής εξουσίας. Άλλωστε, η τήρηση της προηγούμενης ακρόασης δεν αποσκοπεί αποκλειστικά στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων του εκάστοτε διοικουμένου, οπότε θα είχε ο ίδιος το βάρος επικλήσεως της παραβίασής της, αλλά αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της σύννομης και σύμφωνης προς τις επιταγές του δημοκρατικού κράτους δικαίου δράσης της διοικητικής αρχής που συνυφαίνεται με τον τρόπο δικαιοκρατικής οργάνωσης του κρατικού φαινομένου. Έτσι, η παραβίαση της προηγούμενης ακρόασης έχει εκτεταμένες συνέπειες για την ίδια τη φύση του διοικητικού έργου και τη λειτουργία του διοικητικού μηχανισμού, επηρεάζοντας ακόμα και τις νομιμοποιητικές βάσεις και εγγυήσεις που απολαμβάνει η Διοίκηση, η οποία χάνει την εμπιστοσύνη του λαού ως προς τη χρηστή, νόμιμη και δημοκρατική δράση της.

Κεφάλαιο 10: Σχέση ενδικοφανούς διαδικασίας και προηγούμενης ακρόασης

Πριν από τη θέση σε ισχύ του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, η νομολογία είχε διαμορφώσει την πάγια θέση περί σύνδεσης της εξέτασης της παραβίασης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης ως λόγου ακύρωσης της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης με τη δυνατότητα του ενδιαφερομένου να ασκήσει ενδικοφανή προσφυγή κατά της αρχικής

αυτής πράξης, την άσκησή της και την προβολή με αυτήν όλων των ισχυρισμών που θα προέβαλλε κατά την τυχόν γενομένη ακρόαση του πριν την έκδοση της διοικητικής πράξης. Με την επικράτηση της εν λόγω άποψης καθιερωνόταν ίσως ο πιο έντονος περιορισμός της κανονιστικής εμβέλειας του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος και κατ' επέκταση του πεδίου εφαρμογής του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης.

Αναλυτικότερα, το Συμβούλιο της Επικρατείας είχε καθιερώσει νομολογιακώς τον κανόνα ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως και η αντίστοιχη υποχρέωση της διοικητικής αρχής ικανοποιούνται όταν ο εκάστοτε διοικούμενος έχει το δικαίωμα με αίτησή του να προκαλέσει επανεξέταση της υπόθεσής του από το ίδιο ή ανώτερο διοικητικό όργανο, το οποίο δύναται, κατόπιν εκτίμησης των προσκομιζόμενων από τον ενδιαφερόμενο στοιχείων, να τροποποιήσει ή και να ακυρώσει εξ ολοκλήρου την εκδοθείσα διοικητική πράξη που επάγεται δυσμενείς για αυτόν συνέπειες¹³⁶. Έτσι, γινόταν παγίως δεκτό ότι τυχόν πλημμέλειες που βαρύνουν τη διοικητική πράξη, όπως η παράλειψη της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου, προβάλλονται αλυσιτελώς ως λόγοι ακύρωσης της πράξης που εκδόθηκε επί της ενδικοφανούς προσφυγής, η οποία στράφηκε κατά της αρχικώς εκδοθείσας πράξης¹³⁷.

Τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια δέχονταν, αντιθέτως, ότι ο σκοπός του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος περί ακρόασης του ενδιαφερομένου πριν την έκδοση της διοικητικής πράξης που θίγει την έννομη θέση του δεν εκπληρώνεται με την παροχή σε αυτόν της δυνατότητας προσβολής της ύστερα από την έκδοσή της, με συνέπεια να στερούνται νοήματος και οι διατάξεις των άρθρων 20 παρ. 1 και 95 του Συντάγματος. Είχε, μάλιστα, κριθεί ότι η μη τήρηση της προηγούμενης ακρόασης δεν μπορεί να καλυφθεί από την άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής, καθότι με αυτή διενεργείται αποκλειστικά έλεγχος νομιμότητας της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης και ως εκ τούτου δεν παρέχεται στο διοικούμενο η δυνατότητα να εκφράσει τις απόψεις του επί της ουσίας της υπόθεσής του.

Σε κάθε περίπτωση, η νομολογιακή θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας παρέβλεπε το γεγονός ότι κανένας από τους σκοπούς της προηγούμενης ακρόασης δεν ήταν δυνατόν να επιτευχθεί με την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής κατά της ήδη εκδοθείσας διοικητικής πράξης. Και τούτο, διότι οι συνταγματικά κατοχυρωμένες λειτουργίες της ακρόασης εκπληρώνονται απόλυτα μόνο όταν η αυτή προηγείται της λήψης του δυσμενούς

¹³⁶ ΣτΕ 2267/1982.

¹³⁷ ΣτΕ 2378/1996, 4219/2000, 765/2001, 2122/2002 βλ. Κυβέλο Σ., Ειδικότερα ζητήματα "εφαρμογής" της ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής στην ελληνική έννομη τάξη, ΘΠΔΔ 4-5/2012, σελ. 323.

διοικητικού μέτρου, ήτοι μόνο όταν διεξάγεται κατά την πρωτόβαθμη διαδικασία, την οποία αποσκοπεί να επηρεάσει προς αποτροπή έκδοσης της βλαπτικής διοικητικής πράξης. Σε διαφορετική περίπτωση, η αρχικώς εκδοθείσα διοικητική απόφαση αναπτύσσει ένα “ψυχολογικό δεδικασμένο” για το όργανο που την εξέδωσε, το οποίο τείνει να επιβεβαιώνει τον εαυτό του και να εμμένει στην τελική θέση του παρά τις όποιες λογικές και αντικειμενικές αντιρρήσεις που μπορεί να εκφράσει εκ των υστέρων ο διοικούμενος. Συνεπώς, σε καμία περίπτωση η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής δε μπορεί με ασφάλεια και πληρότητα να υποκαταστήσει την τήρηση της προηγούμενης ακρόασης ή τουλάχιστον να πείσει περί της δυνατότητάς της να καλύψει το κενό που ανακύπτει από την παραβίασή της. Έτσι, η υιοθέτηση της εν λόγω διαμορφωθείσας νομολογιακής άποψης κρίνεται ιδιαίτερος επικίνδυνος για την προστασία του διοικουμένου και την πιστή τήρηση της συνταγματικής επιταγής περί “προηγούμενης” ακρόασής του.

Προς την αντίθετη κατεύθυνση κινήθηκε, μάλιστα, ο νομοθέτης με τη θέσπιση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, στο άρθρο 6 παρ. 4 του οποίου όρισε σαφώς και ρητώς ότι οι διατάξεις περί εφαρμογής του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης τηρούνται ακόμα και όταν οι σχετικές με το δυσμενές διοικητικό μέτρο διατάξεις προβλέπουν δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής¹³⁸. Η παρούσα διάταξη αφορά τις ειδικές και τις άτυπες διοικητικές προσφυγές. Επομένως, η παροχή της δυνατότητας στον ενδιαφερόμενο να ασκήσει διοικητική και εν προκειμένω ενδικοφανή προσφυγή δεν ισοδυναμεί με άρση της υποχρεώσεως της διοικητικής αρχής να προσκαλέσει αυτόν σε ακρόαση, προτού εκδώσει την επικείμενη διοικητική πράξη. Πρόκειται για μια ρύθμιση που όπως υπογραμμίζεται και στην αιτιολογική έκθεση του ΚΔΔιαδ αποσκοπεί στην πληρέστερη προστασία των δικαιωμάτων του εκάστοτε διοικουμένου, καίτοι συγκρούεται με την έως τότε παγιωθείσα νομολογία. Με άλλα λόγια, δια μέσου της ως άνω ρύθμισης ο νομοθέτης κινείται προς την ορθότερη κατεύθυνση διασφάλισης της πλήρους εφαρμογής του δικαιώματος καταργώντας την έως τότε διαπλασθείσα άποψη της νομολογίας, η οποία εμφάνιζε πρόδηλα προβλήματα συμβατότητας με το γράμμα της διάταξης του άρθρου 20 παρ. 2 του θεμελιώδους νόμου της Πολιτείας και ως εκ τούτου έθετε ζητήματα συνταγματικότητας.

Ο νέος κανόνας που τέθηκε σε ισχύ με τη ρύθμιση αυτή ακολουθήθηκε, στη συνέχεια, και από το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο της χώρας και τα τακτικά διοικητικά

¹³⁸ Γκέρτσος Β./Πυργάκης Δ., Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Διαγράμματα-Ερμηνευτικά Σχόλια-Νομολογία, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2015, σελ. 103-104.

δικαστήρια. Έτσι, σε σειρά αποφάσεων¹³⁹ του Συμβουλίου της Επικρατείας γινόταν δεκτό ότι η μη εφαρμογή του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας που δε δύναται να καλυφθεί από την άσκηση εκ μέρους του ενδικοφανούς προσφυγής κατά της αρχικώς εκδοθείσας πράξης¹⁴⁰.

Σε αντίθετη κατεύθυνση κινήθηκε, ωστόσο, η υπ' αριθμ. 1181/2004 απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Ι Τμήμα), κατά την οποία η παράλειψη της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου δε συνεπάγεται άνευ άλλου τινός και συγκεκριμένα άνευ της επίκλησης ειδικού εννόμου συμφέροντος την ακυρότητα της εκδοθείσας διοικητικής πράξης, εφόσον ο διοικούμενος έχει τη δυνατότητα να ασκήσει ουσιαστική προσφυγή κατ' αυτής, στην οποία συγκαταλέγεται κατά το άρθρο 49 π.δ. 774/1980 και η έφεση ενώπιον του Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δεδομένου ότι δια αυτής παρέχεται η ευκαιρία μεταρρύθμισης ή ακύρωσης της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης επί τη βάση των αιτιάσεων του.

Αλλά και η νεότερη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας καταδεικνύει τη στροφή του προς την κατεύθυνση της παλαιότερης θέσης του, κατά την οποία πλημμέλειες της διοικητικής πράξης προβάλλονται αλυσιτελώς προς ακύρωση της πράξης που εκδίδεται επί της ενδικοφανούς προσφυγής, η οποία στρέφεται κατά της αρχικής πράξης.

Χαρακτηριστική, εν προκειμένω, είναι η υπ' αριθμ. 4447/2012 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Μολονότι στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν τύγγανε εφαρμογής ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, καθότι η υπόθεση υπαγόταν σε προγενέστερο της θέσπισής του καθεστώ, ιδιαίτερη σημασία έχει η διατυπωθείσα άποψη περί κάλυψης του διαδικαστικού σφάλματος της μη τήρησης της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου, εάν αυτός πράγματι άσκησε την προβλεπόμενη από το νόμο ενδικοφανή προσφυγή, προβάλλοντας όλους τους ισχυρισμούς που θα επικαλούνταν και στο πλαίσιο της τυχόν ακρόασής του πριν την έκδοση της βλαπτικής για τον ίδιο διοικητικής πράξης¹⁴¹.

Ειδικότερα, η θέση της πλειοψηφίας υποστήριξε ότι σε περίπτωση πρόβλεψης από το νόμο ενός ή περισσότερων σταδίων ενδικοφανούς διαδικασίας, η παράλειψη του διαδικαστικού τύπου της προηγούμενης ακρόασης κατά την έκδοση της διοικητικής πράξης καλύπτεται, εφόσον ο διοικούμενος ασκήσει την ενδικοφανή ή τις ενδικοφανείς προσφυγές

¹³⁹ Βλ. για παράδειγμα: ΣτΕ 3489/2011, 2521/2011, 2383/2012, 2180/2013 και. ΔΕΕ της 22 Νοεμβρίου 2012, C-277/11 Μ. κατά Ιρλανδίας.

¹⁴⁰ ΣτΕ 4302/2001, 2640/2001, 1027/2002, 1803/2003, 1205/2003, 4437/2009, 2159/2009, 3114/2010, 2521/2011, 3489/2011, 2283/2012, 2180/2013 7μ. .

¹⁴¹ Καπάλη Β., Η οικονομική αλυσιτέλεια ως έκφραση μεθοδολογικής αμηχανίας, Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ. 4447/2012, ΘΠΔΔ 2013, σελ. 822-825..

και προβάλλει όλους τους ισχυρισμούς και τα στοιχεία που θα επικαλούνταν εάν είχε κληθεί προς ακρόαση πριν την έκδοση της διοικητικής απόφασης. Στη δεδομένη περίπτωση ως εκτελεστή πράξη θεωρείται μόνο αυτή εκδίδεται επί της ενδικοφανούς προσφυγής, διότι μόνο αυτή έχει το χαρακτήρα της οριστικής διοικητικής πράξης που περατώνει την υπόθεση, ύστερα και από την εξάντληση της ενδικοφανούς διαδικασίας.

Η συγκλίνουσα άποψη τάχθηκε υπέρ της ίδιας άποψης προχωρώντας, ωστόσο, ένα βήμα παραπέρα. Έτσι, εξέφρασε τη γνώμη πως η παράλειψη του διαδικαστικού τύπου της προηγούμενης ακρόασης καλύπτεται όχι μόνο στην περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος πράγματι άσκησε την προβλεπόμενη από το νόμο ενδικοφανή προσφυγή, αλλά ακόμα και όταν απλώς του παρέχεται από το νόμο αυτή η δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής. Και τούτο, διότι ο διοικούμενος έχει, εν προκειμένω, την ευκαιρία να αναπτύξει τις απόψεις και τους ισχυρισμούς που θα προέβαλλε εάν είχε τηρηθεί η προηγούμενη ακρόασή του.

Τέλος, η μειοψηφία της ως άνω απόφασης υποστήριξε την εξ ολοκλήρου διαφορετική άποψη, ότι η μη τήρηση της προηγούμενης ακρόασης δεν μπορεί να αντισταθμιστεί με την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής εκ μέρους του διοικουμένου, καθότι σκοπός του δικαιώματος ακροάσεως είναι η παράθεση των απόψεων του ενδιαφερομένου ενώπιον της αρμόδιας διοικητικής αρχής κατά το πρώιμο στάδιο διαμόρφωσης της κρίσης της και προς τον σκοπό επηρεασμού της, ήτοι οπωσδήποτε πριν την έκδοση της διοικητικής πράξης, η οποία μάλιστα αφού εκδοθεί αποκτά τεκμήριο νομιμότητας και παράγει έννομες συνέπειες ανεξάρτητα από την άσκηση ή μη κατ' αυτής οιασδήποτε διοικητικής προσφυγής.

Ως εκ τούτου, μια συνολική επισκόπηση της ανωτέρω απόφασης καταδεικνύει, κατ' αρχάς, ότι η πλειοψηφία δέχεται την κάλυψη της παραβίασης του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης, μόνο όταν ο διοικούμενος άσκησε επί τοις πράγμασι την προβλεπόμενη από το νόμο ενδικοφανή προσφυγή και προέβαλε με αυτή όλους τους κρίσιμους ισχυρισμούς του ενώπιον της διοικητικής αρχής πριν από την έκδοση της τελικής οριστικής διοικητικής πράξης που εκδίδεται επί της ενδικοφανούς προσφυγής. Αντιθέτως, η συγκλίνουσα γνώμη δέχεται την κάλυψη της παράβασης του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης και μόνο με την παροχή της δυνατότητας στον ενδιαφερόμενο να ασκήσει την ενδικοφανή προσφυγή που προβλέπεται από το κείμενο του νόμου.

Περαιτέρω, ενώ η συγκλίνουσα γνώμη καταλήγει στο σαφές συμπέρασμα της απόρριψης ως αλυσιτελούς του προβαλλόμενου λόγου ακύρωσης, η άποψη της πλειοψηφίας δεν αποσαφηνίζει εάν ο υπό κρίση λόγος ακύρωσης είναι απορριπτέος ως αλυσιτελής, αλλά

προχωρά μάλλον προς την κατεύθυνση της απόρριψής του ως αβασίμου¹⁴², ένεκα του γεγονότος ότι ο ενδιαφερόμενος παρότι άσκησε την προβλεπόμενη ενδικοφανή προσφυγή δεν προέβαλε τους ισχυρισμούς που θα οδηγούσαν σε μια διαφορετική διοικητική κρίση. Κατ' αυτόν τρόπο η πλειοψηφούσα άποψη οδηγείται σε μια δογματική ασυνέπεια και ανακολουθία προς τη μείζονα σκέψη του συλλογισμού της, διότι στο συμπέρασμα της απόρριψης ως αβασίμου ή αλυσιτελούς του προβαλλόμενου λόγου ακύρωσης έπρεπε να καταλήξει, ένεκα του γεγονότος ότι η ενδικοφανής διαδικασία δε θεράπευσε το διαδικαστικό σφάλμα της παράλειψης της προηγούμενης ακρόασης. Άλλωστε, η κρίση της πλειοψηφίας περί ανάγκης προβολής των κρίσιμων ισχυρισμών ενώπιον των αρμοδίων για την εξέταση της ενδικοφανούς προσφυγής διοικητικών οργάνων επαναφέρει τον προβληματισμό γύρω από τη συνταγματικά επιτρεπόμενη δυνατότητα του δικαστή να κρίνει την κρισιμότητα των εν λόγω ισχυρισμών υποκαθιστώντας τη σχετική κρίση της Διοίκησης, ενώ τίθενται επί τάπητος και τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου.

Τέλος, κατ' αντίθεση με τη μειοψηφία, η οποία παραμένει πιστά προσηλωμένη στην αυστηρή ερμηνεία του προηγούμενου χαρακτήρα της ακρόασης, ο οποίος συμβαδίζει και με το μη εφαρμοστέο στη συγκεκριμένη περίπτωση γράμμα του άρθρου 6 παρ. 4 ΚΔΔιαδ, η πλειοψηφία και η συγκλίνουσα γνώμη υιοθετούν μια πιο ευρεία ερμηνεία, κρίνοντας πως αυτό που έχει εν τέλει σημασία είναι η παροχή της δυνατότητας στον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του πριν τον οριστικό τερματισμό της διοικητικής διαδικασίας που επέρχεται με την έκδοση απόφασης επί της ενδικοφανούς προσφυγής.

Τη βασική θέση που διατυπώθηκε με την ως άνω απόφαση ενστερνίστηκαν, εν συνεχεία, και άλλες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας¹⁴³, οι οποίες μάλιστα αφορούσαν σε υποθέσεις που υπάγονταν στο καθεστώς του Κώδικα Διοικητικής

¹⁴² Με τον τρόπο αυτόν αναδεικνύεται η προβληματική της υποχρέωσης ταυτότητας των αιτιάσεων ενδικοφανούς προσφυγής και ασκηθέντος ένδικου βοηθήματος, ώστε δεν μπορούν να περιέχονται στο ένδικο βοήθημα της αίτησης ακύρωσης και της προσφυγής ουσίας λόγοι ακύρωσης που δεν είχαν προβληθεί με την ενδικοφανή προσφυγή. Βλ. σχετικά Πρεβεδούρου Ε., Η εφαρμογή του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης, ΕΔΔηΛΥ 3/2011, σελ. 464-465 και Κυβέλο Σ., Ο κανόνας της "ταυτότητας του αντικειμένου ενδικοφανούς προσφυγής και ένδικου βοηθήματος" και η ανάγκη προηγούμενης "ακρόασης" του ασκήσαντος την ενδικοφανή προσφυγή από το δευτεροβάθμιο όργανο (με αφορμή τη ΣτΕ 98/2015), ΔιΔικ 2015, σελ. 641 επ. . Έχει υποστηριχθεί ότι η εν λόγω προσέγγιση είναι ανεπιεικής για τον διοικούμενο, εφόσον αυτός οφείλει εντός της σύντομης, κατά κανόνα, προθεσμίας που τάσσεται προς άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής να διατυπώσει όλους τους ισχυρισμούς και τα επιχειρήματα που θα τον δεσμεύουν και στο πλαίσιο της ένδικης διαδικασίας, με συνέπεια την ανάγκη αναζήτησης δικηγόρου και την κατ' επέκταση οικονομική επιβάρυνσή του ήδη από το στάδιο της διοικητικής προδικασίας.

¹⁴³ ΣτΕ 715/2013, 1248/2015, 3521/2015, 1392/2016, 1704/2016, 1018/2018.

Διαδικασίας¹⁴⁴. Παρατηρείται, επομένως, μια τάση νομολογιακής αποδυνάμωσης¹⁴⁵ του άρθρου 6 παρ. 4 ΚΔΔιαδ, ένεκα της ευθείας αντίθεσης των εκδιδόμενων νομολογιακών αποφάσεων προς το γράμμα και τις επιταγές του.

Υποστηρίζεται, βέβαια, και η άποψη¹⁴⁶ περί αρμονίας της νομοθετικής πρόβλεψης του άρθρου 6 παρ. 4 ΚΔΔιαδ με τις ως άνω εκτιθέμενες νομολογιακές θέσεις. Θεμελιώδης σκέψη της υπό κρίση άποψης είναι ότι σε περίπτωση μη τήρησης της προηγούμενης ακρόασης και μετέπειτα μη παραδεκτής άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής από τον ενδιαφερόμενο, ένεκα παράλειψης σχετικής ενημέρωσής του από τα αρμόδια όργανα, ενώ στη συνέχεια αυτός προβάλλει λυσιτελώς την παράβαση της συνταγματικής διάταξης του 20 παρ. 2 περί προηγούμενης ακρόασής του ή σε περίπτωση μη εν γένει ικανοποίησης του δικαιώματος ακροάσεως και εν συνεχεία λυσιτελούς προβολής της έλλειψης αυτής με την ενδικοφανή προσφυγή, τότε ο σχετικός λόγος πρέπει να γίνει δεκτός βάσει του άρθρου 6 παρ. 4 ΚΔΔιαδ. Αντιθέτως, όταν η ενδικοφανής προσφυγή όχι απλώς προβλέπεται από το νόμο, αλλά ασκείται από τον διοικούμενο, ο οποίος προβάλλει τους ισχυρισμούς και τα στοιχεία που θα επικαλούνταν και κατά την τυχόν γενόμενη ακρόασή του πριν την έκδοση της διοικητικής πράξης, υπό τον πρόσθετο όρο της μη λυσιτελούς προβολής της έλλειψης ακροάσεως κατά την πρωτόβαθμη διαδικασία, το άρθρο 6 παρ. 4 ΚΔΔιαδ δεν εφαρμόζεται και επέρχεται κάλυψη της παράβασης της ακροάσεως από την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής κατά τα οριζόμενα στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Σε άλλες αποφάσεις του, που αφορούν διαφορές ουσίας, το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται πως ο διοικούμενος που επικαλείται την παραβίαση του ουσιώδους διαδικαστικού τύπου της προηγούμενης ακρόασής του οφείλει να μνημονεύει τους ισχυρισμούς και τα στοιχεία που θα προέβαλλε ενώπιον της αρμόδιας διοικητικής αρχής. Η υποχρέωση όμως, για παράδειγμα, των ασφαλιστικών οργάνων να προσκαλέσουν τον εργοδότη προς εκφορά των απόψεών του πριν τη δυσμενή για τον ίδιο επιβολή εισφορών (ΠΕΕ και ΠΕΠΕΕ) δεν μπορεί να καλυφθεί από τη δυνατότητα που παρέχεται στον ενδιαφερόμενο να αιτηθεί εκ των υστέρων τη διοικητική επίλυση της διαφοράς του. Και

¹⁴⁴ Λαζαράτος Π., Υποχρέωση ενημερώσεως ως προς την έκταση των προβαλλομένων με ενδικοφανή προσφυγή λόγων και δικαίωμα ακροάσεως επί ενδικοφανούς προσφυγής, Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 98/2015, ΘΠΔΔ 1/2016 σελ. 64 επ. .

¹⁴⁵ Πρεβεστούρου Ε., Νομολογιακή αποδυνάμωση της διάταξης του άρθρου 6 παρ. 4 του ΚΔΔιαδ: σχέση δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης και ενδικοφανούς προσφυγής (με αφορμή τη ΣτΕ 3521/2015), ΘΠΔΔ 6/2016, σελ. 566.

¹⁴⁶ Λαζαράτος Π., Μη τήρηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης επί προβλεπόμενης ενδικοφανούς προσφυγής, Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 3521/2015, ΘΠΔΔ 2016, σελ. 931 επ. .

τούτο, διότι η ακρόαση πρέπει οπωσδήποτε να διεξάγεται πριν από την έκδοση της αρχικής εκτελεστής διοικητικής πράξης¹⁴⁷.

Σε μεταγενέστερη απόφασή του, ωστόσο, το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο εμμένει στη διατυπωθείσα με την υπ' αριθμ. 4447/2012 απόφασή του γνώμη αναφορικά με τη σχέση προηγούμενης ακρόασης και ενδικοφανούς διαδικασίας. Έτσι, στην υπ' αριθμ. 3521/2015 απόφαση του ΣΤ' Τμήματος γίνεται μεν δεκτό ότι οι διατάξεις των άρθρων 20 παρ. 2 του Συντάγματος και 6 του ΚΔΔιαδ αποβλέπουν στην παροχή της δυνατότητας στο διοικούμενο να επηρεάσει δια των προβαλλόμενων κατά την προηγούμενη ακρόασή του ισχυρισμών τη λήψη της απόφασης εκ μέρους του διοικητικού οργάνου, ύστερα από εκ νέου στάθμιση και αξιολόγηση του πραγματικού και αποδεικτικού υλικού, ανεξάρτητα από την τυχόν πρόβλεψη του νόμου περί ενδικοφανούς προσφυγής. Σε περίπτωση, όμως, που η ειδική νομοθεσία προβλέπει ένα ή περισσότερα στάδια ενδικοφανούς διαδικασίας ενώπιον ανώτερων οργάνων, η άσκηση της ενδικοφανούς ή των ενδικοφανών προσφυγών εκ μέρους του ενδιαφερομένου και η προβολή των απόψεων που θα επικαλούνταν πριν την έκδοση της υπό κρίση διοικητικής πράξης καλύπτει την παράλειψη της προηγούμενης ακρόασής του. Στη συγκεκριμένη, βέβαια, υπόθεση δεν υφίστατο ταυτότητα των νομικών αιτιάσεων που προβλήθηκαν με την ενδικοφανή προσφυγή και το κρινόμενο ένδικο βοήθημα, ώστε να μπορεί να θεωρηθεί ότι εάν ο διάδικος είχε επικαλεστεί με την ενδικοφανή προσφυγή την παράλειψη της προηγούμενης ακρόασής του και την προκληθείσα σε αυτόν βλάβη, το δικαστήριο θα εξέταζε το εν λόγω διαδικαστικό σφάλμα.

Ακόμη πιο κατηγορηματικά επαναλαμβάνεται η διατυπωθείσα με την υπ' αριθμ. 4447/2012 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας θέση με την υπ' αριθμ. 1392/2016 απόφαση του Έ' Τμήματος του ως άνω δικαστηρίου. Με την εν λόγω απόφαση υπογραμμίζεται η κάλυψη της παράβασης του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης από την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής ακόμα και επί υποθέσεως που υπάγεται στο καθεστώς του ΚΔΔιαδ. Η συγκεκριμένη άποψη του Έ' Τμήματος έρχεται σε σύγκρουση με αντίστοιχες αποφάσεις του Α[']¹⁴⁸, Β[']¹⁴⁹ και Δ[']¹⁵⁰ Τμήματος του ιδίου δικαστηρίου, ενώ επαναλαμβάνεται και στις μεταγενέστερες υπ' αριθμ. 1018-1020/2018 αποφάσεις του.

Σπουδαίο ενδιαφέρον έχει, τέλος, η υπ' αριθμ. 1183/2017 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία επιχειρεί να διευκρινίσει τα γινόμενα δεκτά της ως άνω

¹⁴⁷ ΣτΕ 2180/2013, 3489/2011, 2521/2011, 2383/2012, πρβλ. ΔΕΕ της 22/11/2012, C-277/11, Μ. κατά Ιρλανδίας.

¹⁴⁸ ΣτΕ 2348/2015, 2180/2013, 2521, 3489/2011.

¹⁴⁹ ΣτΕ 2383/2012 για τις φορολογικές διαφορές.

¹⁵⁰ ΣτΕ 3114/2010, 2159/2009.

εκτιθέμενης νομολογίας, μετριάζοντας τους περιορισμούς που η τελευταία δημιουργεί για το δικαίωμα ακροάσεως, ιδίως όταν πρόκειται για αντικειμενικές παραβάσεις ή παραβίαση της τυπικής νομιμότητας. Ειδικότερα, η ως άνω απόφαση δέχεται ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης συνίσταται στη δυνατότητα του διοικουμένου, σε βάρος του οποίου στρέφεται η διοικητική πράξη που προτίθεται να λάβει η Διοίκηση, να προβάλει τους ισχυρισμούς και τα στοιχεία που ενισχύουν τη θέση του ήδη κατά το στάδιο σχηματισμού της διοικητικής κρίσης, πριν δηλαδή την έκδοση της διοικητικής πράξης και προς τον σκοπό αποτροπής της έκδοσής της. Κατά συνέπεια, αφενός η μη τήρηση της προηγούμενης ακρόασης δε θεραπεύεται με την εκ των υστέρων παροχή της δυνατότητας στον ενδιαφερόμενο να ακυρώσει ή τροποποιήσει τη διοικητική πράξη (ΣτΕ Ολ 2370/2007), αφετέρου το δικαίωμα ακροάσεως αποκτά εφαρμογή, όταν η τελική κρίση του διοικητικού οργάνου εξαρτάται όχι από τη συνδρομή επιμέρους αμιγώς αντικειμενικών προϋποθέσεων (ΣτΕ Ολ 1685/2013, 4254/2009, 1724/2005), αλλά διαμορφώνεται με βάση την υποκειμενική συμπεριφορά του διοικουμένου, οπότε καταλείπεται σε αυτόν πεδίο προβολής κρίσιμων ισχυρισμών που συνάπτονται με την υποκειμενική του σφαίρα και μπορούν να επηρεάσουν την τελική έκβαση της υπόθεσης. Έτσι, η λυσιτέλεια του προβαλλόμενου λόγου ακύρωσης μιας διοικητικής πράξης, ένεκα παράβασης του ουσιώδους διαδικαστικού τύπου της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου, προϋποθέτει την προβολή από τον τελευταίο των ισχυρισμών που θα επικαλούνταν κατά την τυχόν γεγνημένη ακρόασή του πριν την έκδοση της διοικητικής πράξης (ΣτΕ Ολ 4447/2012). Εξάλλου, πεδίο προβολής ισχυρισμών που άπτονται της υποκειμενικής σφαίρας του διοικουμένου και κατ' επέκταση πεδίο ανάπτυξης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης υφίσταται, μεταξύ άλλων, όχι μόνο επί περιπτώσεων επιβολής κυρώσεων που βασίζονται σε υπαιτιότητά του ή που για την επιμέτρησή του ύψους τους επαφίεται διακριτική ευχέρεια στη Διοίκηση, ύστερα από στάθμιση της βαρύτητας της παράβασης και των συνθηκών υπό τις οποίες αυτή τελέστηκε (ΣτΕ Ολ 2370/2007), αλλά και επί περιπτώσεων όπου προσάπτεται στον ενδιαφερόμενο μια “τυπική” παράβαση, ήτοι μια παραβατική συμπεριφορά συνεπεία της οποίας επαπειλείται ορισμένη κύρωση, δίχως τη συνδρομή διακριτικής ευχέρειας της διοικητικής αρχής ως προς την επιμέτρηση του ύψους της, το οποίο είναι επακριβώς προκαθορισμένο στο νόμο. Και τούτο, διότι και σε αυτή την περίπτωση ο διοικούμενος που φέρεται να τέλεσε την υπό κρίση παράβαση μπορεί με την αμφισβήτηση της ίδιας της διάπραξής της και την προβολή ισχυρισμών που σχετίζονται με την υποκειμενική συμπεριφορά του να επηρεάσει την τελική διαμόρφωση της διοικητικής κρίσης παρουσιάζοντας μια διαφορετική οπτική του πραγματικού υλικού της υπόθεσης.

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι παρατηρούνται κατά καιρούς διάφορες διακυμάνσεις της νομολογίας ως προς τη σχέση της ενδικοφανούς διαδικασίας και της προηγούμενης ακρόασης, με τις πλέον πρόσφατες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας να στρέφονται κατά του σαφούς γράμματος της νομοθετικής πρόβλεψης του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ως προς τη ρύθμιση του συγκεκριμένου ζητήματος. Με τον τρόπο αυτόν, προς το σκοπό επίτευξης της μέγιστης δυνατής επιτάχυνσης της διοικητικής διαδικασίας και μη παρακώλυσης του διοικητικού έργου υιοθετείται μια περιοριστική ερμηνεία του βεληνεκούς του δικαιώματος ακροάσεως, όπως αυτό κατοχυρώνεται από τα άρθρα 20 παρ. 2 του Συντάγματος και 6 του ΚΔΔιαδ. Ωστόσο, η υπό κρίση νομολογιακή θέση δημιουργεί κινδύνους ως προς την αποτελεσματική εφαρμογή και ουσιαστική πραγμάτωση του δικαιώματος ακροάσεως, ένεκα της μη εκπλήρωσης των λειτουργιών που καλείται να επιτελέσει το εν λόγω δικαίωμα στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης.

Όσον αφορά δε στο διαφορετικό ζήτημα της εφαρμογής ή μη της προηγούμενης ακρόασης ενώπιον του δευτεροβάθμιου οργάνου που εξετάζει την ενδικοφανή προσφυγή πριν την έκδοση απόφασης επί της προσφυγής αυτής, λεκτέον ότι σε περίπτωση μη ύπαρξης σχετικής πρόβλεψης του νόμου ως προς την υποχρέωση του δευτεροβάθμιου οργάνου να καλέσει τον ενδιαφερόμενο σε ακρόαση, εναπόκειται στην κρίση του οργάνου αυτού εάν θα τον προσκαλέσει ή όχι. Έτσι, όταν ο νόμος προβλέπει ενδικοφανή προσφυγή χωρίς δεύτερη ακρόαση του διοικουμένου, τότε οι επιταγές της συνταγματικής και νομοθετικής πρόβλεψης περί προηγούμενης ακρόασης πληρούνται δια της έγγραφης προσφυγής που συνιστά επί της ουσίας την ακρόαση του ενδιαφερομένου, δεδομένου ότι αυτός εκθέτει στο σώμα της όλους τους ισχυρισμούς του.

Συχνή περίπτωση κατά την οποία προβλέπεται από το νόμο η υποχρέωση προς διενέργεια δεύτερης ακρόασης είναι αυτή της πειθαρχικής διαδικασίας ενώπιον των πειθαρχικών συμβουλίων. Πρόκειται, εν προκειμένω, για τέτοιου είδους διαδικασία, ώστε η δεύτερη ακρόαση του ενδιαφερομένου από το δευτεροβάθμιο πειθαρχικό συμβούλιο είναι σκόπιμη, ακόμα και όταν αυτή δεν ορίζεται ρητώς στο κείμενο του νόμου.

Άλλωστε, η ρητή πρόβλεψη περί προηγούμενης ακρόασης κατά τη διαδικασία της ενδικοφανούς προσφυγής θα ήταν εν γένει σκόπιμη, ένεκα της διηθητικής λειτουργίας της ενδικοφανούς προσφυγής, η οποία κατατείνει στην κατά το δυνατόν πληρέστερη εκκαθάριση της διαφοράς ήδη σε επίπεδο Διοίκησης, προτού δηλαδή αυτή φτάσει ενώπιον των δικαστηρίων. Εξάλλου, η έκδοση μιας νέας, όλως αυτοτελούς διοικητικής πράξης που εκδίδεται κατόπιν νέας έρευνας και εκτίμησης των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης από κοινού με την ανάγκη πληρέστερης ενημέρωσης της διοικητικής αρχής για τα δεδομένα

της υπόθεσης και την επιταγή ειρήνευσης της σχέσης Διοίκησης - ιδιώτη συνηγορούν υπέρ της αποδοχής ότι η ρύθμιση περί διενέργειας προηγούμενης ακρόασης ακόμα και όταν αυτή δεν προβλέπεται από το νόμο, οπότε δεν είναι υποχρεωτική, πρέπει να ενταχθεί στα αναμορφωτικά σχέδια του νομοθέτη.

Κεφάλαιο 11: Νομολογιακές εξελίξεις γύρω από το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν ορισμένες πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις που αφορούν επιμέρους πτυχές του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης. Πρόκειται για απόπειρες του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως ανωτάτου ακυρωτικού δικαστηρίου της χώρας, να προσδιορίσει εγγύτερα τις προϋποθέσεις εφαρμογής του δικαιώματος, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να προβληθεί λυσιτελώς και αποτελεσματικώς η τυχόν παραβίασή του.

Έτσι, όσον αφορά, κατ' αρχάς, στην προβληματική της εφαρμογής ή μη του δικαιώματος ακροάσεως επί συγκεκριμένης υποθέσεως, ιδιαίτερης μνείας χρήζει η υπ' αριθμ. 1877/2016 απόφαση του ως άνω δικαστηρίου, η οποία προσεγγίζει ερμηνευτικά το άρθρο 6 παρ. 3 ΚΔΔιαδ περί δυνατότητας παράλειψης της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου προς αποτροπή κινδύνου ή ικανοποίηση επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος. Σε αυτή γίνεται δεκτό ότι η διοικητική αρχή που προβαίνει στην άμεση λήψη του δυσμενούς διοικητικού μέτρου παρακάμπτοντας τον ουσιώδη διαδικαστικό τύπο της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου, του οποίου τα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντα πρόκειται να θιγούν, προκειμένου να αποτρέψει κίνδυνο ή να ικανοποιήσει επιτακτικό δημόσιο συμφέρον, πρέπει να προσδιορίζει με συγκεκριμένο τρόπο τον εν λόγω κίνδυνο ή συμφέρον που υπαγορεύουν την άμεση λήψη του μέτρου, ώστε να προκύπτει ευθέως από την ίδια τη διοικητική πράξη ο λόγος παράλειψης της προηγούμενης ακρόασης. Συνακόλουθα, η Διοίκηση δε δύναται να επικαλεστεί εκ των υστέρων, ήτοι σε χρόνο μεταγενέστερο της έκδοσης της επίμαχης διοικητικής πράξης, την ανάγκη άμεσης λήψης του βλαπτικού διοικητικού μέτρου και παράλειψης της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 6 ΚΔΔιαδ. Πρόκειται για μια ορθή νομολογιακή ερμηνευτική προσέγγιση της νομοθετικής διάταξης του άρθρου 6 παρ. 3 ΚΔΔιαδ, καθότι συνηγορεί υπέρ της ουσιαστικής εφαρμογής του δικαιώματος ακροάσεως και του μη παραγκωνισμού του για επιφανειακούς λόγους.

Περαιτέρω, αναφορικά με το ζήτημα της λυσιτελούς προβολής της παραβίασης του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης ως λόγου ακύρωσης της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης, εξέχουσα σημασία κατέχει η υπ' αριθμ. 1620/2017 απόφαση του Β'

Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η εν λόγω απόφαση, έχοντας ως βάση τα γινόμενα δεκτά στην υπ' αριθμ. 4447/2012 απόφαση της Ολομέλειας του ιδίου δικαστηρίου, επιχειρεί να διασαφηνίσει τους ισχυρισμούς που πρέπει να εκθέσει ο αιτών, ούτως ώστε να προβάλει λυσιτελώς και αποτελεσματικώς την παράλειψη της προηγούμενης ακρόασής του προς τον σκοπό ακύρωσης της εκδοθείσας σε βάρος του διοικητικής πράξης. Έτσι, δέχεται ότι από τη στιγμή που το δικαίωμα ακρόασεως πριν την έκδοση της δυσμενούς διοικητικής πράξης αποσκοπεί στην παροχή της δυνατότητας στον διοικούμενο, του οποίου θίγεται η έννομη θέση, να επηρεάσει τη λήψη της, μέσω της προβολής ισχυρισμών που συνηγορούν σε μια διαφορετική παρουσίαση του πραγματικού υλικού της υπόθεσης, το ως άνω δικαίωμα συνδέεται άρρηκτα με την αξιολόγηση δεδομένων του πραγματικού που είναι ουσιώδη για τη νόμιμη έκδοση της διοικητικής πράξης. Σε περίπτωση, μάλιστα, που το κρίσιμο πραγματικό αφορά στην τέλεση μιας διοικητικής παράβασης, συνεπεία της οποίας μπορούν να εκδοθούν σε βάρος του ιδίου προσώπου διοικητικές πράξεις διαφορετικού ρυθμιστικού περιεχομένου, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης παρέχεται, κατ' αρχήν, άπαξ σχετικά με τα οικεία ζητήματα πραγματικού. Συνεπώς, εφόσον έχει τηρηθεί από τη φορολογική, εν προκειμένω, διοίκηση ο τύπος της προηγούμενης ακρόασης πριν την έκδοση σε βάρος του επιτηδευματία μιας δυσμενούς διοικητικής πράξης που στηρίζεται (και) στη διάπραξη εκ μέρους του ορισμένης διοικητικής παράβασης, δεν απαιτείται να του παρασχεθεί εκ νέου η δυνατότητα προς παροχή εξηγήσεων αναφορικά με την εν λόγω παράβαση πριν την έκδοση σε βάρος του άλλης πράξης της φορολογικής αρχής, η νομιμότητα της οποίας εδράζεται στη διαπίστωση της ίδιας διοικητικής παράβασης. Υπήρξε, βέβαια, και η αντίθετη, μάλλον ορθότερη άποψη που υποστήριξε ότι χάριν της αποτελεσματικής και λυσιτελούς άσκησης του δικαιώματος ακρόασεως εκ μέρους του επιτηδευματία και προς τον σκοπό πληρέστερης προστασίας του πρέπει αυτός να καλείται προς εκφορά των απόψεών του πριν την έκδοση κάθε επιμέρους καταλογιστικής πράξης, ακόμα και αν τα σχετικά φορολογικά αντικείμενα είναι συναφή μεταξύ τους, προκειμένου αυτός να έχει αυτοτελή και πλήρη επίγνωση των συνεπειών της εκάστοτε πράξης και να μπορεί να προετοιμάσει αναλόγως την άμυνά του.

Στο ίδιο περιοριστικό συμπέρασμα με την ως άνω απόφαση καταλήγει, επιπρόσθετα, η υπ' αριθμ. 2612/2019 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας. Έτσι, γίνεται δεκτό πως δεν στοιχειοθετείται παράβαση του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασεως εάν επί υποθέσεως φορολογικού δικαίου, ο επιτηδευματίας δεν κληθεί εκ νέου σε ακρόαση πριν την έκδοση σε βάρος του άλλης πράξεως της φορολογικής αρχής, η νομιμότητα της οποίας βασίζεται στην διαπίστωση της ίδιας διοικητικής παράβασης, ως προς την οποία είχε κληθεί σε προγενέστερο χρόνο να παράσχει τις εξηγήσεις του στο πλαίσιο επιβολής σε βάρος του

έτερης δυσμενούς διοικητικής πράξης. Με τον τρόπο αυτόν παρατηρείται μια τάση περιορισμού της εφαρμογής του δικαιώματος ακρόασης, η οποία αναδεικνύεται μεν σημαντική για την αποτροπή της παρεμπόδισης του διοικητικού έργου με επιβραδυντικές διαδικασίες που φαίνονται μάλλον πλεοναστικές, πλην όμως ελλοχεύει κινδύνους ως προς την αποτελεσματική προστασία του διοικουμένου, η οποία εκπληρώνεται δια της αυτοτελούς ενημέρωσής του και εξατομικευμένης οργάνωσης των αμυντικών επιχειρημάτων του επί του εκάστοτε δυσμενούς μέτρου που πρόκειται να ληφθεί σε βάρος του.

Ιδιαίτερα προβληματική είναι, άλλωστε, και η υπ' αριθμ. 966/2018 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, αναφορικά με τη λυσιτέλεια του προβαλλόμενου λόγου περί παραβίασης της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου προς ακύρωση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης. Με την απόφαση αυτή επιβεβαιώνεται η εμμονή του ανώτατου ακυρωτικού δικαστηρίου στις θέσεις της υπ' αριθμ. 4447/2012 απόφασης της Ολομέλειάς του, οι οποίες υποστηρίζονται έκτοτε παγίως και αναφέρονται στην υποχρέωση του αιτούντος να προβάλει με το σχετικό δικόγραφο τους κρίσιμους ισχυρισμούς και τα στοιχεία που θα επικαλούνταν εάν είχε κληθεί σε ακρόαση πριν την έκδοση της επιβλαβούς διοικητικής πράξης και τα οποία θα οδηγούσαν σε διαφορετικό αποτέλεσμα. Πρόκειται για τη νομολογιακή διάπλαση ενός πρόσθετου όρου αμφίβολης συνταγματικότητας και δογματικής συνέπειας, ένεκα τόσο των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου, όσο και της ίδιας της δυνατότητας του δικαστή να εκτιμήσει την κρισιμότητά τους και το ενδεχόμενο της ικανότητάς τους να οδηγήσουν σε διαφορετική κρίση του πάντοτε αρμόδιου διοικητικού οργάνου, το οποίο καλείται να υποκαταστήσει.

Τέλος, αναφορικά με τη σχέση προηγούμενης ακρόασης και ενδικοφανούς διαδικασίας, η πρόσφατη υπ' αριθμ. 1019/2018 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας επιβεβαιώνει την εμμονή του εν λόγω δικαστηρίου στις εκφρασθείσες, με τις υπ' αριθμ. 4447/2012 και 1248/2015 αποφάσεις, νομολογιακές θέσεις του. Έτσι, κινούμενο και σε αυτό το επίπεδο προς μια τάση περιορισμού του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, το δικαστήριο δέχεται πως όταν η ειδική νομοθεσία που διέπει την έκδοση της δυσμενούς διοικητικής πράξης προβλέπει, πέραν της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου, και ένα ή περισσότερα στάδια ενδικοφανούς διαδικασίας ενώπιον ανωτέρων διοικητικών οργάνων, η παράλειψη της προηγούμενης ακρόασής του καλύπτεται από την άσκηση εκ μέρους του της ενδικοφανούς ή των ενδικοφανών προσφυγών και της προβολής δια αυτών όλων των κρίσιμων ισχυρισμών που δεν προέβαλε πριν την έκδοση της αρχικώς εκδοθείσας πράξης. Η εν λόγω παραδοχή υποκρύπτει, ωστόσο, τον κίνδυνο η πρόβλεψη της ενδικοφανούς προσφυγής, ήτοι ενός περαιτέρω διαδικαστικού σταδίου, που αποσκοπεί στην

προσθήκη εντός της διοικητικής διαδικασίας μιας επιπλέον διηθητικής βαθμίδας επικοινωνίας της Διοίκησης και του εκάστοτε πολίτη προς τον σκοπό ειρηνικής και αποτελεσματικής επίλυσης της διαφοράς, να υποκαθιστά την εφαρμογή της προηγούμενης ακρόασης, αφαιρώντας από το διοικούμενο τη δυνατότητα να ακουσθεί από το αρμόδιο όργανο και να συντελέσει στην άρση της σύγκρουσής του με αυτό ήδη πριν τη δημιουργία της διαφοράς.

Κεφάλαιο 12: Κριτική θεώρηση της θεσμικής δόμησης και των νομολογιακών προσεγγίσεων του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στην ελληνική έννομη τάξη

Είναι αναμφισβήτητο ότι στο πλαίσιο μιας δημοκρατικής και ευνομούμενης πολιτείας, που οργανώνεται επί τη βάση των αρχών του κράτους δικαίου και της χρηστής δρώσας Διοίκησης, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου αποτελεί αναγκαίο συστατικό της διοικητικής λειτουργίας, ώστε αυτή να απολαμβάνει των νομιμοποιητικών εγγυήσεων που επιτρέπουν στο κρατικό φαινόμενο να γίνει αποδεκτό από τη λαϊκή συνείδηση και να επιβιώσει στο χρόνο. Η πραγματική ακρόαση του εκάστοτε πολίτη πριν από την έκδοση σε βάρος του μιας δυσμενούς διοικητικής πράξης που επηρεάζει τη σφαίρα των δικαιωμάτων και εννόμων συμφερόντων του αποτελεί οπωσδήποτε ένδειξη σεβασμού των ελευθεριών και της εν γένει υφιστάμενης έννομης θέσης του, που αποσκοπεί στην αποτροπή της αιφνίδιας επέμβασης της κρατικής εξουσίας σε αυτή. Σε κάθε περίπτωση, η ενσωμάτωση της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου στο στάδιο της διοικητικής διαδικασίας που προηγείται της λήψης μιας δυσμενούς διοικητικής απόφασης εξυψώνει τη θέση του διοικουμένου στο πλαίσιο του κρατικού φαινομένου και συμβάλλει στην εξισορρόπηση της άνισης σχέσης Διοίκησης και ιδιώτη, προωθώντας την καλλιέργεια ενός φιλικού, συνεργατικού κλίματος που οδηγεί σε άμβλυνση των μεταξύ τους συγκρούσεων και κατ' επέκταση σε ειρηνική επίλυση των διαφορών τους και αποφόρτιση του έργου των δικαστηρίων.

Ο εθνικός νομοθέτης, αναγνωρίζοντας τα σπουδαία πλεονεκτήματα της καθιέρωσης του εν λόγω θεσμού στο κρατικό οικοδόμημα, εγκαθίδρυσε την υποχρεωτικότητα της προηγούμενης ακρόασης στο πλαίσιο λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού δια μέσου της κατοχύρωσής του στο ίδιο το κείμενο του Συντάγματος και της πρόσδοσης σε αυτό της αυξημένης τυπικής ισχύος που περιβάλλει κάθε διάταξη του θεμελιώδους νόμου της πολιτείας. Με τη συνταγματική θεμελίωση του δικαιώματος ακροάσεως καθιερώθηκε στην εθνική έννομη τάξη μια αρχή που είχε ήδη διαμορφωθεί από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ως θεσμικό αντίβαρο στην έντονα επεμβατική εξουσιαστική δράση της

Δημόσιας Διοίκησης επί της σφαίρας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των διοικουμένων. Παράλληλα, η ένταξη του υπό κρίση δικαιώματος στην ίδια διάταξη που προβλέπει το δικαίωμα δικαστικής προστασίας από κοινού με την ευρύτητα της διατύπωσής του, αλλά και την κατάταξή του στο σκέλος των ατομικών δικαιωμάτων σηματοδοτούν τον εξέχοντα ρόλο που διαδραματίζει η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου στο πλαίσιο της συνολικής διάρθρωσης του θεσμικού συστήματος. Πρόκειται, αναμφίβολα, για μια στάση του συντακτικού νομοθέτη με εξαιρετικά θετικό πρόσημο για την προστασία του εκάστοτε πολίτη έναντι της άλλως ολοκληρωτικής και παθητικής υποταγής του στις αποφάσεις των διοικητικών αρχών, τις οποίες δε θα είχε τη δυνατότητα να επηρεάσει.

Ιδιαίτερα σημαντική είναι, επιπρόσθετα, η περαιτέρω εξειδίκευση της ως άνω συνταγματικής πρόβλεψης του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος στο νομοθετικό κείμενο του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ήτοι στο σώμα ενός κωδικοποιημένου κειμένου που περιλαμβάνει ρυθμίσεις αναφορικά με την ορθή επιτέλεση του έργου της Δημόσιας Διοίκησης. Η συμπερίληψη του δικαιώματος ακροάσεως στο εν λόγω νομοθέτημα και η σαφής καταγραφή του τρόπου άσκησής του, αλλά και των αυστηρών προϋποθέσεων παράκαμψής του, καταδεικνύει πως η προηγούμενη ακρόαση δε συνιστά αποκλειστικά ένα δικαίωμα των πολιτών, αλλά και μια θεμελιώδη επιταγή της ορθής και χρηστής διοικητικής δράσης, μια υποχρέωση που πρέπει να εκπληρώνουν στο ακέραιο όλα τα διοικητικά όργανα στο πλαίσιο της νόμιμης άσκησης της ανατεθειμένης σε αυτά δημόσιας εξουσίας. Ανάγεται, επομένως, η αρχή της προηγούμενης ακρόασης σε ένα εχέγγυο της ορθής και νόμιμης διοικητικής δράσης που προωθεί την ίδια την αρχή του κράτους δικαίου και τον εκδημοκρατισμό του διοικητικού μηχανισμού.

Στο πλαίσιο αυτό, η θεσμική δόμηση του δικαιώματος ακροάσεως στην εθνική έννομη τάξη φαίνεται να είναι πλήρως οριοθετημένη, ώστε να καλύπτει ολόπλευρα την προστασία του εκάστοτε διοικουμένου που βρίσκεται αντιμέτωπος με την εξουσιαστική δράση της Διοίκησης στην κατεξοχήν μορφή της, ήτοι αυτή της επιβολής σε βάρος του ενός δυσμενούς διοικητικού μέτρου που δύναται να θίξει την έννομη θέση του. Ωστόσο, η διαμορφωθείσα νομολογία γύρω από το εν λόγω ζήτημα και οι περιορισμοί που αυτή επιφέρει στην εφαρμογή του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης προς βλάβη της πραγματικής και ουσιαστικής προστασίας του εκάστοτε πολίτη καταδεικνύει πως είναι αναγκαία η νομοθετική ή και συνταγματική επέμβαση προς αποκατάσταση της πλήρους και αποτελεσματικής εφαρμογής του δικαιώματος ακροάσεως, υπό την έννοια με την οποία αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος και 6 του ΚΔΔιαδ.

Έτσι, εκκινώντας από τον ίδιο τον νομολογιακό καθορισμό των προϋποθέσεων εφαρμογής του δικαιώματος ακρόασης, ανακύπτουν πολυάριθμοι προβληματισμοί. Για παράδειγμα, ποιος και επί τη βάση ποίου κριτηρίου θα κρίνει εάν η Διοίκηση προβαίνει επί της συγκεκριμένης κάθε φορά υπόθεσης στη λήψη ενός δυσμενούς μέτρου με γνώμονα αντικειμενικά δεδομένα ή την υποκειμενική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου; Πολλές φορές η στάθμιση αντικειμενικών και υποκειμενικών στοιχείων είναι αδιαφανής και δυσδιάκριτη, ενώ συχνά η διοικητική αρχή καλείται να αξιολογήσει και των δύο ειδών δεδομένα, προκειμένου να επιβάλει μια διοικητική κύρωση.

Περαιτέρω, η θεμελίωση της συνδρομής διακριτικής ευχέρειας του διοικητικού οργάνου ως προς τη λήψη του δυσμενούς μέτρου ως προϋπόθεσης εφαρμογής της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου μπορεί να υποκρύπτει κινδύνους για την αποτελεσματική προστασία του, δεδομένου ότι η διακριτική ευχέρεια είναι πολλές φορές κεκαλυμμένη ή εμφιλοχωρεί ως προς ορισμένες αφανείς πτυχές κρίσεως της υπόθεσης.

Ακόμα, ποικίλες δυσχέρειες εμφανίζει η εφαρμογή της νομολογιακής κατασκευής της αλυσιτέλειας στο πεδίο της προηγούμενης ακρόασης, ήτοι η πάγια θέση ότι η απλή επίκληση της παράβασης του δικαιώματος ακρόασης δεν αρκεί προς ακύρωση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης, αλλά απαιτείται η προβολή από τον ενδιαφερόμενο κατά τρόπο ειδικό και συγκεκριμένο των απόψεων και ισχυρισμών που θα έθετε υπόψιν της Διοίκησης εάν είχε κληθεί σε ακρόαση και θα οδηγούσαν σε διαφορετική έκβαση της υπόθεσης. Η εν λόγω παραδοχή, παρά το ευγενές κίνητρο εδραίωσής της, που δεν είναι άλλο από την εξυπηρέτηση της οικονομίας και αποτελεσματικότητας της διοικητικής διαδικασίας, παραβλέπει το γεγονός ότι αποκλειστικά αρμόδιο να κρίνει πρωτογενώς τους ισχυρισμούς και τα στοιχεία που προσκομίζει ο ενδιαφερόμενος είναι το αποφασιστικό διοικητικό όργανο, το οποίο στο πλαίσιο άσκησης της διακριτικής ευχέρειας του μπορεί να οδηγηθεί, ύστερα από αξιολόγηση όλων των παραγόντων, σε διάφορες διοικητικές αποφάσεις που δε δύναται να προβλέψει το δικαστήριο προβαίνοντας κατά τρόπον τινά σε εικασίες. Από τη στιγμή, επομένως, που θεμελιώδης σκοπός της προηγούμενης ακρόασης είναι η ορθή υπαγωγή των κρίσιμων πραγματικών περιστατικών στον εφαρμοστέο κανόνα δικαίου, ώστε να εκδοθεί νόμιμη διοικητική πράξη, η εκ των υστέρων κρίση του δικάζοντος δικαστή περί των ισχυρισμών του διοικουμένου αφενός δεν επιτυγχάνει τον τελολογικό σκοπό του δικαιώματος ακρόασης, αφετέρου θέτει ζητήματα συνταγματικότητας της εν λόγω δράσης ως προς την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, αλλά και τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου.

Τέλος, προβληματική είναι και η νομολογιακή τάση περιορισμού της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου, η οποία συνδέεται άρρηκτα με την εξάρτησή της από την

πρόβλεψη του νόμου περί της δυνατότητας του ενδιαφερομένου να ασκήσει ενδικοφανή προσφυγή κατά της αρχικώς εκδοθείσας πράξης. Πρόκειται για μια θέση, η οποία παραγκωνίζει τις λειτουργίες που επιτελεί το δικαίωμα ακρόασης στο πεδίο των διοικητικών κυρώσεων και τις συγχέει με το ρόλο που καλείται να διαδραματίσει η ενδικοφανής προσφυγή, ύστερα πλέον από τη δημιουργία της διοικητικής διαφοράς. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει, εν προκειμένω, να δοθεί στην αφαίρεση από το διοικούμενο ενός σταδίου, στο πλαίσιο του οποίου μπορεί να αναπτύξει τις απόψεις του και να αποτρέψει την έκδοση ενός δυσμενούς διοικητικού μέτρου που μπορεί να θίξει την έννομη θέση του πριν ακόμα δημιουργηθεί η διοικητική διαφορά που μπορεί μετέπειτα, με την ενδικοφανή προσφυγή, να λυθεί δια της διοικητικής οδού, πριν φτάσει ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων.

Εκ των ανωτέρω νομολογιακών τάσεων περιορισμού της προηγούμενης ακρόασης, οι οποίες συχνά φτάνουν έως του σημείου της καταφανούς σύγκρουσης με το σαφές γράμμα του νόμου, καθίσταται πρόδηλη η ανάγκη επέμβασης του εθνικού νομοθέτη και ιδίως του συντακτικού, ώστε να αποκαταστήσει την παρατηρούμενη πρακτική αποδυνάμωσή του δικαιώματος, η οποία συνάγεται από τη νομολογιακή διαμόρφωση ποικίλων πρόσθετων προϋποθέσεων εφαρμογής του που αφήνουν εκτός του πεδίου ανάπτυξης του αρκετές περιπτώσεις, όπου ο διοικούμενος χρήζει πραγματικής και ουσιαστικής προστασίας.

Προς την ορθή κατεύθυνση της ευρύτερης εδραίωσης του δικαιώματος ακρόασης κινείται, άλλωστε, η φορολογική νομοθεσία και νομολογία, η οποία ξεπερνώντας την παλαιότερη αντίληψη περί μη αναγκαιότητας της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου στο πλαίσιο της φορολογικής διαδικασίας, ένεκα δράσης της φορολογικής αρχής κατά δέσμια αρμοδιότητα ή σύμπραξης του φορολογουμένου στην έκδοση της διοικητικής πράξης δια μέσου των φορολογικών του δηλώσεων, αναγνωρίζει την απόλυτη ανάγκη εφαρμογής της προηγούμενης ακρόασης και σε αυτό το ιδιαίτερα σημαντικό πεδίο του διοικητικού δικαίου.

Υπό τις σημερινές συνθήκες της δημοσιονομικής κρίσης που αφενός ευνοεί την εξουσιαστική επέμβαση του κράτους στη σφαίρα των δικαιωμάτων και ελευθεριών των πολιτών, ιδίως στο πεδίο του φορολογικού δικαίου, προς τον σκοπό επίτευξης της πολυπόθητης εξυγίανσης του θεσμικού συστήματος, αφετέρου ανάγει το ταμειακό συμφέρον του κράτους σε δημόσιο συμφέρον που υπερτερεί των επιμέρους ατομικών δικαιωμάτων, τα οποία ερμηνεύονται τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας περιοριστικώς, καθίσταται πιο επιτακτική από ποτέ η ανάγκη υπενθύμισης πως το κρατικό φαινόμενο θα πρέπει πρωτίστως να πληροί τις προϋποθέσεις ενός κράτους δικαίου που θέτει ως ορθολογικό μέτρο

και επίκεντρο τον ίδιο τον άνθρωπο και το σεβασμό της αξίας του. Έτσι, η τήρηση των επιταγών του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης ως του κατεξοχήν δικαιώματος υπεράσπισης των πολιτών έναντι της επεμβατικώς δρώσας κρατικής εξουσίας αναδεικνύεται σε θεμελιώδες ζητούμενο, ώστε η δημοσιονομική κρίση να μη μετατραπεί σε μια κατά πολύ πιο επώδυνη ανθρωπιστική κρίση.

ΜΕΡΟΣ Β΄: Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης υπό το πρίσμα του ενωσιακού δικαίου

Κεφάλαιο 1: Η κατοχύρωση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στο ενωσιακό δίκαιο

Η Ευρωπαϊκή Ένωση συνιστά μια κοινότητα δικαίου, που διαθέτει οιονεί διάκριση των εξουσιών, με εκτελεστικά και νομοθετικά όργανα, η άρτια λειτουργία των οποίων εναπόκειται στη κρίση ενός ευρωπαϊκού δικαιοδοτικού μηχανισμού. Χωρίς δημοκρατία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, το πολιτικό σύστημα που εισάγεται είναι καταδικασμένο στην αποτυχία. Η δημοκρατική διακυβέρνηση ποτελεί τον πρώτο, κρίσιμο και συνεκτικό όρο επιβίωσης του συστήματος. Οι αρχές της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτελούν συντεταγμένες βάσεις της Ένωσης και η παραβίασή τους σε ενωσιακό επίπεδο είναι σήμερα αδιανόητη. Στο πλαίσιο αυτό, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης αποκτά εξέχουσα σημασία και διαδραματίζει καίριο ρόλο στον τρόπο διάρθρωσης και λειτουργίας της ενωσιακής έννομης τάξης.

Πιο συγκεκριμένα, σε ενωσιακό επίπεδο το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης συγκαταλέγεται στα λεγόμενα δικαιώματα άμυνας των Ευρωπαίων πολιτών¹⁵¹. Έτσι, τα δικαιώματα άμυνας απαρτίζονται αφενός από το δικαίωμα ακρόασης του εκάστοτε ενδιαφερομένου, αφετέρου από το δικαίωμα πρόσβασής του στα στοιχεία του φακέλου της υποθέσεώς του, το οποίο αποτελεί αναγκαίο προαπαιτούμενο για την αποτελεσματική ακρόασή του¹⁵².

¹⁵¹ ΔΕΚ της 9ης Νοεμβρίου 1983, 322/81, *Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin* κατά Επιτροπής, Συλλογή 1983, σελ. 3461, σκέψη 7, ΔΕΚ της 18ης Οκτωβρίου 1989, 374/87, *Orkem* κατά Επιτροπής, Συλλογή 1989, σελ. 3283, σκέψη 32 και ΔΕΚ της 4ης Ιουλίου 1963, 32/62, *Alvis*, Συλλογή 1954-1964, σελ. 907, από όπου συνάγεται ότι το δικαίωμα ακρόασης ως επιμέρους πτυχή της αρχής των δικαιωμάτων άμυνας συνιστά μια από τις πρώτες αρχές που διατύπωσε και καθιέρωσε το Δικαστήριο.

¹⁵² Πρεβεδούρου Ε., Το Δικαίωμα Προηγούμενης Ακρόασης στη Νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης, ΘΠΔΔ 10/2013, σελ. 70-71.

Ακόμα και πριν τη θέση σε ισχύ του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁵³ και της πρόσδοσης σε αυτόν του ίδιου τυπικού κύρους με τις Συνθήκες, ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας του κάθε πολίτη της Ένωσης και κατ' επέκταση η τήρηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασής του αποτελούσε, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θεμελιώδη γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου¹⁵⁴. Η αναγωγή του δικαιώματος ακροάσεως σε γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης συνήγετο από τη συγκριτική ερμηνευτική επισκόπηση των επιμέρους δικαιотаξιόν των κρατών - μελών και ειδικότερα από το γεγονός ότι όλα τα εσωτερικά δίκαια των κρατών - μελών αναγνώριζαν σε μεγαλύτερη ή μικρότερη έκταση το υπό κρίση δικαίωμα ως μια γενική αρχή που διέπει τη διοικητική διαδικασία ενώπιον των αρμοδίων εθνικών αρχών τους¹⁵⁵. Συνεπώς, η ένταξη του δικαιώματος ακροάσεως στα δικαιώματα άμυνας, όπως αυτά προκύπτουν από τις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών - μελών, είχε ως απόρροια την αναπόσπαστη ενσωμάτωσή του στην εν λόγω κατηγορία δικαιωμάτων που συνιστούν γενική αρχή του ενωσιακού οικοδομήματος¹⁵⁶. Καθίσταται, επομένως, σαφές ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης αποτελεί γενικώς παραδεδομένο κανόνα στο ισχύον διοικητικό δίκαιο¹⁵⁷ των κρατών - μελών της Κοινότητας, ο οποίος σύμφωνα με την απόφαση του ΔΕΕ της 28ης Μαρτίου 2000 Dieter Krombach κατά André Bamberski¹⁵⁸ πρέπει να γίνεται σεβαστός από το ενωσιακό δίκαιο ως γενική αρχή του.

Περαιτέρω, πρέπει να επισημανθεί ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, μολονότι αρχικά δεν είχε κατοχυρωθεί στο ευρωπαϊκό πρωτογενές δίκαιο, προβλεπόταν εντούτοις σε πολυάριθμες διατάξεις του δευτερογενούς δικαίου της Ένωσης, ιδίως σε τομείς που αφορούσαν οικονομικές παρεμβάσεις¹⁵⁹. Έτσι, κατ' αντιστοιχία με το περιεχόμενο του

¹⁵³ Δετσαρίδης Χ., Η επίδραση του κοινοτικού δικαίου στην νομιμότητα της διοικητικής δράσης, ΕΔΔΔΔ 1/2010, σελ. 30 επ. .

¹⁵⁴ ΔΕΚ της 23ης Οκτωβρίου 1974, 17/1974, Transocean Marine Paint Association κατά Επιτροπής, βλ. την ανάλυση του γενικού Εισαγγελέα Warner, ΔΕΚ της 28ης Μαρτίου 2000, C-7/98, Krombach, Συλλογή 2000, σελ. I-1935, σκέψη 42 και της 18ης Δεκεμβρίου 2008, C-349/07, Sopropo, Συλλογή 2000, σελ. I-10369, σκέψη 36. Βλ. επίσης Πρεβεδούρου Ε., Η σχέση διοικητικής διαδικασίας και δικαστικού ελέγχου στην κοινοτική έννομη τάξη, ΕφημΔΔ 3/2006, σελ. 249 επ. .

¹⁵⁵ Αλζαράτος Π., Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σελ. 139-140.

¹⁵⁶ Απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 5ης Νοεμβρίου 2014 Sophie Mukarubega κατά Préfet de police και Préfet de la Seine-Saint-Denis, ECLI identifier: ECLI:EU:C:2014:2336, σκ. 45.

¹⁵⁷ ΔΕΚ της 9ης Νοεμβρίου 1983, 322/81, Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin κατά Επιτροπής, Συλλογή 1983, σελ. 3461, σκέψη 7, και της 18ης Οκτωβρίου 1989, 374/87, Orkem κατά Επιτροπής, Συλλογή 1989, σελ. 3283, σκέψη 32.

¹⁵⁸ Απόφαση του Δικαστηρίου της 28ης Μαρτίου 2000, Dieter Krombach κατά André Bamberski, Υπόθεση C-7/98, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 2000 σελ. I-01935 σκ. 31.

¹⁵⁹ Βλ. αρ. 19 του υπ' αριθ. 17/1962 Κανονισμού, σύμφωνα με το οποίο, πριν την επιβολή ποινών για παράβαση των διατάξεων περί Καρτέλ, η Επιτροπή όφειλε να προσκαλέσει τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις να εκφράσουν τις απόψεις τους, ύστερα και από γνωστοποίηση δια της κλήσης προς

δικαιώματος στο πλαίσιο των εσωτερικών δικαίων των κρατών - μελών, η προηγούμενη ακρόαση στο ενωσιακό δίκαιο προσλάμβανε τη μορφή της αποτελεσματικής παροχής των απόψεων του ενδιαφερομένου εντός του πλαισίου της διοικητικής διαδικασίας και ειδικότερα πριν από την έκδοση μιας δυσμενούς για τα συμφέροντά του απόφασης¹⁶⁰.

Σταθμό στην πορεία προς τη θεσμική ωρίμανση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στην ενωσιακή έννομη τάξη αποτελεί, αναμφισβήτητα, ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος προδιαγράφει τη νέα αρχιτεκτονική της Ένωσης. Ειδικότερα, καταγράφει και περιλαμβάνει σε ενιαίο κείμενο το σύνολο των αστικών, πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των Ευρωπαίων πολιτών, καθώς και όλων των προσώπων που ζουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Μία από τις σημαντικότερες καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας με προεξέχουσα βαρύτητα για την ενίσχυση του δημοκρατικού χαρακτήρα της ΕΕ, είναι η ποιοτική αναβάθμιση του Χάρτη σε ένα πλήρως νομικά δεσμευτικό κείμενο. Η Συνθήκη της Λισαβόνας δεν ενσωμάτωσε το κείμενο του Χάρτη, λόγω της αντίδρασης από ορισμένα κράτη – μέλη, τα οποία δεν επιθυμούσαν να περιέχει συνταγματικά στοιχεία. Αναγνώρισε όμως ρητά τη νομική δεσμευτικόσή του σύμφωνα με το άρθρο 6 ΣΕΕ. Το εν λόγω άρθρο προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι: 1. Η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που περιέχονται στο Χάρτη της 7ης Δεκεμβρίου 2000, όπως προσαρμόσθηκε στις 12 Δεκεμβρίου 2007, στο Στρασβούργο, ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες.

Στο πλαίσιο αυτό, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης κατοχυρώνεται έμμεσα με τα άρθρα 47 και 48 του ΧΘΔΕΕ, τα οποία προβλέπουν το σεβασμό των δικαιωμάτων άμυνας των Ευρωπαίων πολιτών, ενώ παράλληλα εγγυώνται την εφαρμογή του δικαιώματος της δίκαιης δίκης σε κάθε δικαστική διαδικασία.

Παράλληλα, η ρητή μνεία του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στο κείμενο του ΧΘΔΕΕ ως επιμέρους πτυχής του δικαιώματος χρηστής διοίκησης¹⁶¹ έχει ως αποτέλεσμα την αναγωγή του υπό κρίση δικαιώματος σε θεμελιώδη αρχή και συνταγματικής περιωπής

ακρόαση όλων των εις βάρος τους κατηγοριών. Βλ. επίσης αρ. 7 του υπ' αρ. 2176/1984 Κανονισμού αναφορικά με τη διαδικασία αντιντάμπινγκ, όπου προβλεπόταν η υποχρέωση γνωστοποίησης εκ μέρους της Επιτροπής της έναρξης της διαδικασίας, όταν υφίστανται επαρκή αποδεικτικά στοιχεία, δια μέσου ειδικής δημοσίευσης στην Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και θέσης σχετικής προθεσμίας στα εμπλεκόμενα μέρη, προκειμένου να εκφράσουν εγγράφως τις απόψεις τους.

¹⁶⁰ Βλ. ενδεικτικά ΔΕΚ της 21ης Σεπτεμβρίου 2000, C-462/98 P, *Mediocurso* κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, σελ. I-7183, σκέψη 36, ΔΕΚ της 9ης Ιουνίου 2005, C-287/02, *Ισπανία κατά Επιτροπής*, Συλλογή 2005, σελ. I-5093, σκέψη 37, ΔΕΕ της 22ας Νοεμβρίου 2012, C-277/11, *M.M. κατά Minister for Justice, Equality and Law reform, Ireland και Attorney General*, σκέψη 87.

¹⁶¹ Ευστρατίου Π. Μ., Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοικήσεως, σε Τιμητικό Τόμο ΣτΕ-75 χρόνια, 2004, σελ. 1277 επ. .

αξία του ευρωπαϊκού νομικού πολιτισμού και της ενωσιακής θεσμικής παράδοσης¹⁶². Αναλυτικότερα, στο άρθρο 41 του ΧΘΔΕΕ προβλέπεται το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση, ήτοι το δικαίωμα του κάθε Ευρωπαίου πολίτη σε αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση της υποθέσεώς του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης. Στην παρ. 2 του εν λόγω άρθρου επιχειρείται η περαιτέρω ανάλυση του δικαιώματος χρηστής διοίκησης αφενός στο δικαίωμα ακρόασεως του εκάστοτε ενδιαφερομένου πριν από τη λήψη σε βάρος του ενός ατομικού δυσμενούς μέτρου, αφετέρου στο δικαίωμα πρόσβασής του στο φάκελο της υποθέσεώς του υπό τον όρο τήρησης της αναγκαίας εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου και, τέλος, στην υποχρέωση αιτιολογίας των εκδιδόμενων διοικητικών αποφάσεων.

Σύμφωνα, λοιπόν, με τα οριζόμενα στο ανωτέρω άρθρο, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης από κοινού με το δικαίωμα πρόσβασης στα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης και την υποχρέωση προς αιτιολόγηση των διοικητικών αποφάσεων συνθέτουν το περιεχόμενο του ευρύτερου δικαιώματος του εκάστοτε πολίτη της Ένωσης στη χρηστή διοίκηση. Δεν αποκλείεται, μάλιστα, η ενσωμάτωση και άλλων δικαιωμάτων ως επιμέρους συστατικών που συναπαρτίζουν το δικαίωμα χρηστής διοίκησης, ένεκα της ενδεικτικής μόνο απαρίθμησης της παρ. 2 του άρθρου 41 του ΧΘΔΕΕ¹⁶³.

Αξίζει δε στο σημείο αυτό να σημειωθεί ότι με το ως άνω άρθρο επιχειρείται, κατ' ουσίαν, μια κωδικοποίηση των θεμελιωδών αρχών που διέπουν τη διοικητική διαδικασία, όπως αυτές έχουν διαπλαστεί από τη νομολογία του ΔΕΕ. Ειδικότερα, όσον αφορά στο δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, κατοχυρώνεται ρητώς η δυνατότητα του εκάστοτε Ευρωπαίου πολίτη να καθιστά λυσιτελώς και ουσιαστικώς γνωστή την άποψή του κατά τη διάρκεια της διοικητικής διαδικασίας που μπορεί να οδηγήσει στην έκδοση μιας βλαπτικής για τα συμφέροντά του απόφασης. Καθιερώνεται, με άλλα λόγια, η δυνατότητα του

¹⁶² Καραγιώργου Β., Η διοικητική διαδικασία υπό την επίδραση της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005, σελ. 72.

¹⁶³ Έτσι, υποστηρίζεται η άποψη ότι η αρχή της χρηστής διοίκησης αποβλέπει στην ανανέωση των γενικών αρχών που διέπουν τον τρόπο δράσης των διοικητικών αρχών. Βλ. αναλυτικότερα σε Μ.-C. Ruvanot, La "bonne administration": consolidation d'un droit sous influence europeenne, RFDA 2010, σελ. 395. Άλλη γνώμη βλέπει στη χρηστή διοίκηση ένα ασαφές και αόριστο περιεχόμενο που νοσηματοδοτείται μέσω συγκεκριμένων δικαιωμάτων των διοικουμένων. Τούτο επιρρώνεται από την κοινοτική νομολογία, κατά την οποία το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση αναλύεται στα επιμέρους δικαιώματα της αμερόληπτης, δίκαιης και εντός ευλόγου χρόνου εξέτασης των υποθέσεων των διοικουμένων ή στο δικαίωμα προηγούμενης ακρόασής τους. Βλ. αναλυτικότερα σε ΠΕΚ της 4ης Οκτωβρίου 2006, T-193/04, Tillac, σκέψεις 127-128, ΠΕΚ της 13ης Νοεμβρίου 2008, T-128/05, Societe des plantations de Mbanga SA (SPM) κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 2008, σελ. II-38, σκέψη 127, ΔΕΕ της 22ας Μαρτίου 2010, C-39/09 P, Societe des plantations de Mbanga SA (SPM) κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 2010, σελ. I-38, σκέψεις 65, 66.

ενδιαφερομένου να προβάλει ισχυρισμούς και στοιχεία που συνηγορούν υπέρ της λήψης ή μη ενός μέτρου και της διαμόρφωσης ενός συγκεκριμένου περιεχομένου της επικείμενης να εκδοθεί απόφασης, προς τον απώτερο σκοπό διόρθωσης ενός λάθους που πρόκειται να εμφιλωρήσει κατά την έκδοσή της. Παράλληλα, ιδρύεται η υποχρέωση της Διοίκησης να μελετά προσεκτικώς τα εισφερόμενα από τον ενδιαφερόμενο στοιχεία και να προβαίνει στις δέουσες αξιολογήσεις τηρώντας τους αναγκαίους κανόνες επιμέλειας και επιδεικνύοντας αμερόληπτη κρίση, η οποία πρέπει να προκύπτει από την πλήρη, ειδική και εμπειριστατωμένη αιτιολογία της εκδιδόμενης απόφασης.

Η τήρηση των εν λόγω επιταγών του δικαιώματος, η εφαρμογή του οποίου δεν είναι απόλυτη, αλλά υπόκειται σε περιορισμούς, είναι, μάλιστα, απαραίτητη ακόμα και όταν η ενωσιακή νομοθεσία που διέπει την εκάστοτε περίπτωση δεν προβλέπει κάτι σχετικό. Τα κράτη - μέλη υποχρεούνται, στις περιπτώσεις αυτές, να λαμβάνουν στο πλαίσιο της διαδικαστικής αυτονομίας τους τα κατάλληλα μέτρα για τη διασφάλιση του δικαιώματος ακρόασης τηρουμένων των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας. Πρόκειται, συνεπώς, για ένα γενικής εφαρμογής δικαίωμα που αξιώνει την τήρησή του σε κάθε διαδικασία που μπορεί να καταλήξει στην επιβολή ενός δυσμενούς μέτρου σε βάρος των συμφερόντων του διοικουμένου, ακόμα και αν απολείπεται σχετική ενωσιακή ρύθμιση που προβλέπει την εφαρμογή του¹⁶⁴.

Εν κατακλείδι, δεδομένου ότι η δημοκρατία, το Κράτος Δικαίου και τα ανθρώπινα δικαιώματα αποτελούν το τρίπτυχο των θεμελιωδών αξιών της ευρωπαϊκής δικαιοταξίας, που την καθιστούν ένα ιδιαίτερο μόρφωμα, αποδίδοντας της προστιθέμενη αξία και δίνοντας της μια ξεχωριστή θέση στο διεθνές περιβάλλον, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, ως δικαίωμα του εκάστοτε πολίτη της Ένωσης που του δίνει τη δυνατότητα να αμυνθεί έναντι της επιβλαβούς επέμβασης της Διοίκησης στα συμφέροντά του, συνιστά θεμελιώδη αρχή του ενωσιακού οικοδομήματος που εγγυάται την ειρήνη και την ευημερία που η Ευρωπαϊκή Ένωση, ως ένα μοναδικό πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό εγχείρημα που

¹⁶⁴ M. M. κατά Minister for Justice, Equality and Law reform, Ireland και Attorney General, σκέψη 84, ΔΕΚ της 23ης Οκτωβρίου 1974, 17/74, Transocean Marine Paint Association κατά Επιτροπής, Συλλογή [τόμος 1974, σελ. 441], σκέψη 15, και προαναφερθείσες αποφάσεις Krombach, σκέψη 42, Soprote, σκέψη 38, MM. κατά Minister for Justice, Equality and Law reform, Ireland και Attorney General, σκέψεις 84 και 86, ΔΕΚ της 14ης Φεβρουαρίου 1990, C-301/87, Γαλλία κατά Επιτροπής, Συλλ. 1990, σελ. I-307, ΔΕΚ της 29ης Ιουνίου 1994, C-135/92, Fiskano κατά Επιτροπής, Συλλ. 1994, σελ. I2885, σκ. 39, ΔΕΚ της 21ης Σεπτεμβρίου 2000, C-462/98 P, Mediocurso κατά Επιτροπής, Συλλ. 2000, σελ. I-7183, σκ. 36, ΔΕΚ της 9ης Ιουνίου 2005, C-287/02, Ισπανία κατά Επιτροπής, Συλλ. 2005, σελ. I-5093, σκ. 37 και ΔΕΕ της 17ης Μαρτίου 2016, C-161/2015, Abdelhafid Bensada Benallal κατά Etat Belge, σκ. 33.

βασίζεται στην συνεργασία ευρωπαϊκών δημοκρατικών χωρών, θέτει ως άμεση προτεραιότητά της.

Κεφάλαιο 2: Τα υποκειμενικά και αντικειμενικά όρια εφαρμογής του δικαιώματος ακροάσεως

2.1. Οι φορείς άσκησης του δικαιώματος

Φορείς του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης, είναι κατά κανόνα οι αποδέκτες της δυσμενούς πράξης που επίκειται να εκδοθεί, ήτοι τα πρόσωπα προς τα οποία απευθύνεται η βλαπτική διοικητική απόφαση και σε βάρος των συμφερόντων των οποίων στρέφεται αυτή άμεσα.

Ωστόσο, πολλές φορές η έκδοση ή μη ορισμένης πράξης επηρεάζει και την έννομη θέση τρίτων προσώπων. Για το λόγο αυτόν, αναγνωρίζεται το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης όχι μόνο στον εκάστοτε άμεσα ενδιαφερόμενο, αλλά και σε τρίτα πρόσωπα που πλήττονται έμμεσα από την επιβλαβή διοικητική απόφαση, μέσω αντανakλαστικής δυσμενούς επενέργειάς της επί των δικαιωμάτων ή εννόμων συμφερόντων τους. Η προστασία, όμως, των τρίτων εμμέσως βλαπτομένων από το δυσμενές μέτρο ως φορέων του δικαιώματος ακροάσεως δεν είναι αντίστοιχου επιπέδου με αυτήν των αμέσως ενδιαφερομένων προσώπων, καθότι δεν παρέχεται αυτεπαγγέλτως σε αυτούς η δυνατότητα προηγούμενης ακροάσεώς τους, παρά μόνον κατόπιν σχετικής αίτησής τους. Το ίδιο το ΔΕΚ, άλλωστε, στην Απόφαση της 17ης Νοεμβρίου 1987 (C142 και 156/1984) επεσήμανε ότι η προστασία των εμμέσως βλαπτόμενων τρίτων δεν είναι ιεραρχικώς αντίστοιχη και κατ' επέκταση δεν έχει το ίδιο βεληνεκές με την προστασία των προσώπων που θίγονται άμεσα από τη δυσμενή διοικητική πράξη. Έτσι, οι τρίτοι δεν έχουν δικαίωμα πρόσβασης στα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης που αφορούν μυστικά της άμεσα βλαπτόμενης επιχείρησης, η οποία μάλιστα μπορεί να αξιώσει τη μη πρόσβαση σε πληροφορίες που την αφορούν.

Χαρακτηριστική είναι, εν προκειμένω, η περίπτωση κατά την οποία διατάξεις του δευτερογενούς δικαίου αναγνωρίζουν δικαίωμα προβολής απόψεων ενώπιον του διοικητικού οργάνου σε ιδιωτικές επιχειρήσεις αναφορικά με πράξεις της Επιτροπής που έχουν ως άμεσους αποδέκτες τα κράτη - μέλη. Η παροχή της δυνατότητας έκφρασης απόψεων σε αυτές τις επιχειρήσεις που προσλαμβάνουν την ιδιότητα του τρίτου θεμελιώνεται στο γεγονός της άμεσης πλήξης των συμφερόντων τους από τις κρίσιμες πράξεις της Επιτροπής.

Παράδειγμα τέτοιου είδους πράξεων αποτελεί η διαδικασία μείωσης, αναστολής ή ακύρωσης των χρηματικών συνδρομών που εγκρίνονται κατά τις προβλέψεις του άρθρου 24

του Κανονισμού 2082/1993 και παρέχονται από την αρμόδια προς τούτο Επιτροπή. Πρόκειται για μια διαδικασία ανάκτησης από την Επιτροπή των δοθισών χρηματικών συνδρομών σε περίπτωση που αυτές χρησιμοποιήθηκαν παρανόμως από τον δικαιούχο της χρηματοδότησης. Έτσι, καίτοι η βλαπτική πράξη μείωσης, αναστολής ή ακύρωσης της χρηματικής συνδρομής έχει ως αποδέκτη το κράτος - μέλος προς το οποίο αυτή παρασχέθηκε, γίνεται δεκτό ότι επειδή την πράξη επιστροφής της συνδρομής ακολουθεί η κατά δέσμια αρμοδιότητα έκδοση εκ μέρους της διοικητικής αρχής του κράτους - μέλους πράξεως επιστροφής της χρηματοδότησης στην τελικώς δικαιούχο επιχείρηση, προς ζημία της τελευταίας, πρέπει να αναγνωρίζεται σε αυτή το δικαίωμα έκφρασης των απόψεων και αιτιάσεων της ενώπιον της Επιτροπής. Και τούτο, διότι ουσιαστικά θιγόμενη από την ως άνω διαδικασία είναι η επιχείρηση, στην οποία είχε καταλήξει η κρίσιμη χρηματική συνδρομή. Με το σκεπτικό αυτό, το Δικαστήριο έκρινε πως πρέπει να παρέχεται στην άμεσα βλαπτόμενη επιχείρηση, που υφίσταται τελικώς τις οικονομικές συνέπειες της υπό κρίση διαδικασίας, η δυνατότητα υποβολής των παρατηρήσεων της ενώπιον του αρμόδιου ενωσιακού οργάνου, ήτοι της Επιτροπής. Σε διαφορετική περίπτωση, θα υπονομεύονταν τα δικαιώματα άμυνάς της έναντι μιας βλαπτικής πράξης που θίγει κατά τρόπο άμεσο τα συμφέροντά της.

2.2. Τα ενωσιακά όργανα και οι εθνικές αρχές των κρατών - μελών ως αποδέκτες του δικαιώματος ακρόασης

Πριν τη θέση σε ισχύ του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την κατ' επέκταση πρόσδοση ρητής δεσμευτικής ισχύος στο δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης βάσει του άρθρου 41 παρ. 2 στ. α', οι εθνικές αρχές των κρατών - μελών όφειλαν να σέβονται το σχετικό δικαίωμα ως δικαίωμα άμυνας των Ευρωπαίων πολιτών που αποτελούσε γενική αρχή ενωσιακής εμβέλειας. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου¹⁶⁵, τα δικαιώματα άμυνας υποχρεούνταν να τηρούν οι εθνικές Διοικήσεις όταν εφάρμοζαν ενωσιακό δίκαιο, ακόμα και αν στις διατάξεις της νομοθεσίας δεν υπήρχε σαφής πρόβλεψη για την άσκησή τους. Και σε αυτές τις περιπτώσεις, επομένως, η δυνατότητα ευθείας επίκλησής των ως άνω δικαιωμάτων ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, βάσει της γενικής αρχής του ενωσιακού δικαίου, αποτελούσε αναγκαία προϋπόθεση, ώστε να μην καταστεί η τελευταία γράμμα κενό που στερείται πρακτικού

¹⁶⁵ ΔΕΚ της 6ης Νοεμβρίου 2003, C-101/01, Lindqvist, Συλλογή 2003, σελ. I-12971, σκέψη 87, της 26ης Ιουνίου 2007, C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone κ.λπ.*, Συλλογή 2007, σελ. I5305, σκέψη 28, ΔΕΕ της 22ης Νοεμβρίου 2012, C-277/11, *M.M. κατά Minister for Justice, Equality and Law reform, Ireland και Attorney General*, σκέψη 93.

περιεχομένου και νοήματος. Τα κράτη - μέλη δεσμεύονταν, κατ' αυτόν τον τρόπο, όχι μόνο να ερμηνεύουν το εθνικό τους δίκαιο σύμφωνα με τις επιταγές του ενωσιακού, αλλά και να μην προβαίνουν σε ερμηνεία που αντιβαίνει στα θεμελιώδη δικαιώματα ή τις γενικές αρχές που διατρέχουν το συνολικό ενωσιακό θεσμικό σύστημα¹⁶⁶.

Ωστόσο, αφού τέθηκε σε ισχύ ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δημιουργήθηκε προβληματισμός αναφορικά με τα όργανα στα οποία αυτός απευθύνεται και τα οποία, ως εκ τούτου, οφείλουν να εφαρμόζουν το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης ως αποδέκτες του. Υπό το πρίσμα του σαφούς γράμματος της διάταξης του άρθρου 41 του ΧΘΔΕΕ, ο Χάρτης απευθύνεται στα θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμούς της Ένωσης. Πέραν, όμως, της ειδικής αυτής ρύθμισης, ισχύει παράλληλα και η οριζόντια διάταξη του άρθρου 51 του ΧΘΔΕΕ, κατά την οποία οι επιταγές του Χάρτη απευθύνονται, εκτός από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, και στα κράτη - μέλη, ώστε και τα τελευταία επιφορτίζονται με την υποχρέωση τήρησης των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στο σώμα του. Η διάσταση των δύο ως άνω άρθρων του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης δημιουργεί, επομένως, τον εύλογο προβληματισμό εάν το δικαίωμα ακρόασης, ως δικαίωμα που θεμελιώνεται ρητώς σε αυτόν, δεσμεύει και τα κράτη - μέλη, όταν αυτά εφαρμόζουν ενωσιακό δίκαιο.

Η κρατούσα στη θεωρία άποψη¹⁶⁷ υποστηρίζει, βασιζόμενη στο γράμμα της διάταξης του άρθρου 41 του ΧΘΔΕΕ, ότι αποδέκτες του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης είναι αποκλειστικά τα ενωσιακά όργανα και όχι οι εθνικές αρχές των επιμέρους κρατών - μελών. Από την άλλη πλευρά, σε επίπεδο νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρατηρούνται διάφορες αμφιταλαντεύσεις. Έτσι, στην Απόφαση της 22ης Νοεμβρίου 2012, C-277/11, M.M. κατά Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland και Attorney General το Δικαστήριο κινήθηκε προς την κατεύθυνση της υιοθέτησης μιας πιο ευρείας ερμηνείας αναφορικά με το περιεχόμενο και το βεληνεκές του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης κατ' αντιστοιχία με το αναγνωριζόμενο από την παλαιά κοινοτική νομολογία πεδίο εφαρμογής του ως γενικής αρχής του ενωσιακού δικαίου, ήτοι κατ' αντιστοιχία με τα όρια εφαρμογής του πριν τη θέση σε ισχύ του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Αντιθέτως, στην απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2013, C-276/12, Jiri Sabou κατά Finanční reditelství pro hlavní město Prahu, η οποία αφορούσε πραγματικά περιστατικά

¹⁶⁶ Χαρακτηριστικές είναι, εν προκειμένω, οι αποφάσεις Dokter και Sopropé του Δικαστηρίου, οι οποίες θα αναλυθούν σε επόμενο κεφάλαιο.

¹⁶⁷ Kahl W., Lücken und Ineffektivitäten im Europäischen Verfahrensverbund am Beispiel des Rechts auf Anhörung, DVBL 2012, σελ. 602.

υπαγόμενα σε προγενέστερο της θέσπισης του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθεστώ, η γενική εισαγγελέας J. Kokott δεν έλαβε θέση επί του κρίσιμου ζητήματος ακριβώς για τον λόγο αυτόν. Υπέπεσε, όμως, σε λογική ανακολουθία υποστηρίζοντας μεν την τήρηση του δικαιώματος ακροάσεως ως γενικής αρχής του δικαίου της Ένωσης, μνημονεύοντας όμως και το άρθρο 51 του ΧΘΔΕΕ που δεν ετίθετο εν προκειμένω σε εφαρμογή¹⁶⁸. Το Δικαστήριο, πάντως, εφάρμοσε τα θεμελιώδη δικαιώματα ως γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης.

Ακόμα, στην υπόθεση C-383/13, M.G. και N.R., ο γενικός εισαγγελέας M. Wathelet, προβαίνοντας σε συνδυαστική ερμηνεία των άρθρων 51 και 41 παρ. 2 στ. α' του ΧΘΔΕΕ, εξέφρασε τη γνώμη ότι το τελευταίο άρθρο πρέπει να εφαρμοστεί από τις εθνικές αρχές, όταν αυτές λαμβάνουν μέτρα κατ' εφαρμογή της Οδηγίας περί "επιστροφής".

Σε κάθε περίπτωση, λαμβάνοντας υπόψιν την ανάγκη άμεσης και αποτελεσματικής εφαρμογής των αρχών του ενωσιακού δικαίου, ιδίως όταν αυτές σχετίζονται με υψηλής σπουδαιότητας ατομικά δικαιώματα των Ευρωπαίων πολιτών, τα οποία αποτελούν προτεραιότητα της δημοκρατικής οργάνωσης και διάρθρωσης του ενωσιακού οικοδομήματος, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης είναι εφαρμοστέο και από τις εθνικές αρχές των κρατών - μελών, όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Τούτο, άλλωστε, υπαγορεύει και η επιταγή της ενιαίας και ομοιόμορφης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου εντός του πλαισίου της ενωσιακής έννομης τάξης, η οποία επιβάλλει μια κοινή συστράτευση των δικαίων των επιμέρους κρατών - μελών, με τελικό στόχο την ευημερία των πολιτών της Ένωσης. Σε διαφορετική περίπτωση, θα δημιουργούνταν πολυάριθμα κενά στην ουσιαστική πραγμάτωση του δικαιώματος ακροάσεως εντός του ενωσιακού οικοδομήματος που θα οδηγούσαν, εν τέλει, σε αναποτελεσματική προστασία των Ευρωπαίων πολιτών, πολλώ δε μάλλον ένεκα του γεγονότος ότι στις περισσότερες περιπτώσεις η εφαρμογή μιας ενωσιακής απόφασης πραγματοποιείται μέσω της δράσης των επιμέρους εθνικών αρχών των κρατών - μελών. Ως εκ τούτου δεν αρκεί για τη διασφάλιση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στον ενωσιακό χώρο η δέσμευση αποκλειστικώς των ενωσιακών θεσμικών οργάνων από τις επιταγές του, αλλά είναι αναγκαία και η αντίστοιχη δέσμευση των εθνικών αρχών των επιμέρους κρατών - μελών που έχουν προσχωρήσει στην Κοινότητα αποδεχόμενοι τις θεμελιώδεις αρχές επί των οποίων αυτή εδράζεται.

¹⁶⁸ Υπάρχουν, μάλιστα, και άλλες αποφάσεις του ΔΕΕ, στο πλαίσιο των οποίων αυτό προχωρά και στις δύο διατυπώσεις, χωρίς δηλαδή να τις διαφοροποιεί. Βλ. για παράδειγμα ΔΕΕ της 15ης Νοεμβρίου 2011, C-256/11, Debreci, Συλλογή 2011, σελ. I-11315, σκέψεις 71-72.

Στο σημείο δε αυτό, αξίζει να επισημανθεί ότι σύμφωνα με τα οριζόμενα στη διάταξη του άρθρου 51 του ΧΘΔΕΕ, το άρθρο 41 παρ. 2 στ. α' απευθύνεται στις αρμόδιες εθνικές αρχές των κρατών - μελών, μόνο όταν αυτές εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Πρόκειται για μια διατύπωση, η οποία αντικαθιστά την αντίστοιχη προγενέστερη ευρύτερη διατύπωση που όριζε ότι οι εθνικές Διοικήσεις των κρατών - μελών δεσμεύονται μόνο όταν ενεργούν εντός του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Έτσι, ενώ παλαιότερα για τη δέσμευση των εθνικών αρχών από το δικαίωμα ακροάσεως αρκούσε η δράση τους εντός ενός τομέα ενωσιακής αρμοδιότητας¹⁶⁹, υπό τις σημερινές συνθήκες είναι απαραίτητη η ύπαρξη σχετικής ενωσιακής ρύθμισης που εκτελείται σε επίπεδο κράτους - μέλους. Πρόκειται για μια εξέλιξη, η οποία δεν αναδεικνύεται ιδιαίτερα θετική για την προστασία του δικαιώματος ακροάσεως, καθότι η προηγούμενη διατύπωση επέβαλε τη δέσμευση των κρατών - μελών από τα δικαιώματα άμυνας, ακόμα και αν δεν υπήρχε σχετική ενωσιακή ρύθμιση, αλλά απλώς δράση εντός πεδίου ενωσιακής αρμοδιότητας έστω και αν αυτή δεν είχε ακόμα ακηθεί. Με τον τρόπο αυτόν, το υπό κρίση δικαίωμα κάλυπτε ένα ευρύτερο φάσμα περιπτώσεων, όπου καλούνταν να εφαρμοστεί.

Χαρακτηριστική είναι, εν προκειμένω η απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 2013, C-617/10, Aklagaren κατά Fransson, όπου το ΔΕΕ ερμήνευσε διασταλτικά το άρθρο 51 του ΧΘΔΕΕ επισημαίνοντας ότι ο καθορισμός του πεδίου αναφοράς των θεμελιωδών δικαιωμάτων άμυνας επιρρώνεται από τις επεξηγήσεις για το ως άνω άρθρο, οι οποίες ορίζουν ότι η υποχρέωση σεβασμού τους επιβάλλεται στα κράτη - μέλη, μόνο όταν αυτά ενεργούν εντός του πεδίου εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου. Έτσι, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι ο σεβασμός και η τήρηση των δικαιωμάτων που θεμελιώνονται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιβάλλονται, όταν η εθνική κανονιστική ρύθμιση άπτεται του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης.

Ευρύτερη είναι, πάντως, σε σχέση με τη διατύπωση του άρθρου 51 ΧΘΔΕΕ, η νομολογιακή θέση στην υπόθεση Sopropé, η οποία αφορούσε σε καθεστώς προγενέστερο της θέσης σε ισχύ του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Και τούτο, διότι σύμφωνα με τη νομολογία αυτή τα δικαιώματα άμυνας πρέπει να γίνονται σεβαστά και να εφαρμόζονται από τις εθνικές Διοικήσεις, όταν αυτές προβαίνουν στην έκδοση αποφάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, ακόμα και αν απολείπεται σχετική κοινοτική πρόβλεψη.

¹⁶⁹ Πρεβεδούρου Ε., Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: σχέση ανταγωνισμού ή αλληλοσυμπλήρωσης; ΕφημΔΔ 2/2011, σελ. 279.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον ως προς τα ανωτέρω αναφερόμενα προβλήματα παρουσιάζουν δύο αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες αποκτούν εξέχουσα βαρύτητα αναφορικά με την υπόδειξη του τρόπου αντιμετώπισης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης και ως εκ τούτου χρήζουν αναλυτικότερης παρουσίασης. Μία εξ αυτών είναι η απόφαση C-383/13, M. G. και N. R. κατά Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie της 10ης Σεπτεμβρίου 2013, που αφορούσε την εφαρμογή της Οδηγίας 2008/115/EK, περί “επιστροφής” των παρανόμως διαμενόντων αλλοδαπών. Αυτή έθεσε επί τάπητος το ζήτημα εάν το άρθρο 41 παρ. 2 στ. α’ του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να τηρείται από τις εθνικές αρχές των κρατών - μελών, όταν αυτές εφαρμόζουν την παρούσα Οδηγία, η οποία προβλέπει διάφορες εγγυήσεις για τον τρόπο λήψης των αποφάσεων περί απομάκρυνσης ή κράτησης των παρανόμως διαμενόντων αλλοδαπών, δίχως να περιέχει οιαδήποτε αναφορά στην τήρηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης ή τις συνέπειες παραβίασής του.

Βασιζόμενο στην αρχή της δικονομικής αυτονομίας των επιμέρους κρατών - μελών, το Δικαστήριο προχώρησε στη διατύπωση της κρίσης ότι το εν λόγω ζήτημα ανάγεται στο εθνικό δίκαιο, ένεκα ανυπαρξίας σχετικής ενωσιακής ρύθμισης, και πρέπει να καθοριστεί επί τη βάσει των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας¹⁷⁰. Τούτη η παραδοχή, ωστόσο, προσκρούει στον κανόνα της γενικής εφαρμογής των δικαιωμάτων άμυνας των Ευρωπαίων πολιτών, σύμφωνα με τον οποίο η τήρηση του δικαιώματος ακρόασης είναι επιτακτική και αναγκαία, ακόμα και αν απολείπεται σχετική ενωσιακή νομοθεσία που προβλέπει την εφαρμογή του.

Περαιτέρω, το Δικαστήριο επικαλέστηκε τη νομολογιακή κατασκευή περί αξιολόγησης των πλημμελειών από την παραβίαση του δικαιώματος ακρόασης, χάριν της αποτελεσματικότητας των διατάξεων της Οδηγίας. Έτσι, δέχθηκε ότι η αποτελεσματική εφαρμογή των διατάξεων της Οδηγίας επιβάλλει τη μη αυτόματη ακύρωση της πράξης που εκδόθηκε κατά παράβαση του διαδικαστικού τύπου της προηγούμενης ακρόασης, αλλά τον έλεγχο του εάν η υπό κρίση παραβίαση οδήγησε σε διαφορετικό αποτέλεσμα συγκριτικά με αυτό στο οποίο θα κατέληγε η υπόθεση εάν είχε τηρηθεί η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου.

Εξ ολοκλήρου αντίθετες ήταν οι απόψεις που εξέφρασε ο γενικός εισαγγελέας, M. Wathelet. Αυτός, κινούμενος προς μια πιο προστατευτική για τον ενδιαφερόμενο πολίτη κατεύθυνση, διατύπωσε τη γνώμη ότι τα δικαιώματα άμυνας πρέπει να γίνονται σεβαστά

¹⁷⁰ ΔΕΚ της 18ης Δεκεμβρίου 2008, C-349/07, Sopropé, Συλλογή 2000, σελ. I-10369, σκέψη 38 και ΔΕΕ της 19ης Μαΐου 2011, C-452/09, Iaiá κ.λπ., Συλλογή 2011, σελ. I-4043, σκέψη 16.

από τις εθνικές Διοικήσεις των κρατών - μελών που εφαρμόζουν το ενωσιακό δίκαιο, ενώ παράλληλα πρέπει να μπορούν να προβληθούν ευθέως ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων¹⁷¹. Και τούτο, διότι θα ήταν ασυνεπές τα δικαιώματα άμυνας να δεσμεύουν ως γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης τις εθνικές αρχές των επιμέρους κρατών - μελών, αλλά ως δικαιώματα ρητώς κατοχυρωμένα στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης να δεσμεύουν αποκλειστικά τα ενωσιακά όργανα. Παράλληλα, επεσήμανε ότι η κρίση του Δικαστηρίου περί ακύρωσης της προσβαλλόμενης πράξης μόνο σε περίπτωση που το περιεχόμενό της θα ήταν διαφορετικό συνεπεία τήρησης του δικαιώματος ακροάσεως δεν μπορεί να γίνει δεκτή αναφορικά με τη λήψη τόσο περιοριστικών για την ελευθερία των προσώπων μέτρα, όπως η κράτηση¹⁷².

Όσον αφορά δε στη δεύτερη απόφαση του Δικαστηρίου, αυτή εκδόθηκε επί της υπόθεσης C-161/2015, Abdelhafid Bensada κατά État belge, ΔΕΕ της 17ης Μαρτίου 2016. Το κρίσιμο, εν προκειμένω, ζήτημα που τέθηκε ως προδικαστικό ερώτημα του βελγικού Conseil d'État ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης αφορούσε το ρόλο που διαδραματίζει το δικαίωμα ακροάσεως στην ενωσιακή έννομη τάξη και συγκεκριμένα εάν αυτό έχει αντίστοιχη ισχύ με τους λόγους δημόσιας τάξης των εσωτερικών δικαίων των κρατών - μελών, ώστε να μπορεί να προβληθεί το πρώτον ενώπιον του αναιρετικού δικαστηρίου ενός κράτους - μέλους¹⁷³. Ο προβληματισμός αυτός ανέκυπτε, ένεκα του γεγονότος ότι η εφαρμοστέα στη συγκεκριμένη περίπτωση Οδηγία 2004/38 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004, αναφορικά με το δικαίωμα των Ευρωπαίων πολιτών να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα εντός των ορίων της επικράτειας των κρατών - μελών, προβλέπει μεν τη δυνατότητα περιορισμού, άρνησης ή ανάκλησης των ως άνω δικαιωμάτων για ορισμένους λόγους, πλην όμως δεν περιέχει σχετική ρύθμιση αναφορικά με την ακολουθούμενη διοικητική διαδικασία και την εφαρμογή ή μη του δικαιώματος ακροάσεως.

Το Δικαστήριο εξέφρασε και επί της συγκεκριμένης υποθέσεως την πάγια νομολογία του περί αναγωγής του ζητήματος στη δικονομική αυτονομία των κρατών - μελών, υπό τους

¹⁷¹ Βλ. αναλυτικότερα τα σημεία 52 και 53 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα M. Wathelet.

¹⁷² Πρεβεδούρου Ε., Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης (με αφορμή την απόφαση ΔΕΕ της 10ης Σεπτεμβρίου 2013, C-383/13 PPU, M. G. και N. R.), ΘΠΔΔ 10/2013, σελ. 82.

¹⁷³ Πρεβεδούρου Ε., Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης ως λόγος δημόσιας τάξης – Αυτεπάγγελτος έλεγχος κατά το αναιρετικό στάδιο – Η αρχή της ισοδυναμίας ως περιορισμός της δικονομικής αυτονομίας (ΔΕΕ της 17ης Μαρτίου 2016, C 161/15, Abdelhafid Bensada Benallal κατά État belge), Διοικητικό Δίκαιο ΠΜΣ, Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Μαθήματα 2015-2016, Νομολογία, www.prevedourou.gr και Τάκης Αθ., Παρατηρήσεις στην ΔΕΕ της 17ης Μαρτίου 2016, C-161/15, Abdelhafid Bensada Benallal κατά État belge, Αρμ. 2016, σελ. 917 επ. .

όρους τήρησης των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας¹⁷⁴. Διατύπωσε, δηλαδή, την άποψη ότι για την πρόσδοση της ισχύος του λόγου δημόσιας τάξης στο δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο ενωσιακό δίκαιο, είναι κρίσιμος ο τρόπος αντιμετώπισης του εν λόγω δικαιώματος στο πλαίσιο το εσωτερικού δικαίου του εκάστοτε κράτους - μέλους. Έτσι, εάν κατά το ισχύον εσωτερικό δίκαιο η παράβαση του δικαιώματος ακροάσεως αποτελεί λόγο δημόσιας τάξης που μπορεί να προβληθεί προς ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης ακόμα και κατά το αναιρετικό στάδιο, τότε ως λόγος δημόσιας τάξης που μπορεί να προβληθεί το πρώτον ενώπιον του αναιρετικού δικαστηρίου πρέπει να θεωρείται και η παραβίαση του δικαιώματος προηγούμενης ακροάσεως, όπως αυτό θεμελιώνεται στο δίκαιο της Ένωσης. Με τον τρόπο αυτόν, το Δικαστήριο τόνισε μεν τη θεμελιώδη σημασία του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης για την ενωσιακή δικαιοταξία, χωρίς ωστόσο να επιλύσει το ζήτημα εάν αυτό προσλαμβάνει τη φύση του λόγου δημόσιας τάξης. Ακόμα, επιχείρησε να περιορίσει τη δικονομική αυτονομία των κρατών - μελών επί τη βάσει των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας.

Αντίθετος στις ανωτέρω προτάσεις ήταν ο γενικός εισαγγελέας, P. Mengozzi¹⁷⁵. Αυτός, παίρνοντας σαφή θέση επί του υπό κρίση ζητήματος, υιοθέτησε την άποψη ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, όπως αυτό θεμελιώνεται στο δίκαιο της Ένωσης, δε συνιστά λόγο δημόσιας τάξης και ως εκ τούτου δεν επιτάσσεται, βάσει της αρχής της ισοδυναμίας, το παραδεκτό της προβολής της παράβασής του το πρώτον ενώπιον του αναιρετικού δικαστηρίου. Σε διαφορετική κατεύθυνση κινείται η απόφαση του Δικαστηρίου που ενισχύει την αυτεπάγγελτη εξέταση της προβολής του δικαιώματος ακροάσεως ως γενικής αρχής που διέπει το ενωσιακό οικοδόμημα, όταν το εν λόγω δικαίωμα αποτελεί λόγο δημόσιας τάξης κατά το εσωτερικό δίκαιο του κράτους - μέλους.

Συνεπώς, παρά τη σαφή θέση της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης περί αναγωγής στο εθνικό δίκαιο του εκάστοτε κράτους - μέλους ζητημάτων που άπτονται της εφαρμογής του δικαιώματος ακροάσεως, ως επιμέρους δικαιώματος άμυνας των Ευρωπαίων πολιτών, από τις εθνικές Διοικήσεις τους ή ακόμη ζητημάτων που συνδέονται με την ίδια τη φύση του δικαιώματος ακροάσεως ως λόγου δημόσιας τάξης, πρέπει να γίνει δεκτό πως η αποτελεσματική προστασία των ενδιαφερομένων, σε βάρος των

¹⁷⁴ ΔΕΕ της 15ης Οκτωβρίου 2015, C-310/14, Nike European Operations Netherlands, σκ. 28, ΔΕΕ της 21 ης Ιανουαρίου 2016, C-74/2014, Eturas UAB, σκ. 32.

¹⁷⁵ Πρεβεδούρου Ε., Αυτεπαγγέλτως εξεταζόμενοι ισχυρισμοί και δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης (προτάσεις Mengozzi της 13/1/2016, στην υπόθεση C-161/15, Abdelhafid Bensada Benallal κατά Βελγικού Δημοσίου), Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου, Μαθήματα 2015-2016, www.prevedourou.gr.

οποίων πρόκειται να ληφθεί ένα δυσμενές μέτρο ενωσιακής προέλευσης, επιτάσσει την επίλυση των αναφυόμενων προβλημάτων, τουλάχιστον σε ένα πρώτο στρατηγικό στάδιο, σε ενωσιακό επίπεδο και όχι αποκλειστικά επί τη βάση της διαδικαστικής αυτονομίας του εκάστοτε κράτους - μέλους. Έτσι, οι εθνικές διοικητικές αρχές πρέπει μεν να θεωρούνται ως αποδέκτες του δικαιώματος ακρόασης, όπως αυτό κατοχυρώνεται στην ενωσιακή έννομη τάξη, οι στρατηγικές κατευθύνσεις όμως ως προς τις θεμελιώδεις προϋποθέσεις άσκησης του είναι ανάγκη να καθορίζονται σε ενωσιακό επίπεδο, ώστε να εξασφαλίζεται ένα στοιχειώδες minimum ενιαίας και ουσιαστικής πραγμάτωσης, καθώς και πρακτικής αποτελεσματικότητας του δικαιώματος ακρόασης σε ολόκληρο τον ενωσιακό χώρο ως υψίστης σημασίας δικαιώματος του ενωσιακού οικοδομήματος. Μόνο κατ' αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται η αναγκαία ομοιογένεια και ομοιομορφία στην εφαρμογή ενωσιακής εμβέλειας θεμελιωδών αρχών, αλλά και δικαιωμάτων που έχουν υψηλή σπουδαιότητα για την υπεράσπιση των Ευρωπαίων πολιτών έναντι της βλαπτικής για τα συμφέροντά τους επέμβασης στη σφαίρα των δικαιωμάτων και ελευθεριών τους.

2.3. Το αντικειμενικό πλαίσιο αναφοράς του δικαιώματος

Επί αρκετές δεκαετίες, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης έχει αναγνωριστεί ως θεμελιακή αρχή του κοινοτικού και ήδη ενωσιακού δικαίου, ενώ πλέον κατοχυρώνεται ρητώς και σαφώς τόσο στο άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ), όσο και στο άρθρο 41 παρ. 2 στ. α' του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έχοντας τις βαθύτερες ρίζες του στις αρχές της δικαιοσύνης και της χρηστής διοίκησης, το δικαίωμα ακρόασης αναδείχθηκε σε συνταγματικής περιωπής αξία του ενωσιακού οικοδομήματος κυρίως βάσει της σχετικής νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο με τις αποφάσεις που εκδίδει διαγράφει το πλαίσιο που περιχαράκωνει τη λειτουργία του δικαιώματος στον ενωσιακό χώρο.

Όσον αφορά, ειδικότερα, στο εγγύτερο πλαίσιο αναφοράς του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, αυτό ξεκίνησε από το αντιμονοπωλιακό δίκαιο και έκτοτε επεκτάθηκε σε όλα σχεδόν τα πεδία του ευρωπαϊκού διοικητικού οικονομικού δικαίου, ώστε σήμερα καλύπτει ποικίλους τομείς του, όπως μεταξύ άλλων το δίκαιο της εποπτείας της

χορήγησης κρατικών ενισχύσεων, το δίκαιο διαχείρισης των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων κ.α.¹⁷⁶ .

Σε γενικότερο πλαίσιο, το δικαίωμα ακρόασης, ως δικαίωμα που διασφαλίζει τη χρηστή, νόμιμη και αποτελεσματική διοικητική δράση στο ενωσιακό σύστημα, αναδεικνύεται σε θεμελιώδη αρχή της διοικητικής διαδικασίας που παρέχει στον εκάστοτε ενδιαφερόμενο Ευρωπαίο πολίτη τη δυνατότητα να εκφράζει τις αντιρρήσεις και τα επιχειρήματά του πριν από την έκδοση οιασδήποτε επιβαρυντικής για αυτόν απόφασης που επίκειται να ληφθεί. Πρόκειται, επομένως, για ένα δικαίωμα γενικής εφαρμογής που αξιώνει την καθολική ισχύ του επί κάθε διαδικασίας που μπορεί να αποβεί σε βάρος των συμφερόντων του ενδιαφερομένου, ακόμα και αν απολείπεται σχετική ενωσιακή πρόβλεψη περί εφαρμογής του. Άλλωστε, ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας επιβάλλει να παρέχεται σε κάθε πρόσωπο, εναντίον του οποίου η Επιτροπή κινεί ορισμένη διοικητική διαδικασία, το δικαίωμα να προβάλει τις αντιρρήσεις και τους ισχυρισμούς του ως προς τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσής του, αλλά και ως προς τα έγγραφα και τα αποδεικτικά στοιχεία επί των οποίων πρόκειται να στηριχθεί η Επιτροπή, προκειμένου να διαπιστώσει την παράβαση του κοινοτικού δικαίου, που αποτελεί το εφελτήριο κίνησης της όλης διαδικασίας.

Η παροχή αυτής της δυνατότητας έκφρασης των απόψεων του ενδιαφερομένου ως προς το υποστατό, αλλά και τη λυσιτέλεια των κρίσιμων πραγματικών δεδομένων της υπόθεσής του από κοινού με την προβολή νομικών επιχειρημάτων που ενισχύουν τη θέση του είναι αναγκαία σε κάθε περίπτωση επικείμενης έκδοσης επιβαρυντικής για αυτόν απόφασης. Έτσι, η δυνατότητα ακρόασης που του προσφέρεται δια της άσκησης τυχόν διοικητικής προσφυγής μετά την έκδοση της κρίσιμης πράξης δεν αρκεί και δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να αντισταθμίσει το κενό που δημιουργείται από τη μη έγκαιρη προβολή των απόψεών του που θα μπορούσε να επηρεάσει την έκδοση της απόφασης¹⁷⁷. Μάλιστα, όπως γίνεται νομολογιακά δεκτό, δεν είναι δυνατή η θεραπεία της παραβίασης του άρθρου 41 του ΧΘΔΕΕ από την πρόβλεψη μεταγενέστερου δικαστικού ελέγχου της πράξης που εκδόθηκε κατά παράβαση του δικαιώματος ακρόασης. Ως εκ τούτου, μόνο σε περιπτώσεις συνδρομής επείγουσας ανάγκης προς λήψη της συγκεκριμένης δυσμενούς απόφασης είναι δυνατή η ταυτόχρονη ή και μεταγενέστερη τήρηση του υπό κρίση δικαιώματος.

¹⁷⁶ Καραγεώργου Β., Το δικαίωμα για χρηστή διοίκηση νέες τάσεις και δεδομένα για το ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο, ΕΔΔΔ 1, 2007, σελ. 52 επ. .

¹⁷⁷ Πρεβεδούρου Ε., Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης. (Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΔΕΕ της 10ης Σεπτεμβρίου 2013, C-383/13 PPU, Μ. G. και Ν. R.), ΘΠΔΔ 10/2013, σελ. 918 επ. Με παραπομπή στην απόφαση ΔΕΚ της 8ης Μαρτίου 2007, C-44/06, Gerlasch κατά Hauptzollamt Frankfurt, Συλλογή 2007, σελ. I-2071, σκέψεις 36 και 37.

Κεφάλαιο 3: Οι θεμελιώδεις προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης αναπτύσσει εφαρμογή εντός του ενωσιακού οικοδομήματος, όταν συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις που το θέτουν σε λειτουργία. Πρόκειται για όρους που πρέπει να συρρέουν σωρευτικώς, ώστε να καταστεί η τήρηση του δικαιώματος υποχρεωτική για τη νόμιμη έκδοση της τελικής απόφασης.

Έτσι, κατ' αρχάς, ως πρώτη προϋπόθεση τίθεται η έκδοση ενός ατομικού μέτρου που αφορά άμεσα και ατομικά τον ενδιαφερόμενο, χωρίς ωστόσο να είναι αναγκαίο το πρόσωπο που θα ασκήσει το δικαίωμα ακροάσεως να είναι ο αποδέκτης της κρίσιμης πράξης. Χαρακτηριστική είναι, εξάλλου, η απόφαση του Δικαστηρίου περί ακύρωσης Κανονισμού, ήτοι πράξης γενικής ισχύος, ένεκα της προσθήκης στο παράστημά του των ονομάτων των ενδιαφερομένων πολιτών. Συνεπώς, είναι δυνατό ακόμα και τέτοιου είδους κανονιστικές πράξεις να αφορούν άμεσα και ατομικά ορισμένα πρόσωπα, ώστε η ακρόασή τους πριν την έκδοση των εν λόγω πράξεων να καθίσταται επιβεβλημένη¹⁷⁸.

Ακολουθώς, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 41 παρ. 2 στ. α' του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, απαραίτητη προϋπόθεση άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης είναι η επιβολή ενός δυσμενούς μέτρου, ήτοι ενός μέτρου που δύναται να θίξει οικονομικής ή άλλης φύσεως συμφέροντα του ενδιαφερομένου. Σε κάθε περίπτωση, πρέπει η βλάβη που πρόκειται να επέλθει ως αποτέλεσμα της απόφασης να είναι νομικής ή πραγματικής φύσεως, αλλά και ουσιώδης¹⁷⁹.

Περαιτέρω, έχει κριθεί ότι η προηγούμενη ακρόαση δεν εφαρμόζεται ως επιπρόσθετη διαδικασία σε περιπτώσεις όπου η Διοίκηση προχωρά στη διαμόρφωση της κρίσης της και την έκδοση σχετικής πράξης κατόπιν υποβολής αιτήματος του διοικουμένου και ύστερα από εκτίμηση των στοιχείων που ενυπάρχουν στο φάκελο της υπόθεσης, όπως παραδείγματος χάριν στην περίπτωση της διαδικασίας επιλογής σχεδίου που θα τύχει χρηματοδοτικής ενίσχυσης σύμφωνα με τον Κανονισμό 2008/90 για την προώθηση των ενεργειακών τεχνολογιών στην Ευρώπη. Και τούτο, ένεκα του γεγονότος ότι ήδη περιέχονται στο φάκελο

¹⁷⁸ Πρεβεδούρου Ε., Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης. (Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΔΕΕ της 10ης Σεπτεμβρίου 2013, C-383/13 PPU, M. G. και N. R.), ΘΠΔΔ 10/2013, σελ. 918 επ. ΔΕΚ της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, C-402/05 P C-415/05, Kadi και Al Barakaat International Foundation, Συλλογή 2008, σελ. I-6351. Βλ. και ΔΕΚ της 23ης Οκτωβρίου 1974, 17/74, Transocean Marine Paint Association κατά Επιτροπής, Συλλογή [τόμος 1974, σελ. 441], σκέψη 15.

¹⁷⁹ Jarass H. D., Charta der Grundrechte der Europäischen Union, unter Einbeziehung der vom EuGH entwickelten Grundrechte and der Grundrechtregelungen der Verträge, Kommentar, Verlag C. H. Beck, München, 2010, Art. 52, αρ. περ. 21.

της υπόθεσης όλα τα απαραίτητα δικαιολογητικά που κρίνονται απαραίτητα για την έκδοση της κρίσιμης απόφασης. Ωστόσο, η εν λόγω θέση δεν πρέπει να γίνεται δεκτή ανεπιφύλακτα, καθότι αφορούσε σε ειδική διαδικασία επιλογής ενός εκ των διαγωνιζομένων. Έτσι, σε άλλη υπόθεση που αφορούσε την περίπτωση εξέτασης με νέα αυτοτελή διαδικασία της αίτησης επικουρικής προστασίας αλλοδαπού κατ' εφαρμογή της Οδηγίας 2004/83/EK του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004, ύστερα από την απόρριψη της αίτησης ασύλου ως προς την οποία τηρήθηκε η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου, κρίθηκε ότι πρέπει να δοθεί εκ νέου η δυνατότητα σε αυτόν να εκθέσει τις απόψεις του πριν την έκδοση απόφασης επί της αίτησης επικουρικής προστασίας, δεδομένου ότι διαφέρουν οι προϋποθέσεις υπαγωγής στο εν λόγω καθεστώς έναντι των όρων υπαγωγής στο καθεστώς ασύλου, ώστε δεν πρόκειται για διπλή εφαρμογή του δικαιώματος ακροάσεως.

Σε κάθε περίπτωση, το ζήτημα της παροχής ή μη του δικαιώματος προηγούμενης ακροάσεως επί διαδικασιών στο πλαίσιο των οποίων έχει υποβληθεί αίτημα του ενδιαφερομένου, πρέπει να επιλύεται *in concreto*, ήτοι ανάλογα με τις συνθήκες που επικρατούν επί της συγκεκριμένης κάθε φορά υπόθεσης και να μην αναζητείται η λύση στην εφαρμογή ενός γενικού κανόνα. Τούτη η άποψη φαίνεται ορθότερη για τον πρόσθετο λόγο ότι είναι αναγκαία κάθε φορά η στάθμιση εάν ο διοικούμενος είχε την ευκαιρία ήδη κατά το πρώιμο στάδιο υποβολής της αίτησής του να προβάλει όλους τους κρίσιμους ισχυρισμούς και τα στοιχεία που ενισχύουν τη θέση του ή άλλως αν η αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων του επιβάλλει την εκ νέου παροχή σε αυτόν της δυνατότητας να υπερασπίσει τον εαυτό του, ύστερα και από την αξιολόγηση μεταγενεστέρως ανακυψάντων δεδομένων και στοιχείων.

Τέλος, το άρθρο 41 παρ. 2 στ. α' του ΧΘΔΕΕ δεν περιέχει καμία αναφορά περί του εάν η Διοίκηση κατά την επιβολή του βλαπτικού διοικητικού μέτρου πρέπει να ενεργεί κατά δέσμια αρμοδιότητα ή κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας, διαθέτοντας δηλαδή ευρύ περιθώριο εκτίμησης ως προς τη λήψη ή μη της δυσμενούς διοικητικής απόφασης. Κατά κανόνα, η ενωσιακή διοίκηση διαθέτει μεγάλη ευελιξία ως προς τον καθορισμό των κατευθύνσεων που πρέπει να ακολουθήσει, ώστε να επιτύχει τους στόχους της ενωσιακής πολιτικής. Μάλιστα, η φύση των προς επιλογή μέτρων, ήτοι η άρρηκτη σύνδεση και συνύφανσή τους με τον τομέα της οικονομικής πολιτικής και το χώρο ανάπτυξης και ενοποίησης της αγοράς έχει ως αποτέλεσμα την ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας της ενωσιακής διοίκησης στην πλειονότητα των αποφάσεων που λαμβάνει, οι οποίες στηρίζονται σε περίπλοκες οικονομικές εκτιμήσεις και σταθμίσεις. Στο πλαίσιο αυτό, ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας και ιδίως η εφαρμογή του δικαιώματος προηγούμενης

ακρόασης ως του κατ' εξοχήν μέσου υπεράσπισης των εννόμων συμφερόντων του ενδιαφερομένου μπορεί να αποβεί καταλυτική για την τελική έκβαση της υπόθεσης και τη διαμόρφωση του περιεχομένου της οριστικώς εκδιδόμενης απόφασης. Έτσι, έχει κριθεί ότι ακόμα και στην περίπτωση χορήγησης τελωνειακής ατέλειας για την εισαγωγή μιας επιστημονικής συσκευής, όπου δεν προβλέπεται κατ' αρχήν η τήρηση της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου εισαγωγέα ενώπιον της Επιτροπής, η εφαρμογή του εν λόγω δικαιώματος κατά τη διοικητική διαδικασία έκδοσης της κρίσιμης απόφασης είναι απαραίτητη για την αποτελεσματική προστασία του¹⁸⁰.

Ωστόσο, αυτό που έχει εν τέλει σημασία είναι, κατά τη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης, όχι τόσο η συνδρομή ή μη διακριτικής ευχέρειας της ενωσιακής διοίκησης κατά τη διαμόρφωση του τρόπου δράσης της, αλλά η παροχή ή μη της ουσιαστικής δυνατότητας στον εκάστοτε ενδιαφερόμενο να οργανώσει αποτελεσματικά την άμυνά του έναντι της επικείμενης να εκδοθεί απόφασης, δια μέσου της ολοκληρωμένης πληροφόρησής του για τα στοιχεία επί των οποίων αυτή ερείδεται. Στο πλαίσιο αυτό, έχει κριθεί ότι σε περιπτώσεις επιβολής προστίμου για λόγους παράβασης των κανόνων του ανταγωνισμού αυτό που ελέγχεται είναι εάν κατά τη διαδικασία που διεξάγεται ενώπιον της Επιτροπής γνωστοποιήθηκαν επαρκώς στην ενδιαφερόμενη επιχείρηση τα δεδομένα της υπόθεσης που αποτελούν το έρεισμα έκδοσης της επικείμενης διοικητικής πράξης ή εάν εμφιλοχώρησαν σχετικές πλημμέλειες που στερούν από αυτή το δικαίωμα αποτελεσματικής οργάνωσης της άμυνάς της και ουσιαστικής άσκησης του δικαιώματος ακροάσεώς της¹⁸¹.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει, άλλωστε, η παραδοχή της νομολογίας ότι σε περίπτωση δράσης της ενωσιακής διοίκησης κατά δέσμια αρμοδιότητα, η προβολή της παράλειψης της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου δεν οδηγεί αυτομάτως σε ακύρωση του εκδοθέντος διοικητικού μέτρου.

Κεφάλαιο 4: Περιορισμοί ως προς την εφαρμογή της προηγούμενης ακρόασης

Σε ενωσιακό επίπεδο, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης δεν έχει απόλυτη ισχύ, αλλά η εφαρμογή του υπόκειται σε ορισμένους περιορισμούς. Οι εν λόγω περιορισμοί έχουν διαπλαστεί νομολογιακώς, ώστε η παράλειψη τήρησης του υπό κρίση δικαιώματος να μη

¹⁸⁰ ΔΕΚ της 21ης Νοεμβρίου 1991, C-269/90, Technische Universitat München, Συλλογή 1991, σελ. I-5469 και ΠΕΚ της 9ης Νοεμβρίου 1995, T-346/94, France-Aviation, Συλλογή 1995, σελ. II-02841.

¹⁸¹ ΔΕΚ της 7ης Ιανουαρίου 2004, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P και C-219/00 P, Aalborg Portland κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 2004, σελ. I-123, σκέψη 66 και ΔΕΕ της 25ης Οκτωβρίου 2011, C-110/10 P, Solvay, Συλλογή 2011, σελ. I-10439, σκέψη 48.

συνεπάγεται συστηματικώς την ακύρωση των βλαπτικών διοικητικών αποφάσεων που εκδίδονται κατά παράκαμψή του¹⁸².

Η εγγύτερη προσέγγιση των εν λόγω νομολογιακών τάσεων περιορισμού του δικαιώματος ακροάσεως, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο ενωσιακό δίκαιο, καταδεικνύει ότι αυτοί μπορούν να διακριθούν αφενός σε περιορισμούς που συνάπτονται με την εξυπηρέτηση επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος, υπό τις διάφορες εκφάνσεις με τις οποίες αυτό εμφανίζεται στο πλαίσιο της κοινωνικής ζωής, αφετέρου σε περιορισμούς που συναρτώνται με το ουσιαστικό περιεχόμενο της διοικητικής απόφασης και το βαθμό επηρεασμού του από την τυχόν διαδικαστική πλημμέλεια της παράβασης της προηγούμενης ακρόασης.

4.1. Επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος

Έτσι, κατ' αρχάς, αποτελεί πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ότι σε περιπτώσεις συνδρομής επείγουσας ανάγκης ή επιτακτικών λόγων δημοσίου συμφέροντος οι ενωσιακές αρχές μπορούν να προβαίνουν στη θέσπιση ατομικών βλαπτικών μέτρων που επηρεάζουν τα έννομα συμφέροντα ορισμένων προσώπων, δίχως να τα προσκαλούν σε προηγούμενη ακρόαση. Τούτο ισχύει κατ' αντιστοιχία με τα γινόμενα δεκτά στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης. Ως εκ τούτου, ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας των Ευρωπαίων πολιτών δεν αξιώνει απόλυτη εφαρμογή, αλλά μπορεί να υπόκειται σε περιορισμούς, υπό τον όρο ότι αυτοί πράγματι εκπληρώνουν τους σκοπούς δημοσίου συμφέροντος που επιδιώκει να διασφαλίσει το εκάστοτε κρίσιμο διοικητικό μέτρο και δε συνιστούν υπέρμετρα επαχθή επέμβαση που εκμηδενίζει τον ίδιο των πυρήνα των εν λόγω δικαιωμάτων.

Καθίσταται, επομένως, σαφές πως όταν επείγουσα ανάγκη ή επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος επιβάλλουν τη λήψη εκ μέρους της ενωσιακής διοίκησης ενός δυσμενούς μέτρου, δίχως την τήρηση του δικαιώματος προηγούμενης ακροάσεως των ενδιαφερομένων προσώπων που πρόκειται να θιγούν από αυτό, είναι δυνατή η κατ' εξαίρεση παράλειψή του υπό κρίση δικαιώματος, η οποία όμως πρέπει απαραίτητως να κατατείνει

¹⁸² Βλ. σχετικά Kahl W., Lücken und Ineffektivitäten im Europäischen Verfahrensverbund am Beispiel des Rechts auf Anhörung, DVBL 2012, σελ. 602, όπου προβαίνει στη διάκριση τεσσάρων επιμέρους περιπτώσεων στις οποίες διαπιστώνεται έλλειμμα προστασίας των δικαιωμάτων άμυνας: 1) στις σύνθετες διαδικασίες, που διεξάγονται σε ενωσιακό, αλλά και σε εθνικό επίπεδο (τελωνειακό δίκαιο), 2) στα διαδικαστικά δικαιώματα τρίτων (επιχειρήσεων) στον τομέα του ανταγωνισμού και των κρατικών ενισχύσεων, 3) στις πράξεις ηπίου δικαίου, όπως στις κατευθυντήριες γραμμές για τον υπολογισμό των προστίμων και 4) στις διεθνείς σχέσεις, όπως για παράδειγμα, σε δεσμεύσεις τραπεζικών λογαριασμών σε περίπτωση συμμετοχής σε τρομοκρατικές οργανώσεις.

στην επίτευξη των εν λόγω υψηλής σπουδαιότητας στόχων, χωρίς να φτάνει έως του σημείου της πλήρους καταστρατήγησης του σχετικού δικαιώματος.

4.1.1. Προστασία της δημόσιας υγείας

Παράδειγμα τέτοιου είδους περίπτωσης συνδρομής επείγουσας ανάγκης που επιτάσσει την έκδοση απόφασης, δίχως την τήρηση του δικαιώματος ακρόασεως του προσώπου που πρόκειται να θιγεί άμεσα από αυτήν, είναι η προστασία της δημόσιας υγείας.

Στη χαρακτηριστική, εν προκειμένω, υπόθεση *Dokter*, το Δικαστήριο διατύπωσε την κρίση ότι η παράλειψη εφαρμογής του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης είναι ανεκτή, αλλά και δικαιολογημένη όταν υπάρχει απειλή για τη δημόσια υγεία. Συγκεκριμένα, υπό τις συνθήκες της ακραίας μεταδοτικότητας του αφθώδους πυρετού και της άμεσης ανάγκης καταπολέμησής του χάριν της αποτελεσματικής προστασίας της δημόσιας υγείας, το Δικαστήριο δέχθηκε πως η αρμόδια αρχή μπορούσε να προχωρήσει στη λήψη των αναγκαίων μέτρων που ήταν κατάλληλα να ανακόψουν την διάδοση του νοσήματος, ακόμα και χωρίς να γνωστοποιήσει προηγουμένως σε όλους τους δυνητικά ενδιαφερομένους τα κρίσιμα δεδομένα επί των οποίων στηρίζονται τα ως άνω μέτρα και δίχως να προσκαλέσει αυτούς να εκφράσουν τις απόψεις του επί των επίμαχων περιστατικών και εγγράφων.

Στην ως άνω κρίση οδηγήθηκε το Δικαστήριο με το σκεπτικό ότι ο εν λόγω περιορισμός του δικαιώματος ακρόασεως ως επιμέρους δικαιώματος άμυνας των Ευρωπαίων πολιτών θα συνιστούσε υπέρμετρα επαχθή επέμβαση στη σφαίρα των δικαιωμάτων και ελευθεριών τους μόνο εάν αποκλειόταν η δυνατότητά τους να προσβάλουν σε μεταγενέστερη διαδικασία τα επίμαχα μέτρα, στερούμενοι έτσι εξ ολοκλήρου το δικαίωμα να προβάλουν αποτελεσματικώς και λυσιτελώς όλους τους ισχυρισμούς τους αναφορικά με αυτά.

Πρόκειται για μια θέση, η οποία θέτει σε προτεραιότητα την εν γένει διασφάλιση του δικαιώματος του εκάστοτε ενδιαφερομένου να υπερασπιστεί τα συμφέροντά του έναντι της επικείμενης δυσμενούς για αυτόν διοικητικής απόφασης, ακόμα και αν η άσκηση του υπό κρίση δικαιώματος άμυνας δεν προηγηθεί της έκδοσης του διοικητικού μέτρου, αλλά οπωσδήποτε επιτραπεί έστω και σε μεταγενέστερο στάδιο. Με τον τρόπο αυτόν, όμως, παραγνωρίζεται ότι ο σκοπός της ακρόασης δεν εκπληρώνεται στο ακέραιο, όταν αυτή χάνει τον προηγούμενο χαρακτήρα της και μετατρέπεται σε μια διαδικασία που επιχειρεί να ανατρέψει την ήδη εκδοθείσα διοικητική απόφαση.

4.1.2. Προστασία της δημόσιας ασφάλειας από φαινόμενα τρομοκρατίας

Άλλη περίπτωση συνδρομής επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος που υπαγορεύει τη λήψη δυσμενών μέτρων από την αρμόδια αρχή, δίχως την τήρηση του δικαιώματος ακρόασης των ενδιαφερομένων προσώπων, αποτελεί η ανάγκη διασφάλισης της δημόσιας ασφάλειας και αποτροπής τρομοκρατικών φαινομένων. Πρόκειται για έναν εξαιρετικής σπουδαιότητας λόγο δικαιολόγησης του περιορισμού του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, δεδομένου ότι η επίτευξη της ειρήνης στον ενωσιακό χώρο και η εξασφάλιση της ασφάλειας όλων των Ευρωπαίων πολιτών αποτελεί έναν από τους θεμελιώδεις στόχους της διατήρησης και ανάπτυξης της Ένωσης ως Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης σύμφωνα και με τα οριζόμενα στη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

Εντός του πλαισίου αυτού, στην υπόθεση της Γαλλικής Δημοκρατίας κατά People's Mojahedin Organization of Iran¹⁸³, το Δικαστήριο έκρινε ως θεμιτή την εξαίρεση από την εφαρμογή του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης ως επιμέρους δικαιώματος άμυνας σε περιπτώσεις, κατά τις οποίες η τρομοκρατία θέτει υπό διακινδύνευση τη δημόσια ασφάλεια. Αναλυτικότερα, με την ως άνω απόφαση έγινε δεκτός ως δικαιολογημένος ο περιορισμός του δικαιώματος ακρόασης αναφορικά με τη λήψη αποφάσεων δέσμευσης κεφαλαίων προσώπων και οντοτήτων που συνδέονται με τρομοκρατικές οργανώσεις, προς διατήρηση της αποτελεσματικότητας των εν λόγω περιοριστικών μέτρων που υπηρετούν επιτακτικούς σκοπούς ασφάλειας και κατοχύρωσης των διεθνών σχέσεων της Ένωσης και των κρατών - μελών της. Βέβαια, το Δικαστήριο προχώρησε και στη διατύπωση της άποψης ότι η αρμόδια αρχή οφείλει να πληροφορήσει πλήρως τους ενδιαφερομένους για τα στοιχεία που αποτέλεσαν το έρεισμα της δυσμενούς απόφασής της και να τους παράσχει τη δυνατότητα προβολής των απόψεων και ισχυρισμών τους αναφορικά με αυτή ταυτόχρονα ή και μετά την έκδοσή της.

Η δυνατότητα καθιέρωσης εξαιρέσεων από την εφαρμογή των δικαιωμάτων άμυνας προς τον σκοπό διατήρησης της δημόσιας ασφάλειας στον ενωσιακό χώρο αποτυπώνεται χαρακτηριστικά και στην απόφαση Kadi I¹⁸⁴. του Δικαστηρίου. Αναλυτικότερα, στις σκέψεις 373 – 376 της ως άνω απόφασης κρίθηκε σκόπιμη η διατήρηση των αποτελεσμάτων των διοικητικών μέτρων δέσμευσης κεφαλαίων που εκδόθηκαν κατά παράβαση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης για σύντομη χρονική περίοδο και προς τον σκοπό παροχής στις

¹⁸³ ΔΕΕ της 21ης Δεκεμβρίου 2011, C-27/09 P, Γαλλία κατά People's Mojahedin Organization of Iran, σκέψεις 52, 61-67. Βλ. επίσης ΔΕΚ της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, C-402/05 P C-415/05 P, Kadi και Al Barakaat International Foundation, σκέψεις 373-376.

¹⁸⁴ ΔΕΚ της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, C-402/05 P C-415/05 P, Kadi και Al Barakaat International Foundation, σκέψεις 373-376.

διοικητικές αρχές του αναγκαίου χρόνου, ώστε να άρουν τις διαπιστωθείσες παραβάσεις. Και τούτο, ένεκα της σοβαρότητας και του μη αναστρέψιμου των συνεπειών που θα προκαλούνταν από την τυχόν ακύρωση των εν λόγω περιοριστικών μέτρων ως προς την αποτελεσματικότητά τους.

4.2. Στάθμιση των πρακτικών συνεπειών παράβασης της προηγούμενης ακρόασης

Όσον αφορά στον δεύτερο περιορισμό που τίθεται από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως προς την εφαρμογή του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης σε ενωσιακό επίπεδο, αυτός έγκειται στην παραδοχή ότι η εμφίλοχρηση οιασδήποτε πλημμέλειας ή παρατυπίας κατά την άσκηση του υπό κρίση δικαιώματος δεν οδηγεί στην ακύρωση της τελικής πράξης¹⁸⁵, παρά μόνο εάν έχει επίπτωση στο ουσιαστικό της περιεχόμενο. Έτσι, η δικονομική συνέπεια της παράβασης του ουσιώδους διαδικαστικού τύπου της προηγούμενης ακρόασης εξαρτάται από τον βαθμό επίδρασης της διαδικαστικής αυτής πλημμέλειας στη διαμόρφωση του οριστικού περιεχομένου του επίμαχου μέτρου.

Με βάση την ως άνω κεντρική ιδέα, επί πολυάριθμων υποθέσεων το Δικαστήριο ελέγχει, προκειμένου να ακυρώσει μια πράξη, εάν η παραβίαση των δικαιωμάτων άμυνας του ενδιαφερομένου κατά τη διαδικασία έκδοσής της οδήγησε σε διαφορετικό τελικό αποτέλεσμα συγκριτικά με το αποτέλεσμα στο οποίο θα κατέληγε η αρμόδια αρχή εάν δεν είχε εμφίλοχωρήσει η εν λόγω παραβίαση¹⁸⁶. Κρίσιμη, επομένως, αναδεικνύεται η στάθμιση των πρακτικών συνεπειών της παραβίασης του σεβασμού του δικαιώματος ακροάσεως ως επιμέρους δικαιώματος άμυνας, ώστε επέρχεται ακύρωση της πράξης μόνο στην περίπτωση, όπου απολειπομένης της κρίσιμης διαδικαστικής πλημμέλειας, η διοικητική διαδικασία θα κατέληγε σε διαφορετικό αποτέλεσμα.

Ως εκ τούτου, ο εκάστοτε ενδιαφερόμενος που αιτείται την ακύρωση της εκδοθείσας σε βάρος του διοικητικής απόφασης, ένεκα παράλειψης της προηγούμενης ακρόασής του, πρέπει να επικαλεστεί ότι το εν λόγω διαδικαστικό σφάλμα οδήγησε σε διαφορετική τελική έκβαση της υπόθεσης που τον αφορά, ένεκα στέρησης του ουσιώδους δικαιώματός του να αμυνθεί αποτελεσματικά κατά της έκδοσής της. Στην πλειονότητα δε των περιπτώσεων δε θα πρόκειται αποκλειστικώς για αφαίρεση του δικαιώματος ακροάσεως του ενδιαφερομένου,

¹⁸⁵ ΔΕΕ της 10ης Σεπτεμβρίου 2013, C-383/13 PPU, M. G. και N. R. κατά Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, σκέψη 39.

¹⁸⁶ ΔΕΚ της 21ης Μαρτίου 1990, C-142/87, Βέλγιο κατά Επιτροπής, Συλλογή 1990, σελ. I-959, σκέψεις 46-48 και ΔΕΚ της 2ας Οκτωβρίου 2003, C-194/99, Thyssen Stahl, Συλλογή 2003, σελ. I-821, σκέψεις 30- 31.

αλλά για στέρηση των εν γένει δικαιωμάτων άμυνας που διαθέτει, ήτοι και του δικαιώματός του προς πρόσβαση στα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσής του.

Ιδιαίτερα ενδιαφέρον είναι, στο σημείο αυτό, ότι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν απαιτεί την αναφορά εκ μέρους του εκάστοτε ενδιαφερομένου των ισχυρισμών και των στοιχείων που θα έθετε υπόψιν της Διοίκησης, εάν είχε κληθεί προς ακρόαση πριν την έκδοση της πράξης. Αντιθέτως, αποδίδει εξέχουσα βαρύτητα στην επίκληση από εκείνον της πλημμελούς ενημέρωσής του από το αρμόδιο όργανο και την επισήμανση ενός πραγματικού ή και νομικού στοιχείου, η γνωστοποίηση του οποίου θα συνέβαλλε στην αποτελεσματική οργάνωση της άμυνάς του και την ενίσχυση της θετικής επιρροής του στη διαμόρφωση του οριστικού περιεχομένου της εκδοθείσας απόφασης¹⁸⁷.

Έτσι, έχει κριθεί ότι στο πλαίσιο του δικαίου του ανταγωνισμού, η ενδιαφερόμενη επιχείρηση δεν οφείλει να αποδείξει ότι εάν της είχαν γνωστοποιηθεί με κατάλληλο τρόπο τα δεδομένα της υπόθεσης, η απόφαση της Επιτροπής θα προσλάμβανε διαφορετικό περιεχόμενο, αλλά αρκεί η προβολή εκ μέρους της του ισχυρισμού ότι εάν είχε λάβει τη δέουσα ενημέρωση επί των στοιχείων της υπόθεσης, θα είχε οργανώσει καλύτερα την άμυνά της δια μέσου της αξιοποίησής τους¹⁸⁸. Επομένως, αυτό που ενδιαφέρει είναι ότι η πλημμελής πληροφόρηση του ενδιαφερομένου επιδρά αρνητικά και καθιστά ανέφικτη τη λυσιτελή άσκηση του δικαιώματός του προς προηγούμενη ακρόαση.

Σε κάθε περίπτωση, αρμόδιο για τη συναγωγή της τελικής εκτίμησης περί της ορθής ή μη εκπλήρωσης του καθήκοντος πληροφόρησης του ενδιαφερομένου εκ μέρους των αρμοδίων διοικητικών οργάνων, αλλά και περί της δυνατότητας των μη κοινοποιηθέντων δεδομένων και στοιχείων να επιδράσουν στην τελική έκβαση της υπόθεσης είναι αποκλειστικώς το Δικαστήριο της Ένωσης, το οποίο προβαίνει κατ' αυτόν τον τρόπο σε αρνητικό έλεγχο, καθότι δεν απαιτεί την προβολή εκ μέρους του ενδιαφερομένου ισχυρισμών που θα οδηγούσαν οπωσδήποτε σε διαφορετικό τελικό αποτέλεσμα. Συνεπώς, δεν αρκεί μεν η απλή προβολή εκ μέρους του εκάστοτε ενδιαφερομένου της μη τήρησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασής του, δεν μπορεί όμως να απαιτηθεί από αυτόν η απόδειξη ότι το εν λόγω ουσιώδες διαδικαστικό σφάλμα οδήγησε σε διαφορετικό αποτέλεσμα της διοικητικής διαδικασίας, ώστε αρκεί απλώς ο μη αποκλεισμός ενός τέτοιου ενδεχομένου, ένεκα στέρησης από αυτόν του δικαιώματός του να αμυνθεί αποτελεσματικώς

¹⁸⁷ ΔΕΚ της 5ης Οκτωβρίου 2000, C-288/96, Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, σελ. I-8237, σκέψη 101 και ΔΕΚ της 1 ης Οκτωβρίου 2009, C-141/08 P, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2009, σελ. I-9147, σκέψη 94.

¹⁸⁸ ΔΕΚ της 2ας Οκτωβρίου 2003, C-199/99 P, Corus UK κατά Επιτροπής, Συλλογή 2003, σελ. I-11177, σκέψη 128.

και λυσιτελώς κατά της έκδοσής της κρίσιμης πράξης. Έτσι, αποκλειστικά αρμόδιο για τη στάθμιση της επιρροής της διαδικαστικής αυτής πλημμέλειας στο ουσιαστικό περιεχόμενο της τελικώς εκδοθείσας πράξης είναι το επιλαμβανόμενο Δικαστήριο της Ένωσης.

4.3. Συγκριτική αξιολόγηση των νομολογιακών τάσεων περιορισμού του δικαιώματος ακροάσεως σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο

Η συνολική επισκόπηση της ενωσιακής και εθνικής νομολογιακής προσέγγισης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης και των ορίων εφαρμογής του καταδεικνύει ότι τα ελληνικά δικαστήρια έχουν την τάση ευρύτερου περιορισμού της εφαρμογής του, καθότι υπάγουν την τήρησή του σε αυστηρότερες προϋποθέσεις από αυτές που θέτει το ενωσιακό δίκαιο και η σχετική νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Αναλυτικότερα, σε εθνικό επίπεδο, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας διαγράφει ένα πλέγμα προϋποθέσεων που περιχαρακώνουν αυστηρώς το πεδίο εφαρμογής της προηγούμενης ακρόασης. Σύμφωνα με τα γινόμενα παγίως δεκτά από το εν λόγω ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο, η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου απαιτείται: 1) πριν από την έκδοση ατομικών και όχι κανονιστικών βλαπτικών διοικητικών πράξεων, εκτός αντίθετης σχετικής ρύθμισης¹⁸⁹, 2) όταν αφετηρία εκκίνησης της διοικητικής διαδικασίας που πρόκειται να καταλήξει στην έκδοση του κρίσιμου δυσμενούς μέτρου είναι η αυτεπάγγελτη ενέργεια της διοικητικής αρχής και όχι τυχόν αίτηση του ενδιαφερομένου, εκτός αντίθετης σχετικής πρόβλεψης του νόμου ή αντίθετου συμπεράσματος που συνάγεται από τις διατάξεις του¹⁹⁰, 3) όταν η επιβολή του δυσμενούς μέτρου προσλαμβάνει το χαρακτήρα διοικητικής κύρωσης που συναρτάται με την υποκειμενική συμπεριφορά ή υπαιτιότητά του διοικουμένου¹⁹¹ και όχι με τη συνδρομή αντικειμενικών δεδομένων¹⁹², 4) όταν το διοικητικό όργανο λαμβάνει την απόφαση λήψης του επιβλαβούς διοικητικού μέτρου κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας και όχι κατά δέσμια αρμοδιότητα¹⁹³, οπότε η άσκηση του δικαιώματος ακροάσεως κρίνεται αλυσιτελής και, τέλος, 5) όταν η Διοίκηση προξενεί δια μέσου της κρίσιμης πράξης της θετική βλάβη στα δικαιώματα ή έννομα

¹⁸⁹ ΣτΕ Ολ 2040/1977. Βλ. Σπηλιωτόπουλο Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011, σελ. 159.

¹⁹⁰ ΣτΕ 4743/1977, 4519/1988.

¹⁹¹ ΣτΕ 3244/2002, 551/2003, 1246/2004. Βλ. Οικονομίδη Ν., Περί προηγούμενης ακροάσεως, με αφορμή τη ΣτΕ 2370/2007, ΔΦΝ 2007, σελ. 1872.

¹⁹² ΣτΕ 1013/2001, 1929/2001, 1455/2004, 1229 και 3859/2004.

¹⁹³ ΣτΕ 530/2002, 3268/2003, 405/2007.

συμφέροντά του ενδιαφερομένου και όχι όταν απλώς παραλείπει ή αρνείται τη χορήγηση σε αυτόν ορισμένου δικαιώματος ή τη διαμόρφωση μιας ευνοϊκής για εκείνον κατάστασης¹⁹⁴.

Δια μέσου των ως άνω τιθέμενων προϋποθέσεων, με τις οποίες η ελληνική νομολογία προβαίνει σε ορισμό και κατ' επέκταση σε περιορισμό του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, δημιουργούνται πολυάριθμα κενά για την αποτελεσματική προστασία του διοικουμένου επί περιπτώσεων, όπου η εφαρμογή του υπό κρίση δικαιώματος αναδεικνύεται πράγματι καταλυτική για την υπεράσπιση των συμφερόντων του έναντι της επεμβατικώς δρώσας Διοίκησης. Πρόκειται ιδίως για περιπτώσεις, όπου τα όρια της εξουσιαστικής δράσης της Διοίκησης είναι αφανή και δυσδιάκριτα, ώστε υποκρύπτονται διάφοροι κίνδυνοι για την ουσιαστική προστασία του διοικουμένου ως ασθενέστερου μέρους. Οι εν λόγω περιορισμοί σε συνδυασμό με τις ερμηνευτικές δυσχέρειες που εντοπίζονται κατά την αποσαφήνιση αόριστων αξιολογικών εννοιών, όπως του επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος, που δικαιολογούν τον κατ' εξαίρεση περιορισμό του δικαιώματος ή ακόμη σε συνδυασμό με προβληματικές νομολογιακές κατασκευές που δημιουργούνται προς τον σκοπό επιτάχυνσης και απλούστευσης της διοικητικής διαδικασίας δημιουργούν έντονη ανησυχία γύρω από την ουσιαστική πραγμάτωση του δικαιώματος ακρόασεως στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης και καθιστούν επιτακτική την ανάγκη επαναφοράς του ζητήματος πρακτικής θεμελίωσής του σε νομοθετικό ή και συνταγματικό επίπεδο.

Αντιθέτως, πολύ πιο ενθαρρυντικός για την αποτελεσματική προστασία των πολιτών είναι ο τρόπος αντιμετώπισης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στο επίπεδο της ενωσιακής έννομης τάξης. Η κύρια διαφορά της ενωσιακής έναντι της εθνικής νομολογιακής προσέγγισης του υπό κρίση δικαιώματος συνίσταται στο γεγονός ότι σύμφωνα με την πάγια θέση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης η ενωσιακή διοίκηση πρέπει να εφαρμόσει το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης ακόμα και επί περιπτώσεων, όπου αντικειμενικές παρανομίες αποτελούν την αιτία έκδοσης της επικείμενης δυσμενούς απόφασης. Και τούτο κατ' αντίθεση με τα γινόμενα δεκτά από τη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων, κατά την οποία η τήρηση της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου πριν την επιβολή σε βάρος του ενός βλαπτικού διοικητικού μέτρου προϋποθέτει τη συνάφεια της λήψης του εν λόγω μέτρου με την υποκειμενική συμπεριφορά ή υπαιτιότητά του και όχι με τη συνδρομή αντικειμενικών δεδομένων¹⁹⁵. Χαρακτηριστική είναι, εν προκειμένω, η απόφαση του ΔΕΚ, με την οποία προχώρησε στη διατύπωση της κρίσης ότι η εφαρμογή του δικαιώματος ακρόασεως είναι απαραίτητη και στην περίπτωση επιβολής προστίμου για αλίευση, δίχως

¹⁹⁴ ΣτΕ 1905/1977, 4680/1983, 2095/1989, 3184/1988.

¹⁹⁵ ΣτΕ 1685/2013.

σχετική αλιευτική άδεια, ήτοι ακόμα και όταν η επιβολή της δυσμενούς πράξης στηρίζεται σε αντικειμενική παρανομία¹⁹⁶.

Η ως άνω θέση του Δικαστηρίου δημιουργεί ευλόγως την ανάγκη επανεξέτασης της ελληνικής νομολογιακής προσέγγισης που δέχεται ότι δεν απαιτείται η τήρηση της προηγούμενης ακρόασης, όταν η διοικητική αρχή λαμβάνει την κρίσιμη απόφαση κατά δέσμια αρμοδιότητα και επί τη βάσει αντικειμενικών περιστατικών, ώστε καθίσταται αλυσιτελής η άσκηση του δικαιώματος ακροάσεως πριν την έκδοσή της¹⁹⁷. Η αποδοχή της εν λόγω προβληματικής άποψης που γεννά πολυάριθμες ερμηνευτικές δυσχέρειες ως προς τον καθορισμό των ορίων της εκάστοτε εξουσιαστικής δράσης της Διοίκησης πρέπει να τεθεί επί τάπητος υπό το φως των νομολογιακών παραδοχών του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της επιταγής συμμόρφωσης με τις κατευθύνσεις του επί τη βάσει των αρχών της ενιαίας και ομοιόμορφης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου και των γενικών αρχών που διατρέχουν τη συνολική διάρθρωση του ενωσιακού οικοδομήματος.

Περαιτέρω, διαφορετική είναι η αντιμετώπιση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης συγκριτικά με την αντίστοιχη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η διοικητική διαδικασία εκκινείται από σχετική αίτηση του διοικουμένου. Έτσι, ενώ σε εθνικό επίπεδο κρίνεται ότι η διοικητική αρχή υποχρεούται να προσκαλέσει τον ενδιαφερόμενο προς προβολή των απόψεων και ισχυρισμών του, μόνο όταν πρόκειται να εκδοθεί ατομική δυσμενής πράξη αυτεπαγγέλτως και όχι κατόπιν αιτήματος του ιδίου, καθότι θεωρείται ότι με την υποβολή της αίτησης είχε την ευκαιρία να επικαλεστεί τα δεδομένα και τα στοιχεία που ενισχύουν τη θέση του, η ενωσιακή νομολογία δέχεται ότι είναι πιθανό να πρέπει να κληθεί σε ακρόαση το πρόσωπο που πρόκειται να θιγεί από την έκδοση της δυσμενούς πράξης, ακόμα και αν είχε υποβληθεί αίτηση εκ μέρους του, ενώ σε κάθε περίπτωση είναι αναγκαία η συνεκτίμηση των συνθηκών που επικρατούν και των αναγκών που αξιώνουν ικανοποίησης σε κάθε συγκεκριμένη υπόθεση, ώστε πρέπει να αποφεύγεται η γενίκευση κανόνων.

Ακόμα, ενώ κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας η προηγούμενη ακρόαση μπορεί να λαμβάνει χώρα μία μόνο φορά σε περίπτωση έκδοσης πράξεων με διαφορετικό μεν περιεχόμενο, οι οποίες όμως έχουν ως έρεισμα τα ίδια πραγματικά

¹⁹⁶ Πρεβεδούρου Ε., Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης. (Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΔΕΕ της 10ης Σεπτεμβρίου 2013, C-383/13 PPU, M. G. και N. R.), ΘΠΔΔ 10/2013, σελ. 918 επ., ΔΕΚ της 29ης Ιουνίου 1994, Fiskano, Συλλογή 1994, σελ. I-2885, σκέψη 34.

¹⁹⁷ ΔΕφΑθ 3447/2011, παρατηρήσεις Δετσαρίδη Χ., ΔιΔικ 24 (2012), σελ. 1153 επ. .

περιστατικά, κατά τη διατυπωθείσα θέση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι απαραίτητη η εκφορά των απόψεων του διοικουμένου στο πλαίσιο κάθε αυτοτελούς διαδικασίας, όπως για παράδειγμα στο πλαίσιο των διοικητικών διαδικασιών χορήγησης καθεστώτος ασύλου και επικουρικής προστασίας.

Συν τοις άλλοις, διαφοροποίηση παρατηρείται ως προς τα πρόσωπα των εν δυνάμει φορέων του δικαιώματος ακρόασης. Πιο συγκεκριμένα, ενώ κατά το εθνικό δίκαιο φορέας του δικαιώματος μπορεί να είναι αποκλειστικά και μόνο ο αποδέκτης του βλαπτικού διοικητικού μέτρου, ήτοι ο άμεσα ενδιαφερόμενος, κατά την ενωσιακή νομολογία την ιδιότητα του φορέα του υπό κρίση δικαιώματος είναι δυνατό να προσλαμβάνουν και τρίτοι, έμμεσα ενδιαφερόμενοι.

Εξάλλου, διαφορετικά προσεγγίζει η ελληνική νομολογία, σε σύγκριση με την αντίστοιχη ενωσιακή, το ζήτημα της κάλυψης του διαδικαστικού σφάλματος της παράβασης του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης από τη μετέπειτα άσκηση τυχόν διοικητικής προσφυγής. Έτσι, ενώ κατά τη διατυπωθείσα θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας η άσκηση από τον διοικούμενο, σε μεταγενέστερο της έκδοσης της πράξης στάδιο, της ειδικής διοικητικής ή ενδικοφανούς προσφυγής που προβλέπεται από τον νόμο και η προβολή δια αυτής όλων των ισχυρισμών και στοιχείων που θα επικαλούνταν κατά την τυχόν γενόμενη ακρόασή του καλύπτει τη μη τήρηση της προηγούμενης ακρόασής του, κατά το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξέχουσα βαρύτητα αποκτά ο προηγούμενος χαρακτήρας της ακρόασης, ώστε δεν αρκεί η παροχή στον διοικούμενο της δυνατότητας να προβάλει τις απόψεις του μετά την τυχόν άσκηση διοικητικής προσφυγής, επειδή με τον τρόπο αυτόν στερείται του δικαιώματος να εκθέσει έγκαιρα τους ισχυρισμούς του και να αποτρέψει τη λήψη του δυσμενούς μέτρου που θίγει την έννομη θέση του. Έτσι, μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις συνδρομής επείγουσας ανάγκης μπορεί να δικαιολογηθεί η ταυτόχρονη ή και μεταγενέστερη της έκδοσης της πράξης τήρηση της προηγούμενης ακρόασης.

Τέλος, διαφορετική είναι η προσέγγιση των δικαστηρίων των δύο εννόμων τάξεων αναφορικά με το ζήτημα της νομολογιακής κατασκευής της λυσιτελούς προβολής του λόγου περί παραβίασης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης προς ακύρωση της τελικής πράξης που εκδόθηκε κατά παράβαση του εν λόγω ουσιώδους διαδικαστικού τύπου. Ειδικότερα, ενώ κατά το Συμβούλιο της Επικρατείας είναι αναγκαία η προβολή των ισχυρισμών που θα επικαλούνταν ο ενδιαφερόμενος εάν είχε κληθεί σε ακρόαση πριν τη λήψη του επίμαχου μέτρου και οι οποίοι θα οδηγούσαν στην έκδοση απόφασης με διαφορετικό περιεχόμενο, κατά το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κρίσιμη

αναδεικνύεται η εξέταση εάν η έλλειψη του διαδικαστικού αυτού τύπου, ήτοι η εμφίλοχρηση του σχετικού διαδικαστικού σφάλματος είχε ως απόρροια διαφορετικό αποτέλεσμα της διαδικασίας. Προς τούτο, όμως, δεν απαιτείται η προβολή από τον ενδιαφερόμενο των ισχυρισμών και στοιχείων που θα επικαλούνταν κατά την τυχόν γενόμενη ακρόασή του ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού οργάνου, αλλά η επισημάνση ενός στοιχείου του φακέλου, του οποίου δεν έλαβε γνώση, ώστε να μπορέσει να οργανώσει αποτελεσματικά την άμυνά του και να καταστρώσει κατάλληλα την επιχειρηματολογία του επηρεάζοντας τη διαμόρφωση της κρίσης της διοικητικής αρχής. Δεν απαιτείται, άλλωστε η συναγωγή βέβαιου συμπεράσματος περί διαφορετικού αποτελέσματος της διαδικασίας, αλλά αρκεί απλώς ο μη αποκλεισμός ενός τέτοιου ενδεχομένου. Πρόκειται, οπωσδήποτε, για μια πιο ευέλικτη προσέγγιση συγκριτικά με την αντίστοιχη θέση της ελληνικής νομολογίας που τάσσει αυστηρότερους όρους για την ευδοκίμηση του σχετικού λόγου ακύρωσης της τελικώς εκδοθείσας πράξης λόγω μη τήρησης του δικαιώματος ακροάσεως.

Οι ως άνω εκτιθέμενες διαφοροποιήσεις της εθνικής και ενωσιακής νομολογιακής αντιμετώπισης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης συνηγορούν υπέρ της άποψης ότι πρέπει να τεθεί σε νέα βάση η εν γένει ελληνική νομολογιακή τάση περιορισμού του δικαιώματος, δεδομένου ότι αυτή δε συμβαδίζει με την αντίστοιχη προσέγγιση του ενωσιακού δικαίου και της ενωσιακής νομολογίας. Η ανάγκη ομοιογένειας και ομοιομορφίας των δικαίων και της πρακτικής των κρατών - μελών, όσον αφορά στο σεβασμό και την εφαρμογή θεμελιωδών αρχών του δικαίου της Ένωσης που συνάπτονται με κορυφαία δικαιώματα των πολιτών της, όπως το δικαίωμα ακροάσεως ως επιμέρους δικαίωμα άμυνας και κατεξοχήν δικαίωμα υπεράσπισης έναντι της επεμβατικής εξουσιαστικής δράσης της Διοίκησης, επιτάσσει την ενιαία αντιμετώπιση τέτοιου είδους ζητημάτων σε όλο το εύρος του ενωσιακού χώρου. Στο πλαίσιο αυτό, η υπεροχή του ενωσιακού δικαίου και του τρόπου πρακτικής αντιμετώπισης ενός τόσο σπουδαίου δικαιώματος σε ενωσιακό επίπεδο φαίνεται να είναι η μόνη λύση, ώστε να χαραχθούν ορισμένες κατευθύνσεις που θα οριοθετούν τις εμφανιζόμενες ανά κράτος - μέλος διαφοροποιήσεις που ανταποκρίνονται στο σεβασμό της ιδιαιτερότητας της εκάστοτε εθνικής ταυτότητας και του κυριαρχικού δικαιώματος του εκάστοτε κράτους - μέλους να καθορίζει τον τρόπο της διοικητικής λειτουργίας του και την εν γένει διοικητική διαδικασία που προηγείται της έκδοσης μιας διοικητικής πράξης που ανάγεται στον κρατικό μηχανισμό του. Και τούτο, ένεκα της ιδιαιτερότητας και της υψηλής σπουδαιότητας του δικαιώματος ακροάσεως για την ίδια τη δημοκρατική λειτουργία του όλου συστήματος, που αποτελεί θεμελιακό ιδεώδες του ενωσιακού οικοδομήματος, ώστε δεν αρκεί η απλή αναγνώρισή του

από τα δίκαια των επιμέρους κρατών - μελών, αλλά απαιτείται η θεσμοθέτηση από αυτά των αναγκαίων διαδικασιών και η διαμόρφωση του κατάλληλου εδάφους για την ουσιαστική πραγμάτωσή του και την αποτελεσματική και λυσιτελή προστασία των διοικουμένων ως πολιτών της Ένωσης. Από τη στιγμή που ο σεβασμός του δικαιώματος ακροάσεως αποτελεί θεμελιώδη αρχή της ενωσιακής έννομης τάξης, η οποία αντανακλά τις αξίες επί των οποίων εδράζεται η εν γένει οικοδόμηση του ενωσιακού μορφώματος, θα ήταν ανακόλουθο η πλήρης και ουσιαστική τήρησή του να εξαντλείται στο επίπεδο της ενωσιακής διοίκησης και να μην είναι απαιτητή και στο επίπεδο των επιμέρους εθνικών συστημάτων. Άλλωστε, δεν πρέπει να λησμονείται ότι η καθιέρωση του σεβασμού του δικαιώματος ακροάσεως δεν είναι ξένη προς τις αξίες και τις αρχές της εκάστοτε εθνικής δικαιοταξίας, καθότι ανάγεται στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις όλων των κρατών - μελών, ώστε αποτελεί γενικώς παραδεδωμένο κανόνα, ο οποίος αποτυπώνεται πλέον ρητώς και στο κείμενο του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έχει δεσμευτική ισχύ αντίστοιχη με τις Συνθήκες.

Αυτό που προέχει σε κάθε περίπτωση είναι η διασφάλιση της δυνατότητας του εκάστοτε Ευρωπαίου πολίτη να εκφράζει τις απόψεις και αιτιάσεις του πριν από την έκδοση οιασδήποτε επιβαρυντικής για αυτόν απόφασης, υπερασπιζόμενος τα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του και προτείνοντας εύλογες εναλλακτικές λύσεις που μπορούν να ικανοποιήσουν τα εκατέρωθεν συμφέροντα. Μόνο κατ' αυτόν τρόπο επιτυγχάνεται η ολόπλευρη ενημέρωση της διοικητικής αρχής, αναφορικά με τα κρίσιμα δεδομένα της υπόθεσης, και προωθείται η λήψη ορθότερων διοικητικών αποφάσεων στο πλαίσιο της χρηστής, νόμιμης και δημοκρατικής διοικητικής δράσης που αποτελεί ζητούμενο τόσο για την εθνική, όσο και την ενωσιακή έννομη τάξη.

Στο πλαίσιο αυτό, είναι ενθαρρυντική η εμφάνιση ορισμένων μειοψηφιών επί αποφάσεων της ελληνικής νομολογίας, οι οποίες προβάλλουν σθεναρή αντίσταση στον υπέρμετρο περιορισμό του δικαιώματος και τείνουν προς μια πιο προστατευτική για τους διοικουμένους προσέγγιση, η οποία ανταποκρίνεται και στις κατευθύνσεις που χαράσσει ως προς το εν λόγω ζήτημα η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η σημασία των ως άνω μειοψηφιών για το δικαίωμα ακροάσεως καταδεικνύεται από το γεγονός ότι με την πάροδο του χρόνου και μέσω της αλληλεπίδρασης των υποστηριζόμενων απόψεων μπορούν να μετατραπούν σε πλειοψηφική άποψη με ό,τι αυτό συνεπάγεται για τον τρόπο αντιμετώπισης του σχετικού δικαιώματος σε εθνικό επίπεδο. Χαρακτηριστική είναι, άλλωστε, η ήδη συντελεσθείσα μετατόπιση της ελληνικής νομολογίας αναφορικά με τον τρόπο πρακτικής αντιμετώπισης του δικαιώματος ακροάσεως και των ορίων εφαρμογής του

στο πεδίο του φορολογικού δικαίου, η οποία αναδεικνύεται εξαιρετικά θετική ως προς την ουσιαστική και πρακτική αποτελεσματικότητα της προστασίας των διοικουμένων.

Κεφάλαιο 5: Το ακριβέστερο περιεχόμενο του δικαιώματος ακρόασης στην ενωσιακή έννομη τάξη

Σε ενωσιακό επίπεδο, το περιεχόμενο του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης αναλύεται σε τρεις επιμέρους αξιώσεις του ενδιαφερομένου έναντι του αρμόδιου για την έκδοση της δυσμενούς απόφασης οργάνου. Αυτές συνίστανται: 1) στην αξίωση ενημέρωσης του ενδιαφερομένου ως προς τα επιβαρυντικά στοιχεία, επί των οποίων πρόκειται να στηριχτεί η έκδοση της βλαπτικής για τον ίδιο απόφασης, 2) στην αξίωση προς λυσιτελή και αποτελεσματική διατύπωση των απόψεών του ενώπιον της αρμόδιας αρχής, η οποία προϋποθέτει την παροχή σε αυτόν εύλογης προθεσμίας, ώστε να καταστρώσει την άμυνά του και 3) στην αξίωση προς λήψη υπόψιν και αξιολόγηση των προβληθέντων ισχυρισμών του από το αρμόδιο όργανο κατά τη διαμόρφωση της κρίσης του και το σχεδιασμό του τελικού περιεχομένου της επικείμενης να εκδοθεί διοικητικής απόφασης.

5.1. Η αξίωση του ενδιαφερομένου προς ενημέρωση από το αρμόδιο διοικητικό όργανο

Κατ' αρχάς, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο ενωσιακό δίκαιο, περιλαμβάνει την αξίωση του ενδιαφερομένου να πληροφορηθεί από το αρμόδιο όργανο για τα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά και αποδεικτικά στοιχεία που συνιστούν επιβαρυντικά για αυτόν δεδομένα και τα οποία αποτελούν το έρεισμα της επικείμενης να εκδοθεί πράξης, καθώς επίσης για το σκεπτικό που αποτελεί τη βάση λήψης του εν λόγω μέτρου¹⁹⁸. Έτσι, έχει κριθεί ότι είναι απαραίτητη η γνωστοποίηση στην ενδιαφερόμενη επιχείρηση των στοιχείων που αποδεικνύουν τη σύμπραξή της, ένεκα της οποίας πρόκειται να της επιβληθεί πρόστιμο, ή τη σύνδεσή της με τρομοκρατικές οργανώσεις, συνεπεία της οποίας πρόκειται να δεσμευτούν οι καταθέσεις της σε τράπεζα κράτους - μέλους.

Η κοινοποίηση των ως άνω δεδομένων, έστω και συνοπτική, πρέπει να διενεργείται με τη μέγιστη δυνατή σαφήνεια, ώστε ο εκάστοτε ενδιαφερόμενος να δύναται να κατανοήσει

¹⁹⁸ ΔΕΚ της 27ης Ιουνίου 1991, C-49/88, Al-Jubail Fertilizer κατά Συμβουλίου, Συλλ. 1991, σελ. I-3187, σκ. 15, ΔΕΚ της 4ης Μαρτίου 2010, T-410/06, Foshan City Nanhai Golden Step Industrial Co., Ltd κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συλλ. σκ. 109, ΔΕΕ της 27ης Ιουνίου 2012, T-167/08, Microsoft, σκέψεις 182-186.

τους λόγους για τους οποίους του επιβάλλεται το δυσμενές μέτρο¹⁹⁹. Είναι δε υποχρεωτική για το αρμόδιο όργανο η επισήμανση των κρίσιμων περιστατικών και επιβαρυντικών παραγόντων που δικαιολογούν τη λήψη της επίμαχης πράξης. Επομένως, στην περίπτωση επιβολής προστίμου, η αρμόδια αρχή οφείλει να γνωστοποιεί, κατά την ανακοίνωση, τους λόγους που μπορούν να οδηγήσουν στην αύξηση ή τη μείωση του ύψους του, χωρίς ωστόσο αυτό να συνεπάγεται την ανάγκη εγγύτερου και επακριβούς νομικού χαρακτηρισμού του εκάστοτε στοιχείου που συντελεί στην επιβολή του, ένεκα της πρώιμης ακόμα φάσης της όλης διαδικασίας που βρίσκεται σε προκαταρκτικό της λήψης της τελικής απόφασης στάδιο.

Περαιτέρω, όσον αφορά στον τρόπο παροχής των κρίσιμων πληροφοριών, δεν ακολουθείται τυπολατρική προσέγγιση, αλλά αυτό που ενδιαφέρει είναι, σύμφωνα με την ενωσιακή νομολογία, η αποτελεσματικότητα της όλης διαδικασίας²⁰⁰. Ως εκ τούτου, η αρμόδια αρχή διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης ως προς τη μέθοδο που θα χρησιμοποιήσει και τα μέσα που θα αξιοποιήσει, προκειμένου να εκπληρώσει την υποχρέωσή της προς ενημέρωση του ενδιαφερομένου. Αυτονόητη είναι, βέβαια, η υποχρέωσή της να επιτρέψει σε αυτόν την πρόσβαση στα στοιχεία του φακέλου της υποθέσεώς του, καθότι ότι η γνώση όλων των δεδομένων που συνθέτουν την πραγματική και νομική βάση της υπόθεσής του είναι απαραίτητη για την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος ακροάσεώς του.

Στο σημείο αυτό, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία δεν εναποθέτει όλο το βάρος της ευθύνης για την ορθή εκπλήρωση της υποχρέωσης ενημέρωσης ως επιμέρους έκφανσης του δικαιώματος ακροάσεως αποκλειστικά στο αρμόδιο διοικητικό όργανο, αλλά επιτάσσει την επίδειξη της δέουσας επιμέλειας και από την πλευρά του εκάστοτε ενδιαφερομένου. Συνεπώς, η αρχή του σεβασμού του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης ως κατεξοχήν δικαιώματος άμυνας του εκάστοτε Ευρωπαίου πολίτη συνεπάγεται μεν ορισμένες διαδικαστικές υποχρεώσεις για την αρμόδια αρχή που προτίθεται να λάβει ένα δυσμενές για αυτόν μέτρο, επιβάλλει όμως και την κατάλληλη επαγρύπνηση του ενδιαφερομένου για την ορθή τήρηση του σχετικού δικαιώματός του, δια μέσου της λήψης των απαραίτητων προς τούτο μέτρων, της έγκαιρης επισήμανσης της τυχόν γενόμενης παραβίασής του ή και της υπόδειξης συγκεκριμένων

¹⁹⁹ ΠΕΚ της 1ης Ιουλίου 2009, ThyssenKrupp Stainless AG κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Υπόθεση T-24/07, Συλλ. 2009, σελ. II-02309.

²⁰⁰ ΔΕΕ της 16ης Νοεμβρίου 2011, C-548/09 P, Bank Melli, Συλλογή 2011, σελ. I-11381, σκέψεις 50-56.

στοιχείων και εγγράφων που έχουν καθοριστική σημασία για την οργάνωση της αμυντικής επιχειρηματολογίας του²⁰¹.

Πρόκειται για μια εξόχως σημαντική νομολογιακή προσέγγιση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, η οποία δεν αρκείται στην αόριστη και τυπική καθιέρωση μιας επιμέρους ειδικότερης αξίωσης εφαρμογής του, αλλά προχωρά με ευελιξία και αποφασιστικότητα στην αναζήτηση της πρακτικής αποτελεσματικότητάς της και στην προσπάθεια ευαισθητοποίησης και ενεργοποίησης όλων των εμπλεκόμενων μερών προς τον σκοπό ουσιαστικής πραγμάτωσής της. Στο πλαίσιο αυτό, ο εκάστοτε ενδιαφερόμενος δεν περιμένει παθητικά από το αρμόδιο όργανο την εκπλήρωση της ειδικότερης υποχρέωσής του προς γνωστοποίηση όλων των επιβαρυντικών για τον ίδιο στοιχείων που θα του επιτρέψουν να ασκήσει ουσιαστικά το δικαίωμά του, αλλά μετατρέπεται σε ενεργό μέλος και συντελεστή της τήρησης του εν λόγω καθήκοντος. Το γεγονός, άλλωστε, ότι δεν επαφίεται αποκλειστικά η ευθύνη για την ικανοποίηση της συγκεκριμένης ανάγκης αποκλειστικά στην αρμόδια αρχή συμβάλλει στην αποτροπή φαινομένων παρελκυστικών συμπεριφορών των διοικουμένων έναντι της ολοκλήρωσης του διοικητικού έργου σε περιπτώσεις, κατά τις οποίες αυτοί παραμέλησαν να δραστηριοποιηθούν και να εμποδίσουν την καταπάτηση ενός δικαιώματός τους, καίτοι είχαν τη δυνατότητα δια της κατάλληλης εγρήγορσης να προλάβουν την παραβίασή του.

5.2. Η αξίωση προς λυσιτελή διατύπωση των απόψεών του

Η δεύτερη αξίωση που συναπαρτίζει το εγγύτερο περιεχόμενο του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης είναι αυτή προς λυσιτελή και αποτελεσματική, έγγραφη ή προφορική²⁰², διατύπωση των απόψεων και ισχυρισμών του επί του υποστατού και της κρισιμότητας των πραγματικών και νομικών δεδομένων της υπόθεσης που αποτελούν το έρεισμα για την έκδοση της επίμαχης δυσμενούς πράξης. Αναγκαίο προαπαιτούμενο της ικανοποίησης της εν λόγω αξίωσης αποτελεί η χορήγηση εύλογης προθεσμίας στον εκάστοτε ενδιαφερόμενο προς έκφραση των απόψεων και αιτιάσεών του. Η παροχή του εν λόγω χρονικού διαστήματος είναι καθοριστικής

²⁰¹ ΠΕΚ της 27ης Φεβρουαρίου 2003, T-329/00, Bonn Fleisch Ex- und Import GmbH, Συλλογή 2003, σελ. II-287, σκέψη 47.

²⁰² Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σελ. 143-144. Όσον αφορά, ειδικότερα, στο ζήτημα της γραπτής ή προφορικής μορφής της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου, η ενωσιακή νομολογία εναποθέτει την επίλυση του στη διακριτική ευχέρεια του αρμόδιου προς έκδοση της επίμαχης πράξης οργάνου, πλην των περιπτώσεων αντίθετης ρητής ρύθμισης. Στη ΔΕΚ 209/78, ο γενικός εισαγγελέας Reischl αναφέρει ότι υποχρέωση προφορικής διεξαγωγής της προηγούμενης ακρόασης υφίσταται μόνο όταν ο ενδιαφερόμενος προβάλλει σχετικό λόγο που τη δικαιολογεί.

σημασίας για την κατάλληλη προετοιμασία της άμυνάς του και την οργάνωση, ύστερα από μελέτη και συνεκτίμηση όλων των παραγόντων, των επιχειρημάτων που θα προβάλει, ούτως ώστε να αποτρέψει την τελική λήψη του βλαπτικού μέτρου. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει το ΔΕΚ στην απόφασή του επί της υπόθεσης *Mediocruso*, είναι αδύνατη η λυσιτελής άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, όταν ο ενδιαφερόμενος καλείται να διατυπώσει τις απόψεις του την ίδια ημέρα της κοινοποίησης σε αυτόν των αιτιάσεων της αρμόδιας αρχής²⁰³.

Εξάλλου, απαραίτητη προϋπόθεση για τη λυσιτελή προβολή των απόψεων του ενδιαφερομένου αποτελεί η γνώση των στοιχείων που ενυπάρχουν στο φάκελο της υπόθεσης και υπαγορεύουν την έκδοση της πράξης από την αρμόδια αρχή. Κατά τούτο, η πρόσβαση του διοικουμένου στα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσής του αποτελεί το αναγκαίο συμπλήρωμα του δικαιώματος ακροάσεως, ώστε αυτά συνθέτουν από κοινού με την ανάγκη αιτιολόγησης της εκδιδόμενης απόφασης τα δικαιώματα άμυνας κατά το ενωσιακό δίκαιο.

Εξέχουσα βαρύτητα αποκτά, άλλωστε, στο πλαίσιο της λυσιτελούς έκφρασης των απόψεων του ενδιαφερομένου, ως επιμέρους έκφανσης του δικαιώματος ακροάσεως, ο προηγούμενος χαρακτήρας της εν λόγω ακρόασης. Επομένως, δεν αρκεί η παροχή στον διοικούμενο της δυνατότητας να προβάλει τις απόψεις του μετά την τυχόν άσκηση διοικητικής προσφυγής, επειδή με τον τρόπο αυτόν στερείται του δικαιώματος να εκθέσει έγκαιρα τους ισχυρισμούς του και να αποτρέψει τη λήψη του δυσμενούς μέτρου που θίγει την έννομη θέση του. Σχετικώς, έχει υποστηριχθεί ότι η κρίση του εθνικού δικαστηρίου περί της νομιμότητας της κράτησης που διατάσσεται από τις διοικητικές αρχές στο πλαίσιο εφαρμογής της Οδηγίας περί “επιστροφής”, ήτοι κατά το στάδιο του δικαστικού ελέγχου της υποθέσεως, δεν μπορεί να καλύψει αναδρομικώς την παραβίαση του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας, όπως αυτά κατοχυρώνονται στο άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁰⁴. Ως εκ τούτου μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις συνδρομής επείγουσας ανάγκης μπορεί να δικαιολογηθεί η ταυτόχρονη ή και μεταγενέστερη της έκδοσης της πράξης τήρηση της προηγούμενης ακρόασης.

Με τις ως άνω θέσεις, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατ’ αντίθεση με την ελληνική νομολογία, κινείται προς την κατεύθυνση πραγματικής προστασίας του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, ανταποκρινόμενο στις επιταγές που θέτει η πραγμάτωση των επιτελικών λειτουργιών του.

²⁰³ ΔΕΚ της 21ης Σεπτεμβρίου 2000, C-462/98 P, *Mediocruso* κατά Επιτροπής, σκ. 38.

²⁰⁴ Βλ. σχετικά τις παρατηρήσεις του γενικού εισαγγελέα στην υπόθεση C-383/13 PPU, M. G. και N. R.

5.3. Η αξίωση προς αξιολόγηση των ισχυρισμών του από τη Διοίκηση

Τέλος, η τρίτη αξίωση που θεμελιώνεται στο δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης αντιστοιχεί στην υποχρέωση του εκάστοτε αρμόδιου προς έκδοση της δυσμενούς διοικητικής πράξης οργάνου να λάβει πραγματικά υπόψιν του, κατά τον σχηματισμό της κρίσης του²⁰⁵, τους ισχυρισμούς που προέβαλε και τα στοιχεία που επικαλέστηκε ο ενδιαφερόμενος κατά την προηγούμενη ακρόασή του, χωρίς όμως να υποχρεούται και να τα αποδεχτεί ή να τα υιοθετήσει. Τούτη η αξίωση προς αξιολόγηση της επιχειρηματολογίας του διοικουμένου και συνεκτίμησή της κατά τη διαμόρφωση του τελικού περιεχομένου της προς έκδοση πράξης αποτελεί ίσως τη θεμελιωδέστερη έκφανση του δικαιώματος ακροάσεως. Και τούτο, διότι η μη ικανοποίησή της ακυρώνει και καθιστά άνευ νοήματος την εκπλήρωση όλων των άλλων καθηκόντων της αρμόδιας αρχής που πηγάζουν από το υπό εξέταση δικαίωμα.

Προκειμένου, μάλιστα, να διασφαλίζεται σε κάθε περίπτωση ο σεβασμός της ως άνω αξίωσης, ιδρύεται η υποχρέωση αιτιολόγησης των εκδιδόμενων ενωσιακών αποφάσεων, από την οποία πρέπει να συνάγεται ότι εξετάστηκαν από το αρμόδιο όργανο όλα τα πραγματικά περιστατικά και τα νομικά δεδομένα που τέθηκαν υπόψιν του από τον ενδιαφερόμενο κατά τη διάρκεια εξέλιξης της διοικητικής διαδικασίας που προηγήθηκε της έκδοσης της πράξης. Τούτο, ωστόσο, δε σημαίνει ότι η αρμόδια αρχή οφείλει να απαντήσει και να αντιπαρατεθεί σε κάθε επιμέρους ισχυρισμό που προέβαλε ο διοικούμενος²⁰⁶, αλλά μόνο σε αυτούς που έχουν ουσιώδη χαρακτήρα. Αμφίβολο, ωστόσο, παραμένει κατά πόσον ο εκάστοτε ισχυρισμός είναι ουσιώδης, ώστε να δημιουργείται η υποχρέωση της Διοίκησης προς απάντηση και αντιπαραθεση σε αυτόν. Ο κίνδυνος που ελλοχεύει κατά τη στάθμιση του υπό κρίση ζητήματος για την προστασία του δικαιώματος ακρόασης του διοικουμένου καθιστά επιτακτική την απόδοση ιδιαίτερης προσοχής κατά την αξιολόγησή του.

²⁰⁵ ΔΕΕ της 21ης Δεκεμβρίου 2011, C-27/09P, Γαλλία κατά People's Mojahedin Organization of Iran, σκ. 65.

²⁰⁶ ΔΕΚ της 10ης Δεκεμβρίου 1985, Stichting Sigarettenindustrie και άλλοι κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, C-240, 241, 242, 261, 262, 268 και 269/82, Συλλ. 1985, σελ. I-03831, σκ. 88.

Κεφάλαιο 6: Η εξειδίκευση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης μέσα από τη νομολογία του ΔΕΕ

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η σφαιρική προσέγγιση της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης γύρω από το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, η οποία καταδεικνύει τη θέση που κατέχει το εν λόγω υψίστης σημασίας δικαίωμα στο ενωσιακό οικοδόμημα. Χαρακτηριστικό είναι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως το αρμόδιο θεσμικό όργανο για την ερμηνεία και ακόμη τη διάπλαση του δικαίου της Ένωσης, υπογραμμίζει με κάθε ευκαιρία τον ιδιάζοντα ρόλο που διαδραματίζει η προηγούμενη ακρόαση, ως θεμελιώδης γενική αρχή, αλλά και ως ρητά κατοχυρωμένο στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης δικαίωμα, για την εν γένει ορθή και νόμιμη λειτουργία του ενωσιακού συστήματος, την εκπλήρωση των στόχων του και εν τέλει την πραγμάτωση των αξιών και αρχών προς υπηρετήση των οποίων ιδρύθηκε.

Έτσι, κατ' αρχάς, με την απόφαση Hauptzollamt München-Mitte και Technische Universität München της 21ης Νοεμβρίου 1991 C-269/90, που αφορούσε την ακύρωση απόφασης της Επιτροπής, με την οποία η τελευταία αρνούνταν τη χορήγηση δασμολογικής ατέλειας για την εισαγωγή επιστημονικής συσκευής στην Κοινότητα, το Δικαστήριο τόνισε ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης επιτάσσει το να είναι σε θέση ο διοικούμενος, στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας που εξελίσσεται ενώπιον της Επιτροπής και πρόκειται να καταλήξει σε βάρος του, να πάρει θέση και να καταστήσει λυσιτελώς γνωστή την άποψή του αναφορικά με το υποστατό και την κρισιμότητα των πραγματικών και αποδεικτικών δεδομένων και εγγράφων που αποτελούν το έρεισμα για την έκδοση του επικείμενου δυσμενούς μέτρου. Σε διαφορετική περίπτωση, συντρέχει παράβαση της υποχρέωσης του αρμόδιου οργάνου να μελετήσει και εξετάσει με επιμέλεια και αμεροληψία όλα τα ουσιώδη στοιχεία και όλους τους εισφερόμενους από τον ενδιαφερόμενο ισχυρισμούς, ενώ παράλληλα προσβάλλεται το δικαίωμα ακροάσεως και η υποχρέωση αιτιολόγησης των εκδιδόμενων αποφάσεων της Επιτροπής. Ως εκ τούτου, ακόμα και όταν η Επιτροπή διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης, όπως σε περιπτώσεις που αφορούν τη χορήγηση ή μη δασμολογικής ατέλειας σε εισαγόμενη επιστημονική συσκευή, ο σεβασμός των εγγυήσεων που προβλέπει η ενωσιακή έννομη τάξη για τον τρόπο διεξαγωγής των διοικητικών διαδικασιών, όπως μεταξύ άλλων η τήρηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, αναπτύσσει εξαιρετική σημασία. Επομένως, ακόμα και απολειπομένης σχετικής ενωσιακής πρόβλεψης περί εφαρμογής του υπό κρίση δικαιώματος παρά το ωφέλιμο αποτέλεσμα που θα μπορούσε αυτή να έχει για τη σφαιρική αξιολόγηση των τιθέμενων ζητημάτων, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι πρέπει να παρέχεται στον ενδιαφερόμενο η ευκαιρία να

γνωστοποιήσει λυσιτελώς τις απόψεις του επί των ουσιωδών πραγματικών περιστατικών και εγγράφων, συνδράμοντας στην ολόπλευρη ενημέρωση της αρμόδιας αρχής για την πραγματική και νομική κατάσταση που καλείται να ρυθμίσει και την οποία ο ενδιαφερόμενος γνωρίζει καλύτερα.

Περαιτέρω, με την απόφαση του Δικαστηρίου (τρίτο τμήμα) WINDPARK GROOTHUSEN κατά ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 14ης Μαΐου 1998 - υπόθεση C48/96 P, που αφορούσε αναίρεση κατά της απόφασης του Πρωτοδικείου, με την οποία απορρίφθηκε προσφυγή ακύρωσης κατά απόφασης της Επιτροπής περί μη χορήγησης χρηματοδοτικής ενίσχυσης, ένεκα μεταξύ άλλων της προσβολής του δικαιώματος ακροάσεως της ενδιαφερομένης, έγινε δεκτό ότι η Επιτροπή υποχρεούται να καλεί τους ενδιαφερομένους να εκφράσουν τις απόψεις τους και αντιστοίχως να τους ακούει, μόνο όταν εξετάζει το ενδεχόμενο να επιβάλει κύρωση ή να λάβει ένα μέτρο που δύναται να επηρεάσει την έννομη θέση τους. Εφόσον, μάλιστα, η Διοίκηση προβαίνει στη λήψη ενός μέτρου στηριζόμενη στα στοιχεία του φακέλου που έχει συγκροτήσει ο ενδιαφερόμενος, δεν είναι αναγκαία πρόσθετη διαδικασία ακροάσεως, καθότι η αρμόδια αρχή έχει υπόψιν της όλα τα κρίσιμα δικαιολογητικά και στοιχεία που αφορούν τη συγκεκριμένη υπόθεση και τα οποία ενυπάρχουν στο φάκελο της υπόθεσης. Πρόκειται για μια θέση, ως προς την πλήρη αποδοχή της οποίας έχουν εκφραστεί επιφυλάξεις, ένεκα του γεγονότος ότι η παρούσα υπόθεση αφορούσε ειδική διαδικασία επιλογής ενός εκ των διαγωνιζομένων.

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί και η απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) Mediocurso - Estabelecimento de Ensino Particular Ld. της 21ης Σεπτεμβρίου 2000 C-462/98 P, η οποία αφορούσε στο ζήτημα εάν πράγματι παρασχέθηκε η δυνατότητα λυσιτελούς γνωστοποίησης των απόψεων της ενδιαφερομένης πριν την έκδοση απόφασης της Επιτροπής περί μείωσης χρηματικής συνδρομής. Με την εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο δεν έχασε την ευκαιρία να υπενθυμίσει την κορυφαία σημασία του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης ως γενικής αρχής του ενωσιακού δικαίου που αξιώνει εφαρμογή ακόμα και ελλείψει σχετικής πρόβλεψης της εφαρμοστέας ενωσιακής νομοθεσίας. Εν συνεχεία, υπογράμμισε την ανάγκη ουσιαστικής εκπλήρωσης του δικαιώματος λυσιτελούς έκφρασης των απόψεων και αιτιάσεων του ενδιαφερομένου πριν την έκδοση πράξης που μπορεί να επηρεάσει αρνητικά τα συμφέροντά του, η οποία οπωσδήποτε δεν ικανοποιείται όταν καλείται να διατυπώσει τους ισχυρισμούς του την ίδια ημέρα της κοινοποίησής σε αυτόν των επιβαρυντικών στοιχείων που συνηγορούν υπέρ της λήψης σε βάρος του της επιβλαβούς απόφασης.

Εξαιρετικά σημαντική είναι, εξάλλου, η απόφαση του Δικαστηρίου (τρίτο τμήμα) DOCTER G. J. Dokter, Maatschap Van den Top, W. Boekhout κατά Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit της 15ης Ιουνίου 2006 - υπόθεση C-28/05, η οποία αφορούσε στο ζήτημα εφαρμογής του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης υπό τις συνθήκες επείγουσας ανάγκης καταπολέμησης του ιού του αφθώδους πυρετού. Με την εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο εκκινώντας από την πάγια θέση του περί της ανάγκης τήρησης του υπό κρίση δικαιώματος άμυνας ως θεμελιώδους γενικής αρχής της ενωσιακής δικαιοταξίας σε κάθε περίπτωση έκδοσης πράξης δυνάμενης να επηρεάσει δυσμενώς την έννομη θέση του ενδιαφερομένου, προχώρησε στη διατύπωση της κρίσης ότι το εν λόγω δικαίωμα άμυνας, ως αξίωση προς λυσιτελή γνωστοποίηση των αιτιάσεων του διοικουμένου επί των στοιχείων που πρόκειται να στηρίζουν το βλαπτικό μέτρο, δε συνιστά απόλυτο προνόμιο, αλλά υπόκειται σε περιορισμούς, υπό τον όρο ότι αυτοί εκπληρώνουν τους σκοπούς γενικού συμφέροντος προς επίτευξη των οποίων λαμβάνονται τα κρίσιμα μέτρα και ότι δεν αποτελούν υπέρμετρα επαχθή επέμβαση στη σφαίρα των δικαιωμάτων και ελευθεριών του εκάστοτε Ευρωπαίου πολίτη, ώστε να καταστρατηγείται και ο ίδιος ο πυρήνας των θεμελιωδών δικαιωμάτων άμυνας. Ως εκ τούτου, δέχθηκε ότι η προστασία της δημόσιας υγείας μπορεί να αποτελέσει δικαιολογητικό λόγο λήψης δυσμενών αποφάσεων, δίχως την τήρηση της αρχής της προηγούμενης ακρόασης, καθότι ο περιορισμός αυτός καθίσταται υπέρμετρα επαχθής, μόνο όταν ο διοικούμενος στερείται εξ ολοκλήρου της δυνατότητας να προβάλει λυσιτελώς τους ισχυρισμούς του, ήτοι και σε μεταγενέστερο της έκδοσης της επίμαχης πράξης στάδιο.

Ιδιάζουσα βαρύτητα έχει, μάλιστα, η απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) Yassin Abdullah Kadi και Al Barakaat International Foundation της 3ης Σεπτεμβρίου 2008 - συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-402/05 P και C415/05 P, που αφορούσε σε περίπτωση οικονομικών κυρώσεων και πιο συγκεκριμένα δέσμευσης κεφαλαίων σε βάρος ιδιωτών που συνδέονταν με την τρομοκρατία. Εν προκειμένω, το Δικαστήριο, υιοθετώντας τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Maduro, έκρινε πως τα κοινοτικά όργανα οφείλουν στο πλαίσιο άσκησης των ανατεθειμένων από τη ΣΕΚ αρμοδιοτήτων τους να ελέγχουν τη νομιμότητα έκδοσης των κοινοτικών αποφάσεων επί τη βάση του κριτηρίου ικανοποίησης των επιταγών που θέτουν τα δικαιώματα άμυνας ως αναπόσπαστα συστατικά των γενικών αρχών που διατρέχουν το δίκαιο της Ένωσης. Ωστόσο, αναγνώρισε τη δυνατότητα άμβλυνσης των εννόμων συνεπειών της δικαστικής ακύρωσης κοινοτικής πράξης που εκδόθηκε κατά παράβαση του δικαιώματος ακροάσεως, προς τον σκοπό αποτροπής των σοβαρών και μη αναστρέψιμων συνεπειών μιας τέτοιας ακύρωσης για την

αποτελεσματικότητα της επίμαχης απόφασης. Έτσι, κρίθηκε θεμιτή η διατήρηση των αποτελεσμάτων της για σύντομο χρονικό διάστημα, ήτοι έως ότου η Διοίκηση προβεί σε άρση των διαπιστωθεισών παραβάσεων.

Επιπρόσθετα, με την απόφαση *Sopropé – Organizações de Calçado Lda κατά Fazenda Pública* της 18ης Δεκεμβρίου 2008 - υπόθεση C-349/07, η οποία αφορούσε στο προδικαστικό ερώτημα εάν μια θεσπισθείσα στο πλαίσιο του εθνικού φορολογικού δικαίου προθεσμία προς ακρόαση συμβαδίζει με την προστασία των δικαιωμάτων άμυνας, όπως αυτά κατοχυρώνονται στο ενωσιακό δίκαιο, το Δικαστήριο (δεύτερο τμήμα) επανέλαβε για μία ακόμη φορά την παγιωμένη θέση του ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης συνιστά αναπόσπαστο μέρος των θεμελιωδών γενικών αρχών που διέπουν το ενωσιακό οικοδόμημα, ως προς την προστασία και εφαρμογή των οποίων μεριμνά το ίδιο. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο εμπνέεται από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των επιμέρους κρατών - μελών και τις διεθνείς συμβάσεις, στις οποίες αυτά έχουν προσχωρήσει εκούσια και δημοκρατικά, προκειμένου να υπηρετούν τις αξίες και τα ιδεώδη που αποτυπώνονται στο σώμα τους. Σε κάθε περίπτωση, το δικαίωμα ακρόασης αποτελεί γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου που επιβάλλει την τήρησή του πριν την έκδοση οιαδήποτε επιβλαβούς πράξης που δύναται να θίξει τα συμφέροντα του εκάστοτε Ευρωπαίου πολίτη. Κατά τούτο, πρέπει να παρέχεται σε αυτόν επαρκής προθεσμία, ώστε να προβάλει λυσιτελώς τις απόψεις του ως προς τα στοιχεία επί των οποίων πρόκειται να στηριχτεί το επικείμενο δυσμενές μέτρο. Η υποχρέωση αυτή απευθύνεται και στις διοικητικές αρχές των κρατών - μελών, όταν προχωρούν στη λήψη μέτρων που άπτονται του πεδίου εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, ακόμα και αν η εφαρμοστέα ενωσιακή ρύθμιση δεν περιέχει σχετική ρητή πρόβλεψη. Αναφορικά δε με τις διαδικαστικές λεπτομέρειες εφαρμογής του συγκεκριμένου δικαιώματος, όπως μεταξύ άλλων τη θέσπιση των σχετικών προθεσμιών εντός των οποίων αυτό πρέπει να ασκηθεί, αναγνωρίζεται η αρμοδιότητα των κρατών - μελών να τις προσδιορίσουν, εάν αυτές δε διευκρινίζονται στο ενωσιακό δίκαιο. Στην περίπτωση αυτή, όμως, απαιτείται η σχετική εθνική ρύθμιση να ανταποκρίνεται στις επιταγές των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας, ώστε αφενός να είναι αντίστοιχες με τις προθεσμίες που προβλέπονται σε εθνικό επίπεδο για δικαιώματα που κατοχυρώνονται από το εθνικό δίκαιο, αφετέρου να μην καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή υπέρμετρα δυσχερή την άσκηση του δικαιώματος, όπως αυτό κατοχυρώνεται στην ενωσιακή έννομη τάξη. Σε κάθε περίπτωση εναπόκειται στην εθνική νομοθεσία να ρυθμίσει το ειδικότερο πλαίσιο εφαρμογής του εκάστοτε κοινοτικού δικαιώματος, λαμβάνοντας υπόψιν ποικίλους παράγοντες, όπως τη σπουδαιότητα της επικείμενης επέμβασης για τον διοικούμενο, την

περιπλοκότητα της όλης διαδικασίας, τον αριθμό των εμπλεκομένων προσώπων ή τη φύση των εκατέρωθεν συμφερόντων που αξιώνουν ικανοποίηση. Αντίστοιχα, είναι έργο του εθνικού δικαστή να κρίνει εάν σε κάθε περίπτωση και επί τη βάση των συνθηκών που επικρατούν σε αυτή παρασχέθηκε πράγματι στον ενδιαφερόμενο η δυνατότητα να ασκήσει αποτελεσματικά τα δικαιώματά του, ώστε δια μέσου της προβολής ισχυρισμών που άπτονται της προσωπικής του κατάστασης να επηρεάσει θετικά την κρίση του αρμόδιου οργάνου και να διορθώσει ένα σφάλμα που επρόκειτο να εμφιλοχωρήσει κατά την έκδοση του επικείμενου βλαπτικού μέτρου. Αυτός είναι, επίσης, αρμόδιος να κρίνει εάν οι εκάστοτε προβλεπόμενες προθεσμίες διασφαλίζουν την ουσιαστική ακρόαση του διοικουμένου και την αξιολόγηση των απόψεών του από την αρμόδια αρχή. Οπωσδήποτε δε αυτό που προέχει είναι η ακρόαση του ενδιαφερομένου να συντελείται πριν την έκδοση της επικείμενης δυσμενούς απόφασης και όχι σε ύστερο χρόνο, ήτοι κατόπιν άσκησης σχετικής διοικητικής προσφυγής. Μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις επείγουσας ανάγκης δικαιολογείται η ταυτόχρονη ή μεταγενέστερη της θέσπισης του μέτρου ακρόαση του διοικουμένου.

Ακολούθως, με την απόφαση M. κατά Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ιρλανδίας, Attorney General της 22ας Νοεμβρίου 2012 - υπόθεση C277/11, η οποία αφορούσε στο κρίσιμο προδικαστικό ερώτημα εάν απαιτείται η τήρηση του δικαιώματος ακρόασης του ενδιαφερομένου πριν την άρνηση χορήγησης σε αυτόν του καθεστώτος επικουρικής προστασίας, η οποία έπεται της άρνησης χορήγησης καθεστώτος ασύλου ως προς την οποία εφαρμόστηκε το δικαίωμα ακρόασης, το Δικαστήριο (πρώτο τμήμα), αφού επανέλαβε την πάγια θέση του ότι ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας συνιστά θεμελιακή αρχή του ενωσιακού δικαίου, υπογράμμισε ότι το δικαίωμα ακρόασης αποτελεί αναπόσπαστο συστατικό της εν λόγω αρχής που κατοχυρώνεται πλέον όχι μόνο με τα άρθρα 47 και 48 του ΧΘΔΕΕ, τα οποία εγγυώνται την εφαρμογή των δικαιωμάτων άμυνας και του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη επί κάθε δικαστικής διαδικασίας, αλλά και με το άρθρο 41 του ΧΘΔΕΕ που προβλέπει το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση σε ενωσιακό επίπεδο και το οποίο πρέπει να ερμηνευτεί ως διάταξη γενικής εφαρμογής. Ακόμα, υπενθύμισε την υψηλή σπουδαιότητα και το ευρύτατο περιεχόμενο που παγίως αποδίδει με τη νομολογία του στο δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, ως δικαίωμα που πρέπει να εφαρμόζεται σε κάθε διαδικασία ικανή να καταλήξει στην έκδοση βλαπτικής πράξεως, ακόμη και αν απολείπεται σχετική νομοθετική πρόβλεψη, προκειμένου να παρασχεθεί στον εκάστοτε ενδιαφερόμενο η δυνατότητα να προβάλει λυσιτελώς και αποτελεσματικώς τις απόψεις του κατά τη διάρκεια εξέλιξης της διοικητικής διαδικασίας, ήτοι πριν την έκδοση οιασδήποτε απόφασης που μπορεί να επηρεάσει αρνητικά τα συμφέροντά του. Με βάση τις ως άνω πάγιες παραδοχές,

το Δικαστήριο προχώρησε στη διατύπωση της κρίσης ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης πρέπει να εφαρμόζεται σε περιπτώσεις επικείμενης έκδοσης δυσμενούς πράξης και ειδικότερα σε όλα τα επιμέρους στάδια της διαδικασίας εξέτασης από την αρμόδια εθνική αρχή των αιτήσεων διεθνούς προστασίας στο πλαίσιο των κανόνων του κοινού ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, ήτοι ακόμα και στην περίπτωση που το εθνικό δίκαιο προβλέπει δύο διαφορετικές και αυτοτελείς διαδικασίες για τη χορήγηση καθεστώτος ασύλου και καθεστώτος επικουρικής προστασίας. Κατέληξε, δηλαδή, στο συμπέρασμα ότι η εφαρμογή του δικαιώματος ακροάσεως στο πλαίσιο της εξέτασης των προϋποθέσεων υπαγωγής σε καθεστώς ασύλου δε μπορεί να συνεπάγεται την παράλειψη της τήρησής του κατά τη μεταγενέστερη διοικητική διαδικασία ελέγχου της συνδρομής των προϋποθέσεων υπαγωγής σε καθεστώς επικουρικής προστασίας.

Στο σημείο αυτό αξίζει να γίνει ιδιαίτερη αναφορά στην εισφορά της απόφασης του ΔΕΕ της 10ης Σεπτεμβρίου 2013, C-383/13 PPU, M. G. και N. R. επί του τρόπου αντιμετώπισης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στο ενωσιακό οικοδόμημα. Το ζήτημα που ετίθετο στη συγκεκριμένη υπόθεση συνδεόταν με την εφαρμογή του υπό κρίση δικαιώματος στο πλαίσιο διαδικασιών επιστροφής παρανόμως διαμενόντων αλλοδαπών σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 15 παρ. 6 της Οδηγίας 2008/115/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2008. Το Δικαστήριο, κινούμενο αρχικά προς την κατεύθυνση επιβεβαίωσης της πάγιας νομολογίας του αναφορικά με την ανάγκη επίδρασης της διαδικαστικής πλημμέλειας προσβολής του δικαιώματος ακροάσεως στο ουσιαστικό περιεχόμενο της τελικώς εκδοθείσας πράξης, τόνισε τη δυνατότητα άμβλυνσης των εννόμων συνεπειών ακύρωσης για λόγους επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος και ανήγαγε το ζήτημα του καθορισμού των ειδικότερων λεπτομερειών άσκησης του δικαιώματος στη διαδικαστική αυτονομία των κρατών - μελών, τα οποία να λαμβάνουν υπόψιν τους την ανάγκη αποτελεσματικότητας των επίμαχων μέτρων. Αναλυτικότερα, επισήμανε ότι εάν οι ειδικότερες συνθήκες, υπό τις οποίες πρέπει να διασφαλίζεται ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας, δεν καθορίζονται από το ενωσιακό δίκαιο, εναπόκειται στο εθνικό δίκαιο να τις προσδιορίσει, πάντοτε υπό τον όρο τήρησης των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας. Όπως αντίθετη ήταν η άποψη του γενικού εισαγγελέα Wathelet, ο οποίος υπογράμμισε ότι η διάταξη του άρθρου 15 παρ. 6 της κρίσιμης Οδηγίας περί “επιστροφής” περιέχει εξαιρετικά σαφή και ρητή πρόβλεψη ως προς τις διαδικασίες που ο ενωσιακός νομοθέτης επιθυμεί να τηρούνται κατά την εφαρμογή της, ώστε δεν παρέχεται κανένα περιθώριο ευελιξίας στα κράτη - μέλη. Δεν πρέπει να λησμονείται, άλλωστε, η πάγια νομολογία του Δικαστηρίου περί υποχρεωτικότητας τήρησης

του δικαιώματος ακροάσεως ως κατεξοχήν δικαιώματος άμυνας ακόμα και στην περίπτωση που δεν υφίσταται σχετική ενωσιακή ρύθμιση που να το προβλέπει. Πιο προστατευτική ως προς το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης εμφανίζεται, μάλιστα, και η γνώμη του γενικού εισαγγελέα Wathélet ότι δεν μπορεί να εφαρμοστεί επί τόσο περιοριστικών μέτρων, όπως η κράτηση, η κλασσική συλλογιστική του Δικαστηρίου περί ακύρωσης της τελικής πράξης που εκδόθηκε κατά παράβαση του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης, μόνο όταν αποδεικνύεται ότι αυτή οδήγησε σε διαφορετικό αποτέλεσμα της κρίσιμης διοικητικής διαδικασίας, ήτοι στη διαμόρφωση ενός διαφορετικού ουσιαστικού περιεχομένου της τελικής πράξης.

Επιπλέον, ιδιαίτερης μνείας χρήζει η απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) Kamino International Logistics BV και Datema Hellmann Worldwide Logistics BV κατά Staatssecretaris van Financiën της 3ης Ιουλίου 2014 - συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-129/13 και C-130/13, η οποία αφορούσε την εφαρμογή του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης επί περιπτώσεων έκδοσης αποφάσεων περί εισπράξεων τελωνειακών οφειλών. Η ως άνω απόφαση του Δικαστηρίου έχει οιονεί παιδαγωγικό χαρακτήρα, καθότι συνοψίζει όλες τις πάγιες θέσεις που κατά τακτά χρονικά διαστήματα εκφράζονται από αυτό. Πιο συγκεκριμένα, μνημονεύεται ότι η διαφύλαξη των δικαιωμάτων άμυνας ως αναπόσπαστων στοιχείων των θεμελιωδών γενικών αρχών του ενωσιακού συστήματος εναπόκειται στο Δικαστήριο. Ακόμα, η υποχρέωση σεβασμού τους και κατ' επέκταση του δικαιώματος ακροάσεως πριν την έκδοση μιας δυσμενούς πράξης που δύναται να επηρεάσει τα συμφέροντα του διοικουμένου ισχύει και για τις διοικητικές αρχές των κρατών - μελών, όταν λαμβάνουν αποφάσεις που άπτονται του πεδίου εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, ακόμα και αν απολείπεται σχετική πρόβλεψη τήρησής τους, και μπορεί να προβληθεί ευθέως ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Ο εγγύτερος καθορισμός των προϋποθέσεων τήρησης των εν λόγω δικαιωμάτων επαφίεται στο εθνικό δίκαιο, πάντοτε υπό τον όρο συμμόρφωσης στις επιταγές των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας. Περαιτέρω, στον εθνικό δικαστή, ο οποίος οφείλει να διασφαλίζει την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, εναπόκειται η κρίση περί των εννόμων συνεπειών προσβολής του δικαιώματος ακροάσεως ως επιμέρους δικαιώματος άμυνας, ύστερα από συνεκτίμηση του γεγονότος ότι η ακύρωση της πράξης που εκδόθηκε κατά παράβαση του ουσιώδους αυτού διαδικαστικού τύπου πρέπει να επέρχεται, μόνο όταν η εμφίλοχρηση της συγκεκριμένης διαδικαστικής πλημμέλειας οδήγησε σε διαφορετικό αποτέλεσμα της διοικητικής διαδικασίας συγκριτικά με αυτό στο οποίο θα κατέληγε εάν το εν λόγω σφάλμα απολειπόταν.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει, τέλος, η απόφαση Abdelhafid Bensada Benallal κατά État belge της 17ης Μαρτίου 2016 - υπόθεση C-161/15, στην οποία το Δικαστήριο κλήθηκε να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα εάν τα δικαιώματα άμυνας και ειδικότερα το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης κατέχουν στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης θέση αντίστοιχη με εκείνη των κανόνων δημόσιας τάξης του εθνικού δικαίου, ώστε να επιτρέπεται βάσει της αρχής της ισοδυναμίας η προβολή της παράβασής τους το πρώτον ενώπιον του εθνικού αναιρετικού δικαστηρίου. Το Δικαστήριο (πρώτο τμήμα), με βάση το σκεπτικό ότι το δικαίωμα ακροάσεως αποτελεί θεμελιώδη γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης που εφαρμόζεται επί κάθε διοικητικής διαδικασίας ικανής να επηρεάσει αισθητά τα συμφέροντα του διοικουμένου με δυσμενή για αυτόν τρόπο, δέχθηκε ότι το ενωσιακό δίκαιο επιτάσσει ότι, όταν βάσει του εθνικού εφαρμοστέου δικαίου ο αντλούμενος από παραβίαση του εσωτερικού δικαίου λόγος που προβάλλεται το πρώτον ενώπιον αναιρετικού δικαστηρίου είναι παραδεκτός μόνο εάν έχει τη φύση λόγου δημόσιας τάξης, τότε πρέπει να κρίνεται ομοίως παραδεκτός ο προβαλλόμενος το πρώτον ενώπιον του ιδίου δικαστηρίου λόγος που αντλείται από παραβίαση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, όπως αυτό κατοχυρώνεται σε ενωσιακό επίπεδο, εάν το υπό κρίση δικαίωμα με την ως άνω έννοιά του πληροί τους όρους που τάσσονται από το εσωτερικό δίκαιο για την αναγνώρισή του ως λόγου δημόσιας τάξης, κάτι που είναι αρμόδιο να κρίνει το εκάστοτε επιλαμβανόμενο εθνικό δικαστήριο. Συνεπώς, εάν ο εθνικός δικαστής κρίνει ότι η προσβολή του δικαιώματος ακροάσεως, όπως αυτό θεμελιώνεται στο εθνικό δίκαιο, συνιστά λόγο δημόσιας τάξης ικανό να προβληθεί το πρώτον ενώπιον του αναιρετικού δικαστηρίου, τότε αντίστοιχη πρέπει να είναι η κρίση του και αναφορικά με την προσβολή του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, όπως αυτό κατοχυρώνεται από το ενωσιακό δίκαιο. Σημαντική είναι, άλλωστε, η επισήμανση από τον γενικό εισαγγελέα Paolo Mengozzi της πάγιας άποψης του Δικαστηρίου ότι το δικαίωμα ακροάσεως εγγυάται σε κάθε Ευρωπαίο πολίτη τη δυνατότητα να διατυπώσει με λυσιτέλεια και αποτελεσματικότητα τις απόψεις του πριν τη λήψη οιοδήποτε δυσμενούς μέτρου που μπορεί να επιδράσει στα συμφέροντά του.

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναδεικνύεται σε πραγματικό μοχλό λειτουργίας της ενωσιακής κοινότητας ως μιας οντότητας που σέβεται τα δικαιώματα άμυνας των πολιτών της και κατ' επέκταση το θεμελιώδες δικαίωμα υπεράσπισής τους, ήτοι το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης πριν από την έκδοση μιας δυσμενούς απόφασης που θίγει τα έννομα συμφέροντά τους. Δε διστάζει, μάλιστα, να επισημαίνει με κάθε ευκαιρία την κατάταξη του εν λόγω δικαιώματος στις θεμελιακές αρχές της ενωσιακής έννομης τάξης που αξιώνουν εφαρμογή και σε

επίπεδο εθνικών αρχών, καθώς και ευθείας επίκλησης ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, ακόμα και όταν ελλείπει σχετική ενωσιακή νομοθετική πρόβλεψη. Οποσδήποτε η παραδοχή αυτή ενισχύει τη θέση του υπό εξέταση δικαιώματος και βελτιώνει την προστασία των Ευρωπαίων πολιτών έναντι της επεμβατικής δράσας ενωσιακής, αλλά και εθνικής διοίκησης που εφαρμόζει το ενωσιακό δίκαιο. Αντιθέτως, ορισμένες επιφυλάξεις μπορούν να διατυπωθούν ως προς τη θέση του Δικαστηρίου περί αναγωγής στο εσωτερικό δίκαιο κάθε κράτους - μέλους ζητημάτων που άπτονται του εγγύτερου καθορισμού των προϋποθέσεων άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης και ιδίως ζητημάτων που συνδέονται με τον προσδιορισμό της φύσης του ως λόγου αντίστοιχου των εθνικών λόγων δημόσιας τάξης. Αναμφισβήτητα, η διαδικαστική αυτονομία των κρατών - μελών αναδεικνύεται ιδιαίτερα σπουδαία, όσον αφορά στην ειδικότερη ρύθμιση των επιμέρους διαδικασιών και του τρόπου εφαρμογής κοινοτικών δικαιωμάτων στην εθνική έννομη τάξη, δεδομένου και του γεγονότος ότι η εθνική διοίκηση γνωρίζει καλύτερα τις ιδιάζουσες συνθήκες υπό τις οποίες καλείται να εφαρμόσει το εν λόγω δικαίωμα. Αυτή είναι, άλλωστε, στο πλαίσιο του κυριαρχικού δικαιώματος κάθε κράτους - μέλους αρμόδια να εφαρμόσει στην εκάστοτε συγκεκριμένη περίπτωση, ύστερα από συνεκτίμηση ποικίλων παραγόντων, το επίμαχο δικαίωμα στο πλαίσιο της γενικότερης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου. Ωστόσο, οι επιταγές της ενιαίας και ομοιόμορφης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου και πρωτίστως η ανάγκη αποτελεσματικής και πραγματικής προστασίας του δικαιώματος ακροάσεως, ως ενός υψηλής σπουδαιότητας για το ενωσιακό οικοδόμημα δικαιώματος, επιβάλλουν τη συγκεντρωτική χάραξη σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου ενός πλέγματος κατευθύνσεων σχετικά με τον τρόπο δράσης των εθνικών αρχών, προς τον σκοπό καθιέρωσης ενός διαδικαστικού *minimum* προστασίας του δικαιώματος, ώστε οι όποιες μετέπειτα διαφοροποιήσεις που ανταποκρίνονται στην ιδιαίτερη ταυτότητα κάθε κράτους - μέλους να μην μπορούν να οδηγήσουν σε καταστρατήγηση του πυρήνα του δικαιώματος, όπως αυτό κατοχυρώνεται στην ενωσιακή έννομη τάξη. Σε κάθε περίπτωση, όμως, κρίνεται σκόπιμος ο προσδιορισμός της εγγύτερης φύσης του δικαιώματος σε ενωσιακό επίπεδο, ώστε να μη δημιουργείται ανομοιομορφία ως προς τον τρόπο αντιμετώπισής του σε επίπεδο κρατών - μελών και κατ' επέκταση ως προς την παρεχόμενη προστασία των Ευρωπαίων πολιτών.

Κεφάλαιο 7: Αξιολόγηση της θέσης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στο ενωσιακό οικοδόμημα και κριτική αποτίμηση των σχετικών αποφάσεων του ΔΕΕ

Η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων αποτελεί αναμφισβήτητα μία από τις θεμελιώδεις συνιστώσες που συνθέτουν τις νομιμοποιητικές βάσεις του πολιτικού

συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αντικατοπτρίζουν έναν επαρκέστατα δημοκρατικά νομιμοποιημένο οργανισμό. Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η σταδιακή απίσχναση του εθνικού κράτους ως αποκλειστικού πεδίου άσκησης δημόσιας εξουσίας δημιουργούν εύλογα την πεποίθηση ότι η προστασία του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου, πριν από την έκδοση σε βάρος του μιας απόφασης της ενωσιακής διοίκησης, αποτελεί δείγμα δημοκρατικής διακυβέρνησης και ανθρωποκεντρικής διαχείρισης των δημοσίων υποθέσεων, η οποία οργανώνεται πλέον εκτός των παραδοσιακών ορίων του κρατικού μόνο επιπέδου.

Στο πλαίσιο του τρίπτυχου των αρχών της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων που αποτελούν συντεταγμένες βάσεις της Ένωσης, των οποίων η παραβίασή σε ενωσιακό επίπεδο είναι σήμερα αδιανόητη, η αναγκαιότητα της νομιμοποίησης των ευρωπαϊκών πολιτικών αποτελεί ένα κρίσιμο ζήτημα για το μέλλον του ευρωπαϊκού εγχειρήματος. Καθοριστικός αναδεικνύεται, επομένως, ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας των Ευρωπαίων πολιτών και του κατεξοχήν δικαιώματος υπεράσπισής τους έναντι της επεμβατικής δράσης ενωσιακής διοίκησης, ήτοι του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης.

Ο ενωσιακός νομοθέτης, αναγνωρίζοντας την εξέχουσα σημασία της ρητής θεσμοθέτησης του υπό κρίση δικαιώματος για την εν γένει δημοκρατική διάρθρωση και λειτουργία του ενωσιακού μορφώματος, αλλά κυρίως για τη δημιουργία αισθήματος ασφάλειας και εμπιστοσύνης τόσο στα κράτη - μέλη που παραχωρούν σημαντικό μέρος των κυριαρχικών τους αρμοδιοτήτων προς τα ενωσιακά θεσμικά όργανα, όσο και στους επιμέρους πολίτες, οι οποίοι είναι άμεσοι αποδέκτες ενωσιακών πράξεων, προχώρησε στη σαφή ενσωμάτωση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος απολαμβάνει πλέον του ίδιου τυπικού κύρους με τις Συνθήκες. Με τον τρόπο αυτόν, ανήγαγε το κατεξοχήν δικαίωμα υπεράσπισης των πολιτών της Ένωσης σε συνταγματικής αξίας δικαίωμα της ενωσιακής έννομης τάξης, του οποίου η παραβίαση ελέγχεται από το θεματοφύλακα των δικαιωμάτων του ενωσιακού δικαίου, το Δικαστήριο. Πρόκειται, αναμφίβολα, για μια ιδιαιτέρως βαρυσήμαντη εξέλιξη στην πορεία αναγνώρισης του δικαιώματος ακροάσεως στον ενωσιακό χώρο, καθότι έως τότε η εφαρμογή του έβρισκε έρεισμα στο σεβασμό των γενικών αρχών που διατρέχουν το δίκαιο της Ένωσης.

Ιδιαίτερα θετική ως προς την τήρηση του δικαιώματος ακροάσεως υπήρξε ανέκαθεν και η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτό, κινούμενο προς μια προστατευτική για τον διοικούμενο κατεύθυνση, αναγνώριζε, ακόμα και πριν τη θέση σε

ισχύ του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την υποχρεωτικότητα εφαρμογής του εν λόγω δικαιώματος ως επιτακτική ανάγκη που απορρέει από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών - μελών και ως εκ τούτου ως γενικώς παραδεδομένο κανόνα του ενωσιακού δικαίου. Αξιοσημείωτο είναι, μάλιστα, ότι σε όλη την πορεία των χρόνων, το Δικαστήριο δε χάνει την ευκαιρία να υπενθυμίζει ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, ως δικαίωμα προς λυσιτελή γνωστοποίηση των απόψεων του διοικουμένου αναφορικά με το υποστατό και την κρισιμότητα των στοιχείων που πρόκειται να στηρίξουν την έκδοση της δυσμενούς για αυτόν πράξης, αποτελεί αναπόσπαστο συστατικό των θεμελιακών αρχών της Ένωσης που πρέπει να τηρείται και από τις εθνικές Διοικήσεις, όταν αυτές εφαρμόζουν ενωσιακό δίκαιο, ενώ μπορεί να προβληθεί ευθέως και ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, ακόμα και απολειπομένης σχετικής ενωσιακής πρόβλεψης. Χαρακτηριστική είναι, άλλωστε, η θέση του Δικαστηρίου περί αναγωγής στο εσωτερικό δίκαιο κάθε κράτους - μέλους ζητημάτων που συνάπτονται με την ειδικότερη πρακτική αντιμετώπιση του δικαιώματος, ήτοι τη διαδικασία εφαρμογής του ή τον προσδιορισμό της εγγύτερης φύσης του.

Τα ως άνω εκτιθέμενα συνηγορούν οπωσδήποτε υπέρ της άποψης ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης προστατεύεται επαρκώς σε επίπεδο ενωσιακής έννομης τάξης, τόσο από τη σκοπιά της νομοθεσίας, όσο και από τη σκοπιά της νομολογίας. Τούτο, όμως δε σημαίνει πως δεν υπάρχουν ορισμένα περαιτέρω βήματα που πρέπει να γίνουν, προκειμένου να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα της προστασίας του δικαιώματος και κατ' επέκταση του εκάστοτε Ευρωπαίου πολίτη που πρόκειται να θιγεί από μια πράξη ενωσιακής προέλευσης. Έτσι, αρχικά κρίνεται σκόπιμη η επέμβαση του ενωσιακού νομοθέτη, ώστε να καταστήσει σαφές σε επίπεδο δικαίου ότι και οι εθνικές αρχές των κρατών - μελών οφείλουν να σέβονται και να τηρούν το δικαίωμα ακροάσεως, όταν εφαρμόζουν το ενωσιακό δίκαιο. Τούτο υπαγορεύεται από την ανάγκη ουσιαστικής πραγμάτωσης και πρακτικής αποτελεσματικότητας του εν λόγω δικαιώματος στον ενωσιακό χώρο, η οποία δεν είναι δυνατό να επιτευχθεί μέσω της τήρησής του αποκλειστικά από την ενωσιακή διοίκηση και όχι και από τις επιμέρους εθνικές διοικήσεις, όταν αυτές καλούνται να θέσουν σε εφαρμογή τις επιταγές των ενωσιακών διατάξεων. Υπαγορεύεται, ακόμα, από το γεγονός ότι διαφορετική εκδοχή θα οδηγούσε αναπόφευκτα στην ανακολουθία της δέσμευσης των εθνικών Διοικήσεων από το δικαίωμα ακροάσεως ως θεμελιώδους γενικής αρχής του ενωσιακού δικαίου, αλλά της μη δέσμευσής του από το εν λόγω δικαίωμα ως ρητώς κατοχυρωμένου στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης δικαιώματος. Προς την τροχιά αυτήν, θα ήταν, μάλιστα, σκόπιμο να επαναφερθεί η παλαιά

διατύπωση που ενυπάρχει στις εξηγήσεις του άρθρου 51 του ΧΘΔΕΕ, ώστε η τήρηση της προηγούμενης ακρόασης να καθίσταται επιτακτική για τις εθνικές αρχές των κρατών - μελών όχι μόνο όταν εφαρμόζουν ενωσιακό δίκαιο, αλλά σε κάθε περίπτωση που καλούνται εκτελέσουν μια ενωσιακή πολιτική και να λάβουν αποφάσεις που άπτονται ενός τομέα ενωσιακής αρμοδιότητας. Προς τούτο συνηγορεί, άλλωστε, η πάγια θέση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης περί υποχρεωτικότητας σεβασμού του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης ως επιμέρους δικαιώματος άμυνας, ακόμα και αν ελλείπει σχετική ενωσιακή νομοθετική πρόβλεψη.

Περαιτέρω, θα ήταν θεμιτό να διασαφηνιστεί σε ενωσιακό επίπεδο η ακριβής φύση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, όπως αυτό θεμελιώνεται στο δίκαιο της Ένωσης προς τον σκοπό προστασίας όλων των πολιτών της. Μόνο κατ' αυτόν τον τρόπο μπορεί να επιτευχθεί η αναγκαία ομοιογένεια και ομοιομορφία ως προς τον τρόπο αντιμετώπισής του υπό κρίση δικαιώματος από τα επιμέρους κράτη - μέλη, ώστε όλοι οι Ευρωπαίοι πολίτες να απολαμβάνουν, ανεξαρτήτως του κράτους - μέλους στο οποίο διαμένουν, το ίδιο επίπεδο προστασίας αναφορικά με ένα τόσο κορυφαίας σπουδαιότητας κοινοτικό δικαίωμα.

Τέλος, σκόπιμη θα ήταν η διαγραφή σε συγκεντρωτικό επίπεδο ενωσιακού δικαίου των ορίων που συνθέτουν το πλαίσιο που περιχαράκωνει την ειδικότερη άσκηση του δικαιώματος ακροάσεως στον ενωσιακό χώρο. Έτσι, η διαδικαστική αυτονομία των κρατών - μελών θα μπορεί να δικαιολογεί τυχόν διαφοροποιήσεις που ανταποκρίνονται στην ιδιαίτερη εθνική ταυτότητα και πολιτιστική φυσιογνωμία των επιμέρους εθνικών δικαιοταξιών, οι οποίες όμως δε θα υπερβαίνουν τα εύλογα όρια που θέτει η αποτελεσματική προστασία και η ουσιαστική πραγμάτωση του δικαιώματος στο ενωσιακό οικοδόμημα. Με τον τρόπο αυτόν, θα εξασφαλίζεται ένα στοιχειώδες διαδικαστικό *minimum* προστασίας των διοικουμένων που θίγονται όχι μόνο από πράξεις ενωσιακής προέλευσης, αλλά και από εθνικά μέτρα εφαρμογής της ενωσιακής πολιτικής, και μάλιστα ανεξάρτητα από το κράτος - μέλος στο οποίο διαμένουν και την αντίστοιχη οργάνωση του τρόπου λειτουργίας του εκάστοτε διοικητικού μηχανισμού.

Επίλογος - Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Αναμφισβήτητα, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης ως το κατεξοχήν δικαίωμα υπεράσπισης των διοικουμένων αποτελεί αναπόσπαστο συστατικό του κράτους δικαίου και θεσμό που συνυφαίνεται με τη δημοκρατική οργάνωση και νομιμοποίηση κάθε δημόσιας εξουσίας που δρα επεμβατικά στο χώρο των δικαιωμάτων και ελευθεριών τους. Η παροχή της δυνατότητας στον εκάστοτε πολίτη να υπερασπιστεί τα συμφέρόντά του προ της

έκδοσης μιας δυσμενούς για αυτόν απόφασης εξυψώνει τη θέση του στο πλαίσιο λειτουργίας του διοικητικού μηχανισμού, καθιστώντας τον συμμετοχο του κρατικού σχεδιασμού και της λήψης διοικητικών αποφάσεων εφαρμογής της κρατικής πολιτικής. Έτσι, η αναγνώριση και η πραγματική μέριμνα για την τήρηση του σχετικού δικαιώματος συνιστά οπωσδήποτε δείγμα σεβασμού και προστασίας της αξίας του ανθρώπου, η οποία κατέχει κορυφαία θέση στο θεσμικό οικοδόμημα κάθε δημοκρατικής και ευνοούμενης πολιτείας που έχει αναπτύξει τον πολιτισμό της και έχει αναγάγει τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών της σε πρώτιστο στόχο της.

Η πραγματική ακρόαση του διοικουμένου αποτελεί το αναγκαίο προαπαιτούμενο για τη δημιουργία ενός κλίματος ασφάλειας και εμπιστοσύνης στην έννομη σχέση που συνδέει τη Διοίκηση και τον ίδιο, ως ασθενέστερο μέρος που υπόκειται στην επεμβατική και εξουσιαστική δράση της. Δια μέσου αυτής, ο διοικούμενος εκφεύγει από τη θέση του παθητικού αποδέκτη των βουλήσεων της και μετατρέπεται σε υποκείμενο της διοικητικής διαδικασίας, ικανό να επηρεάσει την τελική έκβασή της προς υπεράσπιση των δικαιωμάτων και εννόμων συμφερόντων του. Παράλληλα, η τήρηση του δικαιώματος ακροάσεως εγγυάται την ειρήνευση των αναφερόμενων μεταξύ τους συγκρούσεων και συμβάλλει στην αποτροπή της οδήγησής τους ενώπιον των δικαιοδοτικών οργάνων, τα οποία κατά κανόνα εκδίδουν απόφαση υπέρ του ενός μόνο μέρους και σε βάρος του άλλου. Ως εκ τούτου, δια της συμφιλίωσης επιδιώκεται η εύρεση πιο ήπιων και εναλλακτικών λύσεων που μπορούν να ικανοποιήσουν τα εκατέρωθεν συμφέροντα.

Η κατανόηση των επιτελικών λειτουργιών και της σημασίας της θεσμοθέτησης του δικαιώματος ακροάσεως για την ίδια την ταυτότητα ενός θεσμικού συστήματος ως δικαιοκρατικά οργανωμένου είχε ως αποτέλεσμα τη ρητή κατοχύρωση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στο θεμελιώδη νόμο του ελληνικού κράτους, ώστε συνιστά σήμερα συνταγματικής περιωπής αξία που εξειδικεύεται με επιμέρους νομοθετικές διατάξεις. Παράλληλα, το εν λόγω δικαίωμα θεμελιώνεται πανηγυρικά και σε επίπεδο ενωσιακής έννομης τάξης, δεδομένου ότι η δημοκρατική νομιμοποίηση της δράσης των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η δημοκρατική διακυβέρνηση σε ενωσιακό επίπεδο αποτελούν κρίσιμα ζητούμενα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η επέμβασή της σε ολοένα περισσότερους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής ζωής δημιουργεί ευλόγως την ανάγκη για περαιτέρω εκδημοκρατισμό των διαδικασιών λήψης αποφάσεων των ενωσιακών οργάνων που απευθύνονται άμεσα ή έμμεσα στους πολίτες, επηρεάζοντας τα συμφέροντά τους. Έτσι, με στόχο την δημιουργία μιας κοινότητας συνεργασίας, θεσμικής ολοκλήρωσης, ανάπτυξης και

ειρήνης, η ανθρωποκεντρική διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων αποτελεί θεμελιακό ιδεώδες που διαπνέει τη διαδικασία έκδοσης ενωσιακών πράξεων και δημιουργεί αίσθημα ασφάλειας και εμπιστοσύνης για τη δημοκρατική και προσανατολισμένη στο σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων λειτουργία του ενωσιακού μορφώματος τόσο στα κράτη - μέλη που παραχωρούν σημαντικό μέρος των κυριαρχικών τους αρμοδιοτήτων προς τα θεσμικά του όργανα, όσο και στους επιμέρους πολίτες της Ένωσης.

Ωστόσο, η καθιέρωση του υπό κρίση δικαιώματος δεν είναι απόλυτη και άνευ όρων. Τόσο σε εθνικό, όσο και σε ενωσιακό επίπεδο ανακύπτουν έντονες δυσχέρειες κατά την προσπάθεια συγκερασμού αφενός της προστασίας των θεμελιωδών επιταγών του, αφετέρου της αποτελεσματικότητας και οικονομίας του διοικητικού έργου, η παρεμπόδιση του οποίου πρέπει με κάθε δυνατό τρόπο να αποτρέπεται. Υπό τα δεδομένα αυτά, η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης εμφανίζεται πιο προστατευτική για το δικαίωμα ακροάσεως σε σύγκριση με την αντίστοιχη ελληνική νομολογιακή προσέγγιση που θέτει την εφαρμογή του υπό σαφώς αυστηρότερες προϋποθέσεις. Σε κάθε περίπτωση, οι ασάφειες και τα κενά που δημιουργούνται ως προς την ουσιαστική πραγμάτωση του δικαιώματος και την αποτελεσματική προστασία των διοικουμένων συνηγορούν υπέρ της ανάγκης επέμβασης του εθνικού, αλλά και ενωσιακού νομοθέτη, προκειμένου αυτοί να επιλύσουν με σαφήνεια τα ζητήματα που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή του δικαιώματος στο πλαίσιο των δύο εννόμων τάξεων, θέτοντας τέρμα στις όποιες ερμηνευτικές αμφισβητήσεις.

Οπωσδήποτε, μάλιστα, κρίνεται αναγκαίο να τεθεί σε νέα βάση η ελληνική νομολογιακή τάση περιορισμού του δικαιώματος ακροάσεως, η οποία φθάνει έως του σημείου ευθείας σύγκρουσής της με το σαφές γράμμα του νόμου και την ανεπιφύλακτη διάταξη του Συντάγματος, καθώς και με την εν γένει αντιμετώπιση του ως άνω δικαιώματος στην ενωσιακή έννομη τάξη, με την οποία οφείλει να συμβαδίζει ως κράτος - μέλος της που έχει προσωχρήσει σε αυτήν εκούσια και δημοκρατικά ενστερνιζόμενο τις αρχές και τις αξίες επί των οποίων αυτή εδράζεται. Ήδη οι νέοι προσανατολισμοί που διανοίγονται για την εφαρμογή του δικαιώματος ιδίως στο πεδίο του φορολογικού δικαίου, καθώς και οι ολοένα ισχυρότερες εμφανιζόμενες μειοψηφίες που αντιστέκονται στον υπέρμετρο περιορισμό του δικαιώματος και τείνουν προς μια πιο προστατευτική για τον διοικούμενο κατεύθυνση αποτελούν θετικές ενδείξεις ότι κάτι αλλάζει προς το καλύτερο αναφορικά με τον τρόπο πρακτικής αντιμετώπισης και ουσιαστικής προστασίας του θεμελιώδους δικαιώματος υπεράσπισης των πολιτών.

Σε κάθε περίπτωση, οι όποιες νομοθετικές επεμβάσεις θα πρέπει να θέτουν ως προτεραιότητα την κατά το δυνατόν ευρύτερη εφαρμογή του δικαιώματος προηγούμενης

ακρόασης, όχι μόνο προς τον σκοπό προστασίας των δικαιωμάτων και εννόμων συμφερόντων των διοικουμένων, αλλά κυρίως προς την κατεύθυνση ουσιαστικής εδραίωσης της ορθής, χρηστής και νόμιμης διοικητικής δράσης που εγγυάται τη δημοκρατική νομιμοποίηση της δημόσιας εξουσίας και το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών εντός μιας οντότητας που θέτει τον άνθρωπο στο επίκεντρο της οργάνωσης και δόμησης της λειτουργίας της.

Η επίτευξη των ως άνω στόχων φαντάζει ακόμα πιο επιτακτική υπό τις σημερινές συνθήκες που επικρατούν σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο. Είναι αδιαμφισβήτητο ότι τα εθνικά συστήματα, μεταξύ των οποίων και το ελληνικό, βρίσκονται αντιμέτωπα με την αντιμετώπιση πρωτοφανών κρίσεων και φαινομένων, ενώ και η ίδια Ευρωπαϊκή Ένωση βρίσκεται σε μια κρίσιμη ιστορική καμπή. Μετά από δεκαετίες προσπαθειών και επιτευγμάτων, έχει να διαπραγματευτεί νέα αιτήματα και να αντιμετωπίσει νέες προκλήσεις. Στη δημοσιονομική κρίση που ταλανίζει πολλές χώρες της Ευρωζώνης προστέθηκε και η προσφυγική κρίση, αλλά και η πανδημία του κορωνοϊού (Covid-19) που δοκιμάζουν έντονα τα όρια αντοχής του πολιτικού συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και την αλληλεγγύη και την εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών. Κατά συνέπεια, επιτείνεται ο προβληματισμός σχετικά με την ανεπάρκεια της δημοκρατικής ποιότητας της θεσμικής οργάνωσης της Ένωσης και τη διαδικασία λήψης αποφάσεων που προκαλούν ευθέως δυσμενείς συνέπειες στην έννομη θέση και τα συμφέροντα των πολιτών.. Από την άλλη πλευρά, η αντιμετώπιση αυτών των κρίσεων μόνο σε επίπεδο Ένωσης και μόνο επί τη βάση προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου μπορεί να επιχειρηθεί. Δεν πρέπει να λησμονείται το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση όση κρίση αξιοπιστίας κι αν περνά, εμπεριέχει τη δυναμική της αξιακής της υπόστασης ως ενός εγχειρήματος που πρεσβεύει και τάσσεται υπέρ της προστασίας των θεμελιωδέστερων δικαιωμάτων που συνάπτονται με την ανθρώπινη φύση και ύπαρξη και ως εκ τούτου και του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης των διοικουμένων πριν τη λήψη μέτρων διαχείρισης των δημοσίων θεμάτων που επηρεάζουν άμεσα και δυσμενώς τα συμφέροντά τους.

Όπως εύστοχα είχε επισημάνει ο τέως Πρόεδρος της Δημοκρατίας και επίτιμος Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας Μ. Στασινόπουλος “κάθε προσπάθεια, η οποία βοηθεί τον άνθρωπο να διατηρή τα δικαιώματά του εις την ζωήν και να τα απολαμβάνη ως λογικόν και ελεύθερον πλάσμα του Θεού, πρέπει να θεωρείται προσπάθεια χρήσιμος και ευλογημένη. Μέσα εις τον κύκλον αυτών των δικαιωμάτων, το δικαίωμα της υπερασπίσεως κατέχει θέσιν εξέχουσαν, αλλά και διακεκριμένην, ακριβώς διότι συνδέεται στενώς με την αξιοπρέπειαν και την προσωπικότητα του ανθρώπου”. Ως εκ τούτου, η αποτελεσματική

προστασία του και η ουσιαστική πραγμάτωσή του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης πρέπει να αποτελεί ζητούμενο τόσο της εθνικής, όσο και της ενωσιακής έννομης τάξης, εάν αυτές θέλουν πράγματι να εκπληρώνουν τους πρωταρχικούς στόχους εδραίωσής τους που τις δικαιολογούν στις συνειδήσεις των πολιτών.

Εργογραφία

1. Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία

- Βενιζέλος Ε., Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, Εκδόσεις Παρατηρητής, 1990.
- Βενιζέλος Ε., Εθνικό Σύνταγμα και εθνική κυριαρχία υπό συνθήκες διεθνούς οικονομικής κρίσης - Το πρόβλημα ήταν και παραμένει πολιτικό και όχι συνταγματικό, ΕφημΔΔ 2011.
- Γέροντας Α., Η διοικητική διαδικασία, ΝοΒ 1989, σελ. 42.
- Γέροντας Α./Λύτρας Σ./Παυλόπουλος Πρ./Σιούτη Γλ./ Φλογαΐτης Σ., Διοικητικό Δίκαιο, τέταρτη έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2018.
- Γιαννακόπουλος Κ., Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ Β' 693/2011, ΣτΕ ΣΤ' 1620/2011, και ΣτΕ Α' 2094/2011, ΕφημΔΔ 1/2012, σελ. 100.
- Γκέρτσος Β./Πυργάκης Δ., Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Διαγράμματα-Ερμηνευτικά Σχόλια-Νομολογία, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2015.
- Γώγος Κ., Οι αλυσιτελείς τυπικοί λόγοι ακυρώσεως επί πράξεων δέσμιας αρμοδιότητας. Ο ακυρωτικός δικαστής μεταξύ ουσιαστικής και τυπικής νομιμότητας της διοικητικής πράξης, εις: Χαριστήριο στον Λ. Θεοχαρόπουλο και την Δ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου, τ. 1, Α.Π.Θ., 2009.
- Γώγος Κ., Οι αλυσιτελείς τυπικοί λόγοι ακυρώσεως επί πράξεων δεσμίας αρμοδιότητας, ΔτΑ 50/2011.
- Γώγος Κ., Διαδικαστικά σφάλματα και ακύρωση των διοικητικών πράξεων, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017.
- Δάγτογλου Π., Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου, Νοβ 1979, σελ. 1509 επ., 1556 επ. .
- Δαγτόγλου Π., Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011.
- Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012.
- Δαγτόγλου Π., Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, τέταρτη ενημερωμένη έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2012.
- Δελλής Γ., Μεταξύ εξιδανίκευσης και ρεαλισμού: τα διαδικαστικά περιβαλλοντικά δικαιώματα και οι δικονομικές τους προεκτάσεις από τη σκοπιά

της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, εις Ο Δικαστής, ο Νόμος και το Περιβάλλον, ΤιμΤομ Κ. Μενουδάκου, 2016, σελ. 257 επ. .

- Δετσαρίδης Χ., Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης του φορολογούμενου σε περιπτώσεις επιβολής προστίμου και η εφαρμογή της σε σχέση με την προβλεπόμενη διοικητική επίλυση της διαφοράς (Με αφορμή την ΟλΣτΕ 2370/2007), ΕΔΔΔΔ 4/2008 και www.nomikospoudastirio.gr .
- Δετσαρίδης Χ., Η επίδραση του κοινοτικού δικαίου στην νομιμότητα της διοικητικής δράσης, ΕΔΔΔΔ 1/2010.
- Δημητρακόπουλος Ι., Διοικητικές Κυρώσεις και Θεμελιώδη Δικαιώματα, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2014.
- Διβάνη Χ., Το δικαίωμα ακρόασεως στη διοικητική διαδικασία, ΘΠΔΔ 6/2013.
- Δρόσος Γ., Συνταγματικός λόγος και οικονομική κρίση, ΕφημΔΔ 6/2011, σελ. 764.
- Ευστρατίου Π. Μ., Το δίκαιο της διοικητικής διαδικασίας και των εννόμων συνεπειών των διαδικαστικών ελαττωμάτων, ΕΔΔΔΔ 2/2005, σελ. 245.
- Ευστρατίου Π. Μ., Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοικήσεως, σε Τιμητικό Τόμο ΣτΕ-75 χρόνια, 2004.
- Θεοχαροπούλου Ε., Νέοι προσανατολισμοί στο δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στη φορολογική διαδικασία (Με αφορμή και την απόφαση 948/2012 ΣτΕ), ΔΦΝ 2012, σελ. 1107 επ. .
- Καββαδά Δ., Οικονομική κρίση: μια νέα θεώρηση του ρόλου του κράτους και του οικονομικού Συντάγματος, ΘΠΔΔ 10-11/2011, σελ. 918.
- Καλλιγέρου Δ., Η προηγούμενη ακρόαση ως δικαίωμα και ουσιώδης τύπος της διοικητικής διαδικασίας-Πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις, ΘΠΔΔ 5/2016.
- Καραγεώργου Β., Η διοικητική διαδικασία υπό την επίδραση της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005.
- Καραγεώργου Β., Το δικαίωμα για χρηστή διοίκηση, νέες τάσεις και δεδομένα για το ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο, ΕΔΔΔΔ 1, 2007, σελ. 52 επ. .
- Κασιμάτης Γ./Μαυριάς Κ., Ερμηνεία του Συντάγματος, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2003.
- Κατράς Ι., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής διαδικασίας, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2015.
- Καψάλη Β., Η δικονομική αλυσιτέλεια ως έκφραση μεθοδολογικής αμηχανίας (Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ Ολ 4447/2012), ΘΠΔΔ, 8-9/2013.

- Καψάλη Β., Η παραβίαση του δικαιώματος προς προηγούμενη ακρόαση ως αλυσιτελώς προβαλλόμενος λόγος ακύρωσης: με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 3382/2010, ΘΠΔΔ 4/2011 78.
- Κεϊμαλής Χ., Σε διακινδύνευση το κράτος δικαίου, ΔιΔικ 25 (2013), σελ. 865.
- Κοϊμτζόγλου Ι., ΣτΕ Ολ 2370/2007, ΕφημΔΔ 5/2007, σελ. 623.
- Κοντιάδης Ξ., “Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στο Σύνταγμα”, Σεμινάριο Δημοσίου Δικαίου, ΔΣΑ, 20/11/2013.
- Κοντιάδης Ξ., Η κρίση πνίγει τη δημοκρατία, Εφημερίδα “Εθνος”, 03/09/2013.
- Κοντιάδης Ξ., Οικονομική κρίση, κυριαρχία και συνταγματική μεταβολή. Συγκριτικές παρατηρήσεις και υποθέσεις εργασίας, ΕφημΔΔ 2/2012, σελ. 224.
- Κουρνούτος Π., Η συμμετοχή του πολίτη στη διοικητική διαδικασία, Αρχείο Νομολογίας, Περίοδος Β΄ (ΝΕ΄) έτος 2004, σελ. 50.
- Κύβελος Σ., Ειδικότερα ζητήματα “εφαρμογής” της ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής στην ελληνική έννομη τάξη, ΘΠΔΔ 4-5/2012.
- Κυβέλος Σ., Η ενδικοφανής προσφυγή, δεύτερη έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2016.
- Κύβελος Σ., Ο κανόνας της ταυτότητας του αντικειμένου ενδικοφανούς προσφυγής και ενδίκου βοηθήματος και η ανάγκη “ακρόασης” του ασκήσαντος την ενδικοφανή προσφυγή από το δευτεροβάθμιο όργανο (με αφορμή τη ΣτΕ 98/2015), ΔιΔικ 5/2015.
- Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1992.
- Λαζαράτος Π., Η θεραπεία της ελλείψεως προηγούμενης ακροάσεως του διοικουμένου στην ενδικοφανή προσφυγή, ΔιΔικ, 5/1993.
- Λαζαράτος Π., Μερικές σκέψεις για την τελολογική συστολή - Στο παράδειγμα του άρθρου 20 παρ. 2 Συντάγματος, Δίκη 2009, Δ 40, σελ. 339.
- Λαζαράτος Π., Μη τήρηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης επί προβλεπόμενης ενδικοφανούς προσφυγής, Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 3521/2015, ΘΠΔΔ 2016.
- Λαζαράτος Π., Υποχρέωση ενημερώσεως ως προς την έκταση των προβαλλομένων με ενδικοφανή προσφυγή λόγων και δικαίωμα ακροάσεως επί ενδικοφανούς προσφυγής, Παρατηρήσεις για την ΣτΕ 98/2015, ΘΠΔΔ 1/2016.
- Λαζαράτος Π., Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, δεύτερη έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Ε.Ε., Αθήνα, 2015.

- Λασιθιωτάκης Γ., Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στη φορολογική διαδικασία, ΔΕΕ 2 (1996), σελ. 147.
- Μάζος Η. Κ./Ρωξανά Α./Λιάκουρας Χ. Φ., Νομολογία ΣτΕ, Αφιέρωμα στο δικαίωμα προηγούμενης διοικητικής ακρόασης, ΕΔΔΔΔ 3/2002, σελ. 511-512.
- Μανιτάκης Α., Κρατικός Παρεμβατισμός και Σύνταγμα, ΝοΒ, 29/1981.
- Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Α., Η προστασία του διοικουμένου βασική αρχή της διοικητικής δράσεως, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2000.
- Μαρκαντωνάτου - Σκαλτσά Α., Νομικές αρχές - Πυλώνες της χρηστής διοίκησης, ΕΔΔΔΔ 3/2014, σελ. 643.
- Μάτσος Γ., Ολ ΣτΕ 2370/2007, Αρμ. 2007 12, σελ. 1973.
- Μάτσος Γ., Τα μέτρα “διασφάλισης των συμφερόντων του Δημοσίου” υπό το πρίσμα των προσφάτων τροποποιήσεων του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, ΘΠΔΔ 89/2008, σελ. 939.
- Μουκίου Χ., Η αλυσιτέλεια του ελέγχου της εξωτερικής νομιμότητας: αποτελεσματικότητα ή ελλειμματικότητα της δικαστικής προστασίας;, ΔτΑ Νο 20/2003, σελ. 1219.
- Μπέης Ε., Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης, Περιοδικό Δίκη, τεύχος Μαρτίου, 1997, Μελέτες και παρατηρήσεις στη νομολογία.
- Μωυσίδης Β., Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας, Κατ’ άρθρο ερμηνεία - νομολογία, πέμπτη έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2012.
- Νικολάκης Ν., Το Σύνταγμα, Κατ’ άρθρο ερμηνεία, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017.
- Οικονομίδης Ν., Περί προηγούμενης ακροάσεως, με αφορμή τη ΣτΕ 2370/2007, ΔΦΝ 2007, σελ. 1872.
- Παπαγεωργίου Γ., Η αντισυνταγματική άρνηση του ελέγχου της εξωτερικής νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, ΔτΑ Νο 20/2003, σελ. 1205.
- Παπαχατζής Γ., Σύστημα του εν Ελλάδι ισχύοντος Διοικητικού Δικαίου, 1965
- Παραράς Π., Η υποβάθμιση της εξωτερικής νομιμότητας των διοικητικών πράξεων. Ένα νέο πλήγμα κατά του κράτους δικαίου; Σχόλια στις ΣτΕ 2076/2000 και 4231/2000 του Δ’ Τμήματος, ΔτΑ Νο 12/2001, σελ. 1237.
- Παραράς Π., Και μια περιττή απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ο μη έλεγχος της εξωτερικής νομιμότητας των διοικητικών πράξεων από την Ολ ΣτΕ 530/2003, ΔτΑ Νο 20/2003, σελ. 1201.

- Παυλόπουλος Πρ., Το Δημόσιο Δίκαιο στον αστερισμό της οικονομικής κρίσης, Εκδόσεις Α.Α. Λιβάνη.
- Πετρόγλου Ι., Το δικαίωμα ακρόασης κατά τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ΕΔΚΑ, 7/523/ 2002.
- Πικραμμένος Π., Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας, ΘΠΔΔ 2/2012, σελ. 97.
- Πρεβεδούρου Ε., Η σύνθετη διοικητική ενέργεια, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005.
- Πρεβεδούρου Ε., Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, www.prevedourou.gr.
- Πρεβεδούρου Ε., Νομολογιακές εξελίξεις στο δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, www.prevedourou.gr.
- Πρεβεδούρου Ε., Νομολογιακή αποδυνάμωση της διάταξης του άρθρου 6 παρ. 4 του ΚΔΔιαδ: σχέση δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης και ενδικοφανούς προσφυγής (με αφορμή τη ΣτΕ 3521/2015), ΘΠΔΔ 6/2016.
- Πρεβεδούρου Ε., Το διοικητικό δίκαιο πρέπει να ξαναγίνει νομολογιακό; (με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 1392/2016), www.prevedourou.gr.
- Πρεβεδούρου Ε., Αυτεπαγγέλτως εξεταζόμενοι ισχυρισμοί και δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης (προτάσεις Mengozzi της 13/1/2016, στην υπόθεση C-161/15, Abdelhafid Bensada Benallal κατά Βελγικού Δημοσίου), www.prevedourou.gr.
- Πρεβεδούρου Ε., Η σχέση διοικητικής διαδικασίας και δικαστικού ελέγχου στην κοινοτική έννομη τάξη, ΕφημΔΔ 3/2006.
- Πρεβεδούρου Ε., Η εφαρμογή του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης, ΕΔΔηΛΥ 3/2011.
- Πρεβεδούρου Ε., Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης (με αφορμή την απόφαση ΔΕΕ της 10ης Σεπτεμβρίου 2013, C-383/13 PPU, M. G. και N. R.), ΘΠΔΔ, 10/2013.
- Πρεβεδούρου Ε., Οι ενδικοφανείς προσφυγές ως μέσον επιτάχυνσης της διοικητικής δίκης, ΘΠΔΔ 3-4/2013, σελ. 193.
- Πρεβεδούρου Ε., Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης ως λόγος δημόσιας τάξης – Αυτεπάγγελτος έλεγχος κατά το αναιρετικό στάδιο – Η αρχή της ισοδυναμίας ως περιορισμός της δικονομικής αυτονομίας (ΔΕΕ της 17ης Μαρτίου 2016, C 161/15, Abdelhafid Bensada Benallal κατά État belge), www.prevedourou.gr.

- Πρεβεδούρου Ε., Διασταλτική ερμηνεία της έννοιας της “εκτελεστής πράξης διοικητικής αρχής” – Οριοθέτηση του δημόσιου τομέα, ΘΠΔΔ 7/2016, σελ. 667.
- Πρεβεδούρου Ε., Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: σχέση ανταγωνισμού ή αλληλοσυμπλήρωσης;, ΕφημΔΔ 2/2011.
- Πρεβεδούρου Ε., Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, www.prevedourou.gr .
- Ράικος Δ., Διαθετική αρχή και διοικητική δίκη, ΔιΔικ 2009, σελ. 1089.
- Ράικος Αθ., Το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας του πολίτη απέναντι στη Δημόσια Διοίκηση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2005.
- Ρέμελης Κ., Ο συμβιβασμός στη διοικητική διαδικασία, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1994.
- Ρώτης Β., Η περιπέτεια του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος, σε :Οι Συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη, 1989, σελ. 335 επ. .
- Σαρμάς Ι., Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1994.
- Σαρμάς Ι, Κράτος και δικαιοσύνη, Το δημοκρατικό κοινωνικό κράτος δικαίου. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2003.
- Σπαχής Ο., Η αυτεπάγγελτη εξέταση των νομικών πλημμελειών της προσβαλλόμενης πράξης από τα διοικητικά δικαστήρια, ΔιΔικ 22 (2010), σελ. 1342.
- Σπηλιωτόπουλος Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011.
- Σπυριδάκης Μ./Γεωργιακάκη. – Σπυριδάκη Ε., Στοιχεία Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις. Αντ. Σάκκουλα, 2008.
- Στασινοπούλου Α., Η συνταγματική προστασία του δικαιώματος ακροάσεως του διοικουμένου, ΕΔΔΔΔ 1976, σελ. 170.
- Στασινοπούλος Μ., Το δικαίωμα της υπερασπίσεως ενώπιον των διοικητικών αρχών, 1974.
- Στρατηλάτης Κ., Η επίκληση της νομολογίας στο Διοικητικό Δίκαιο και στη νομική επιστήμη γενικότερα, ΕφημΔΔ, 2015.
- Τάκης Αθ., Παρατηρήσεις στην ΔΕΕ της 17ης Μαρτίου 2016, C-161/15, Abdelhafid Bensada Benallal κατά État belge, Αρμ., 2016.

- Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 7η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2003.
- Τάχος Α., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, τέταρτη έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2009.
- Τσαμαρδινός Α., Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στις διοικητικές διαφορές ουσίας, ΔΦΝ 2007, σελ. 14 επ. .
- Τσάτσος Α., Η ακρόασις του ενδιαφερομένου εν τη διοικητική διαδικασία : Διοίκησης και Δίκαιον, Αθήνα, Αφοί Σάκκουλα 1979, σελ. 114 επ. .
- Τσιγαρίδας Β., Οι αλυσιτελώς προβαλλόμενοι λόγοι ακύρωσης στο μεταίχμιο της συνταγματικής νομιμότητας. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 2180/2013, ΘΠΔΔ 89/2013, σελ. 826 επ. .
- Φινοκαλιώτης Δ., Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 39/2017, Τμ. Β΄, ΘΠΔΔ 2/2017.
- Χατζητζανής Ν., Κωδίζ Διοικητικής Δικονομίας, Ερμηνεία κατ' άρθρον, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2004.
- Χιώλος Κ., Η συνταγματική αρχή της προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου υπό της διοικήσεως προ της λήψεως δυσμενούς διοικητικού μέτρου, Αρμ, 2/1988.
- Χιώλος Κ., Μελέτες Δημοσίου Δικαίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 1998.
- Χιώλος Κ., Η συνταγματική επιταγή της προηγούμενης ακροάσεως του διοικουμένου, ΕΔΔΔΔ 4/2003, σελ. 711.
- Χρυσανθάκης Χ., Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού και Δικονομικού Δικαίου. Τακτικά Διοικητικά Δικαστήρια, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2010.
- Χρυσανθάκης Χ., Εφαρμογές Διοικητικού Ουσιαστικού και Δικονομικού Δικαίου. Συμβούλιο της Επικρατείας, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2012.
- Χρυσόγονος Κ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006.
- Ψυχογιός Θ., Η ακύρωση των διοικητικών πράξεων λόγω μη ακρόασης του διοικουμένου. Υπερβολή ή αναγκαιότητα;, ΛΟΓΙΣΤΗΣ, Απρίλιος 2012, σελ. 420.
- Ψυχογιός Θ., Παρατηρήσεις στη ΣτΕ Ολ 4447/2012, ΘΠΔΔ 2012.

2. Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

- Jarass H. D., Charta der Grundrechte der Europäischen Union, unter Einbeziehung der vom EuGH entwickelten Grundrechte and der Grundrechtregelungen der Verträge, Kommentar, Verlag C. H. Beck, München, 2010.
- Kahl W., Lücken und Ineffektivitäten im Europäischen Verfahrensverbund am Beispiel des Rechts auf Anhörung, DVBL 2012.
- Magiera S., σε J. Meyer/N. Bernsdorff (επιμ.), Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Baden-Baden, 2006 - Nehl H. P., Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung, Duncker & Humblot, Berlin, 2002.
- Principles of Good Administration in the Member States of the European Union, 2005.
- Schwarze J., Europäisches Verwaltungsrecht, Nomos Verlag, 2. Auflage, 2005.

3. Ελληνόγλωσσες διαδικτυακές πηγές

- www.adjustice.gr
- www.prevedourou.gr
- www.nomikospoudastirio.gr

4. Ξενόγλωσσες διαδικτυακές πηγές

- <https://europa.eu>
- <https://curia.europa.eu>