

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. Το Δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης.....	3
Εισαγωγή.....	3
2. Η Γενική Αρχή της Υπερασπίσεως – Η Στηρίζουσα το Δικαίωμα της Ακροάσεως.....	7
Η Πανάρχαια Καταγωγή του Δικαιώματος της Υπερασπίσεως.....	7
3. Το άρθρο 20§2 Σ – Νομική σημασία.....	9
4. Το ιστορικό της ψηφίσεώς του.....	10
5. Το Υποκείμενο του δικαιώματος ακροάσεως.....	12
6. Γραμματική προσέγγιση.....	13
7. Τελλολογική προσέγγιση.....	18
8. Το αντικείμενο του δικαιώματος ακροάσεως.....	22
9. Πραγματικά γεγονότα.....	22
10. Αποδεικτικά στοιχεία.....	25
11. Νομικές απόψεις.....	25
12. Αντικείμενο της ακροάσεως και διοικητική αποτελεσματικότητα.....	29
13. Διαδικαστικές προϋποθέσεις της ακροάσεως.....	31
I. Η πρόσκληση προς ακρόαση.....	31
1. Όρια της υποχρέωσης.....	31
2. Τύπος της πρόσκλησης.....	32
3. Περιεχόμενο της πρόσκλησης.....	32
II. Η προθεσμία προς ακρόαση.....	36
III. Έλλειψη προθεσμίας.....	39
IV. Κοινοποίηση και δημοσίευση της πρόσκλησης.....	40
14. Η γλώσσα της ακροάσεως.....	43
15. Ο χρόνος της ακροάσεως.....	44
α. Το κρίσιμο χρονικό σημείο της κλήσεως προς ακρόαση.....	44
β. Το κρίσιμο χρονικό σημείο της ακροάσεως.....	46
γ. Η χρονική διάρκεια της ακροάσεως.....	48
δ. Το χρονικό διάστημα μεταξύ ακροάσεως και εκδόσεως της πράξεως.....	48
ε. Ο αριθμός των ακροάσεων.....	49
16. Διαδικαστικά δικαιώματα απορρέοντα από το δικαίωμα ακροάσεως.....	51
A. Το δικαίωμα συμμετοχής στην αποδεικτική διαδικασία.....	51
β. Το δικαίωμα παραστάσεως με αντιπρόσωπο.....	52
Το ειδικό πρόβλημα της παράστασης με δικηγόρο.....	56
Το δικαίωμα παράστασης με δικηγόρο ως απόρροια του δικαιώματος ακροάσεως.....	58
γ. Το δικαίωμα προς αιτιολόγηση της δυσμενούς πράξης.....	60
Το δικαίωμα αιτιολογίας ως απόρροια του δικαιώματος ακροάσεως.....	60
Λειτουργική – τελλολογική ενότητα μεταξύ αιτιολογίας και ακροάσεως.....	62
δ. Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα.....	62
A. Η αρχή της διαφάνειας της διοικητικής δράσης.....	62
B. Τα διοικητικά έγγραφα.....	63
Γ. Τα ιδιωτικά έγγραφα.....	63

Δ. Οι περιορισμοί του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα .....	64
Ε. Οι τρόποι άσκησης του δικαιώματος .....	64
17. Το αυτεπάγγελτο της διοικητικής ενέργειας και η θετική βλάβη του διοικουμένου .....	65
Η θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας.....	65
18. Η νομική μορφή του διοικητικού μέτρου ή της ενέργειας στο άρθρο 20 παρ. 2 Συντ.....	68
I. Κανονιστικές Πράξεις της Διοίκησης .....	68
II. Γενικές Διοικητικές Πράξεις.....	69
III. Κυβερνητικές Πράξεις .....	70
IV. Υλικές πράξεις.....	70
VIII. Ανακλητικές πράξεις της διοίκησης. ....	71
VIII. Διοικητική Σύμβαση .....	75
19. Η δυνατότητα προσφυγής ουσίας.....	78
20. Δέσμιες ενέργειες και μέτρα επί τη βάσει αντικειμενικών δεδομένων. .....	80
Διακριτική ευχέρεια της διοίκησης και δικαίωμα ακροάσεως. ....	80
21. Οι εξαιρέσεις από το δικαίωμα ακροάσεως.....	86
Τα συγκρουόμενα αγαθά .....	86
22. Λόγοι επείγοντος και δικαίωμα ακροάσεως .....	93
I. Το πρόβλημα μέσα από την απόφαση 13256/1979 ΠΠρωτΑθ.....	93
23. Διοικητική εκτέλεση και ακρόαση .....	95
24. Το Δικαίωμα ακροάσεως στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο.....	101
25. Νομολογία.....	103
26. Περίληψη.....	111
27. SUMMARY .....	113
28. Συντομογραφίες.....	114
29. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....	114

## 1. Το Δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης

### *Εισαγωγή.*

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερόμενου ισχύει για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του. Συνίσταται στη δυνατότητα του διοικουμένου, πριν από την έκδοση δυσμενούς γι' αυτόν ατομικής διοικητικής πράξης, να διατυπώσει τις απόψεις του, ύστερα από σχετική κλήση του από το διοικητικό όργανο. Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης αναπτύσσει όπως όλα τα συνταγματικά δικαιώματα και διαπροσωπική ενέργεια. Το δικαίωμα αυτό ισχύει και για κάθε ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνει ο εργοδότης σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων των εργαζομένων. Είχε καθιερωθεί από γενική αρχή του διοικητικού δικαίου (ΣΕ 1009, 3034/1972). Ήδη προβλέπεται από το άρθρο 20§2 του Συντάγματος και η άσκησή του ρυθμίζεται από τον ΚΔΔ/σίας (άρθρο 6). Το άρθρο 20§1 καθιερώνει το δικαίωμα έννομης δικαστικής προστασίας, δηλαδή διαδικαστικό δικαίωμα απευθυνόμενο στη δικαιοσύνη, ενώ το άρθρο 20§2 καθιερώνει το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, δηλαδή διαδικαστικό δικαίωμα ενώπιον της δικαιοσύνης.

Με την νομολογία του ΣΕ έχει οριοθετηθεί το πεδίο εφαρμογής της γενικής διάταξης του άρθρου 20§2 του Συντάγματος. Έτσι έχει διαμορφωθεί ο κανόνας ότι η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου είναι αναγκαία στην περίπτωση των ατομικών διοικητικών πράξεων<sup>1</sup>, οι οποίες επιδίδονται αυτεπαγγέλτως και που περιέχουν ρύθμιση, η οποία συνδέεται με την υποκειμενική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου και επιφέρει θετική βλάβη στα δικαιώματα ή τα έννομα συμφέροντά του<sup>2</sup> και όχι όταν η κρίση του διοικητικού οργάνου για την συνδρομή των νόμιμων προϋποθέσεων της έκδοσης της δυσμενούς διοικητικής πράξης (βάσει δέσμιας αρμοδιότητας) στηρίζεται σε αντικειμενικά δεδομένα (ΣΕ 2594/1977, 796/1987, 3100, 4139/1988, 259/1993, 1713/1994)<sup>3</sup>. Η υποχρέωση για την προηγούμενη

---

<sup>1</sup> Όχι στην περίπτωση προπαρασκευαστικών πράξεων (ΣΕ 2207/1982)

<sup>2</sup> Η χρήση των μέσων του διοικητικού καταναγκασμού δεν αποτελεί ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται εις βάρος του διακούμενου κατά την έννοια του 20§2. Στην περίπτωση αυτή, έχουμε υλικές εκτελεστικές ενέργειες της Διοίκησης, με σκοπό τον εξαναγκασμό του διακούμενου να συμμορφωθεί στην συμπεριφορά που επιτάσσεται με την διοικητική πράξη ή την άρση από την Διοίκηση της παράνομης πραγματικής κατάστασης. Το ίδιο ισχύει και για τις υλικές ενέργειες εκτέλεσης των διοικητικών πράξεων (βλ και ΣΕ 1335/1980)

<sup>3</sup> Έτσι π.χ. δεν απαιτείται προηγούμενη ακρόαση για την κήρυξη απαλλοτρίωσης (ΣΕ 2594/1977, 2940/1989) ή χαρακτηρισμού ενός οικήματος

ακρόαση του ενδιαφερομένου δεν αναιρείται στις περιπτώσεις που κατά τις πράξεις προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής (ΚΔΔ/σίας άρθρο 6§4)<sup>4</sup>.

Έχει κριθεί ότι δεν επιβάλλεται η υποχρέωση της ακρόασης των ενδιαφερομένων υπαλλήλων πριν από την διενέργεια υπηρεσιακών μεταβολών (ΣΕ 696/1984, 2850/1986) εκτός εάν πρόκειται για μη νομιμοποίηση δόκιμου υπαλλήλου (ΣΕ 3138/1991, 2141/1995) ή απόλυσής του για λόγους υγείας (ΣΕ 3354/1995) ή λόγω ανυπαίτιας υπηρεσιακής ανεπάρκειας. Επίσης ότι δεν απαιτείται προηγούμενη ακρόαση για την έκδοση κανονιστικής πράξης (ΣΕ 2040/1977), εκτός βέβαια εάν αυτό ρητά προβλέπεται, όπως π.χ. από την νομοθεσία περί σχεδίων πόλεων. Προηγούμενη κλήση του διοικούμενου δεν απαιτείται, εάν η δυσμενής πράξη εκδίδεται ύστερα από αίτησή του, εκτός εάν η ακρόαση του αιτούντος προβλέπεται ρητά από τη σχετικές διατάξεις ή συνάγεται από αυτές (ΣΕ 4743/1977, 4519/1988). Ειδικότερα, δεν απαιτείται η προηγούμενη ακρόαση, όταν η πράξη απορρίπτει αίτηση του ενδιαφερομένου για την αναγνώριση ενός δικαιώματός του (ΣΕ 1905/1977, 4680/1983, 2095/1989). Η προηγούμενη ακρόαση δεν απαιτείται όταν η διεύθυνση κατοικίας ή διαμονής του διοικούμενου είναι άγνωστη και συνεπώς η κλήση του ανέφικτη (ΣΕ 4262/1995).

Η κλήση του διοικούμενου προς ακρόαση είναι έγγραφη, αναφέρει τον τόπο, την ημέρα και την ώρα της ακρόασης και προσδιορίζει το αντικείμενο του μέτρου ή της ενέργειας. Κοινοποιείται το ελάχιστο προ 5 πλήρων ημερών. Προϋπόθεση για την άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης είναι η παροχή στον ενδιαφερόμενο διοικούμενο της δυνατότητας να πληροφορηθεί τα στοιχεία, τα οποία μπορούν να προκαλέσουν την έκδοση της δυσμενούς γι' αυτόν διοικητικής πράξης ή στα οποία μπορεί να στηριχθεί η πράξη ή η ενέργεια αυτής. Κατά την ακρόαση ο ενδιαφερόμενος δύναται προς αυταπόδειξη να υποβάλει ή να επικαλεσθεί σχετικά στοιχεία. Η παράλειψη της κλήσης του διοικούμενου καλύπτεται, εάν ο διοικούμενος ανέπτυξε τις απόψεις του με υπόμνημα (ΣΕ 2126/1975, 2383/1976) εφόσον γνώριζε τα στοιχεία του φακέλου της αρμόδιας υπηρεσίας. Από την αιτιολογία της πράξης πρέπει να προκύπτει ότι ο διοικούμενος κλήθηκε να ασκήσει το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης και ότι το αρμόδιο όργανο έλαβε υπόψη του την απόφασή του. για την πληρότητα της αιτιολογίας χρειάζεται σχολιασμός των ουσιωδών ισχυρισμών του διοικούμενου.

---

<sup>4</sup> Αντίθετη προηγούμενη νομολογία (ΣΕ 3417/1978, 753/1991)

Αν υπάρχει άμεσος κίνδυνος (π.χ. οδήγηση οχήματος σε κατάσταση μέθης) που είναι αναγκαίο να αποτραπεί, ή επιτακτικό δημόσιο συμφέρον, για την άμεση λήψη του μέτρου εις βάρος του διοικούμενου, επιτρέπεται κατ' εξαίρεση η παράληψη της προηγούμενης ακρόασής του. αν όμως η κατάσταση που ρυθμίστηκε με το μέτρο είναι δυνατόν να μεταβληθεί (π.χ. απόδοση της άδειας οδήγησης οχήματος) η διοικητική αρχή που έλαβε το μέτρο οφείλει να καλέσει τον διοικούμενο, μέσα σε προθεσμία 15 ημερών (που έχει ανατρεπτικό χαρακτήρα) να ασκήσει το δικαίωμα της ακρόασης, οπότε μπορεί να προβεί σε νέα ρύθμιση και αποκατάσταση (νομική ή υλική) της κατάστασης που είχε δημιουργηθεί εις βάρος του διοικούμενου με την λήψη του μέτρου. Αν η προθεσμία αυτή παρέλθει άπρακτη το μέτρο παύει αυτοδικαίως να ισχύει εφεξής. Έτσι η διοικητική πράξη που το είχε επιβάλλει καταργείται.

Η εφαρμογή της συνταγματικής διάταξης, όπως κατά κανόνα κάθε συνταγματικής διάταξης, δεν εξαρτάται από την μεσολάβηση του κοινού νομοθέτη. Δεν απαιτείται νομοθετική διάταξη για την ενεργοποίησή της αλλά ισχύει και εφαρμόζεται άμεσα παράγοντας τα έννομα αποτελέσματά της. δεν είναι απαραίτητο να προβλέπει ρητά ο νόμος το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης καθ' όσον ισχύει απευθείας από το Σύνταγμα. Δεν είναι επίσης δυνατόν ο νομοθετικός αποκλεισμός του. Η έννοια της προηγούμενης ακρόασης δεν εξαντλείται στην δυνατότητα τυπικής παράθεσης των θέσεων του διοικούμενου, αλλά περιλαμβάνει κάθε αναγκαίο νόμιμο πρόσφορο μέσο για την αποτελεσματική προάσπισή του.

Η συνταγματική κατοχύρωση της προηγούμενης ακρόασης επηρεάζει σημαντικά την λεγόμενη πειθαρχική «δίκη». Η εφαρμογή του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης εμπεριέχει το δικαίωμα (συν) παράστασης με δικηγόρο, ώστε η προηγούμενη ακρόαση να καθίσταται πράγματι αποτελεσματική. Πράγματι λόγω των νομικών ζητημάτων τα οποία τίθενται, των οποίων η αντιμετώπιση απαιτεί ειδικές γνώσεις, είναι απαραίτητη η παρουσία δικηγόρου στις διαδικασίες ενώπιον των πειθαρχικών συμβουλίων της διοίκησης. Η παράσταση δικηγόρου στις πειθαρχικές «δίκες» προκύπτει απευθείας από την συνταγματική διάταξη του άρθρου 20§2 Σ και δεν είναι απαραίτητο να προβλέπεται ειδικά στον νόμο. Είναι συνταγματικές διατάξεις νόμων που αποκλείουν την παράσταση δικηγόρου.

### *Προλεγόμενα:*

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, που είχε αναγνωριστεί ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου από την νομολογία του ΣτΕ, κατοχυρώνεται στο άρθρο 20§2Σ και στο άρθρο 6ΚΔΔ. Σύμφωνα με αυτό, 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, γραπτά ή προφορικά, ως προς τα σχετικά ζητήματα. Συναφές με αυτό είναι και το άρθρο 6§3 της ΕΣΔΑ.

Δεδομένης της συνταγματικής κατοχύρωσής του, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης δεν μπορεί να αποκλειστεί με νόμο, ο οποίος θα ήταν εξ αυτού το λόγο αντισυνταγματικός. Όπως προβλέπει, όμως, το άρθρο 6§3 ΚΔΔ, αν η άμεση λήψη του δυσμενούς μέτρου είναι αναγκαία για την αποτροπή κινδύνου ή επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος, είναι κατ' εξαίρεση δυνατή η λήψη του μέτρου χωρίς προηγούμενη κλήση του ενδιαφερομένου. Αν όμως, η κατάσταση που ρυθμίστηκε είναι δυνατόν να μεταβληθεί, καλείται ο ενδιαφερόμενος εντός 15 ημερών για να εκφράσει τις απόψεις του, οπότε και είναι δυνατή νέα ρύθμιση του θέματος. Μάλιστα, αν η προθεσμία αυτή παρέλθει άπρακτη για τη Διοίκηση, το δυσμενές μέτρο παύει αυτοδικαίως να ισχύει. Ομοίως, λόγω της συνταγματικής του κατοχύρωσης, το δικαίωμα αυτό υφίσταται και χωρίς ρητή νομοθετική πρόβλεψη ή ακόμη και όταν σχετική νομοθετική διάταξη το αποκλείει.

Ο σκοπός του δικαιώματος αυτού, το οποίο αποτελεί αφενός ατομικό δικαίωμα των διοικουμένων και αφετέρου, ουσιώδη τόπο της διοικητικής διαδικασίας, είναι διττός: πρώτον, δίδει στον ενδιαφερόμενο διοικούμενο τη δυνατότητα να εκθέσει την άποψή του, υποστηρίζοντας τα δικαιώματά του ή συμφέροντά του και να προτείνει εύλογες λύσεις προληπτικά πριν η Διοίκηση προβεί στη λήψη κάποιου επαχθούς μέτρου και δεύτερον, δίδει στη Διοίκηση την ευκαιρία να λάβει καλύτερη πληροφόρηση, ώστε να ρυθμίσει αποτελεσματικότερα το υπό κρίση ζήτημα.

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, το οποίο αποτελεί το αντικείμενο της εργασίας μου, πρόκειται να αναπτυχθεί με τους ακόλουθους τρόπους και να ακολουθήσει την εξής πορεία: Ξεκινάμε από την πανάρχαια καταγωγή του δικαιώματος αυτού, το ιστορικό της ψηφίσεώς του, αναφερόμαστε στην κατοχύρωσή του στο άρθρο 20§2Σ και στη νομική του σημασία, συμψηφίζουμε με μια γραμματική και τελολογική προσέγγιση του θέματος, αναφερόμαστε στο αντικείμενο και στο υποκείμενο του δικαιώματος ακρόασεως, στις διαδικαστικές προϋποθέσεις και στα

διαδικαστικά δικαιώματα που απορρέουν από το δικαίωμα ακροάσεως, κάνουμε αναφορά στις κανονιστικές πράξεις της διοίκησης, στις γενικές διοικητικές πράξεις, στις υλικές πράξεις, στις εσωτερικές πράξεις της διοίκησης, στις διοικητικές συμβάσεις, στη δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής ουσίας και καταλήγουμε στις εξαιρέσεις του δικαιώματος ακροάσεως, καθώς και στην εφαρμογή του δικαιώματος αυτού σε άλλες έννομες τάξεις και στο δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

## **2. Η Γενική Αρχή της Υπερασπίσεως – Η Στηρίζουσα το Δικαίωμα της Ακροάσεως**

*Η Πανάρχαια Καταγωγή του Δικαιώματος της Υπερασπίσεως*

Το δικαίωμα της ακροάσεως ή υπερασπίσεως αναλύεται συνήθως σε 3 στοιχεία:

A) Δικαίωμα του διοικουμένου να λάβει γνώση των στοιχείων της υποθέσεώς του.

B) Δικαίωμα να εκθέσει τις απόψεις του και να ακουσθεί (δικαίωμα ακροάσεως, *stricto sensu*).

Γ) Υποχρέωση της διοίκησης να λάβει υπ' όψιν της τις απόψεις αυτές.

Από αυτά τα 3 στοιχεία, το κύριο είναι το B, ενώ τα υπόλοιπα είναι απλώς συμπληρωματικά.

Είναι άξιο παρατήρησης ότι η αρχή της ακροάσεως εμφανίζεται σαφώς στην νομολογία σχετικώς αργά. Οι σχολιαστές της νομολογίας του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας επισημαίνουν την πρώτη απόφαση, η οποία δέχθηκε το δικαίωμα της ακροάσεως των διοικουμένων το 1930, ενώ κατά άλλην άποψη υπήρξε αμυδρά κάποια ένδειξη γι' αυτό το δικαίωμα σε απόφαση του 1903. και όμως, το δικαίωμα της ακροάσεως είναι τόσο παλιό, όσο και ο άνθρωπος (*vieux comme le monde*), καθώς παρατηρεί ο Καθηγητής Marcel Waline<sup>5</sup> Άγγλος δικαστής του 18<sup>ου</sup> αιώνα παρατήρησε ότι το δικαίωμα αυτό είναι έμφυτο στον άνθρωπο, διότι καθιερώθηκε πρώτα υπό του Παντοδύναμου Θεού, όταν οι πρωτόπλαστοι δεν καταδικάστηκαν υπ' Αυτού προτού απολογηθούν. Περίφημη θεωρείται η απόφαση που εκδόθηκε το 1723 στην υπόθεση του δόκτορος Bentley, πρύτανη του Καίμπριτζ: «Θείο και ανθρώπινο νόμος δίδει εις πάντα κρινόμενον το δικαίωμα να υπερασπίσει εαυτόν... Ο Θεός δεν εξήνεγκεν απόφασιν κατά του Αδάμ πριν ή τον καλέση να υπερασπίση εαυτόν. –

---

<sup>5</sup> M. Waline: “Le principe audi alteram partem”, Livre Jubilaire d Conseil d’Etat du Luxembourg, 1957, σελ. 500 “Sauf omission de ma part...”.

Αδάμ, είπεν ο Θεός, διατί ημάρτησες; Έφαγες ή όχι του απαγορευμένου δένδρου τον καρπόν;». Έκτοτε παρατηρούν Άγγλοι συγγραφείς, το δικαίωμα της υπερασπίσεως θεωρείται τόσο αρχαίο όσο και η ανθρωπότης. Εξαιτίας αυτού, και σε πρωτόγονες ακόμη κοινωνικές ομάδες μονίμου συμβιώσεως, θεωρήθηκε ανέκαθεν αδιανόητο να καταδικασθεί άνθρωπος και από το δικαιότερο ακόμη δικαστή, χωρίς προηγουμένως να ακουσθεί απολογούμενος. Το πανάρχαιο αξίωμα, «μηδένα ανήκουστον δικάζειν», το του Ευριπίδη «τις αν δίκην κρίνοιεν...πριν αν αμφοιν μυθον εκμάθη σαφως, ο μνημειώδης όρκος των Ηλιαστών, «και ακροάσομαι του τε κατηγορου και του απολογουμένου ομοίως αμφοιν»<sup>6</sup>, αποτελούν πανάρχαιες παρανέσεις, επιτακτικές και κατηγορηματικές σε κάθε δικαστή ή και απλώς σε οποιαδήποτε κρίνει το συνάνθρωπό του. Και στη Γραφή έχει καθιερωθεί και καθαγιάζεται το δικαίωμα της υπερασπίσεως ή απολογίας: «Δίκαιος ει, Κύριε, ότι απολογήσομαι προς σε» «Οι γαρ φυλάξαντες οσίως τα όσα οσιοθήσονται, και οι διδαχθέντες αυτά ευρήσουσιν απολογίαν.» «Κύριε δοκιμάζων δίκαια, ... ότι προς σε απεκάλυψα τα απολογήματά μου.» Και στις πράξεις των Αποστόλων: «Ουκ έστιν έθος παρά Ρωμαίους, χαρίζεσθαι άνθρωπον τινα εις απώλειαν, πριν ή ο κατηγορούμενος κατά πρόσωπον έχει τους κατηγορους, τόπον τε απολογίας λάβει περί του εγκλήματος», λέχθηκε από τον Φήστο προς τον άρχοντα Αγρίππα, όταν ο Παύλος προσήχθη δέσμιος. Ο δε Αγρίππας είπε προς τον Παύλο πριν τον δικάσει: «Επιτρέπεται σοι υπέρ σε αυτου λέγειν.» Ο δε Παύλος, «εκτείνας την χειρα, απελογειτο.»

Σε έκδοση της Unesco, αναφέρεται θρύλος πανάρχαιος από την λάβαν κατά τον οποίον «οσάκις εφρόνει κανείς ότι αδικείται, είχε δικαίωμα να ζητήσει να ακουσθή. Ήτο τουτο εν καθαυτό αστικόν δικαίωμα. Ο παραπονούμενος, συνοδευόμενος ενδεχομένως από φίλους, κατέβαινεν ενδεδυμένος λευκά (χρώμα του πένθους εις την μακρυνήν Ανατολήν), εις ωρισμένον μέρος ασκεπής, υπό τον καυστικόν ήλιον. Εδήλωνε με αυτόν τον τρόπον ότι ήτο ακάλυπτος, χωρίς σκιάν, χωρίς προστασίαν. Επειδή δεν ειχεν ακουσθη! Τότε ο βασιλεύς ητο υποχρεωμένος να τον καλέση και να τον ακούση.» «Ακόμη και ο κωφάλαλος, έχουν είπει, πρέπει να ευρεθη τρόπος να είπη την απολογίαν του» - (λέχθηκε στην περίπτωση ακάκου και φιλάγαθου κωφαλάλου, ο οποίος, εκ πλάνης, καταδικάστηκε, μη δυνάμενος να απολογηθεί, ως υποκινητής τρομοκρατικής ανταρσίας).

---

<sup>6</sup> Δημοσθ. Κατά Τιμοκράτους, 151. Βλ. Ν. Μπουροπούλου, Η έννοια της δικαιοδοτικής λειτουργίας, 1951, σελ. 107.



### 3. Το άρθρο 20§2 Σ – Νομική σημασία

Το άρθρο 20§2 Σ ήρθε να λύσει ένα ζήτημα καίριο, που λογικά απασχολούσε την ελληνική θεωρία και νομολογία πριν από την ψήφισή του. Επρόκειτο για το βασικό ερώτημα, κατά πόσον το δικαίωμα ακροάσεως έχει τα θεμέλιά του σε κάποια συνταγματική διάταξη ή αρχή, ή έχει ισχύ κοινού νόμου.<sup>7</sup> Συνέπεια της πρώτης εκδοχής θα ήταν, ότι το δικαίωμα αυτό υφίσταται για τον διοικούμενο ακόμα και όταν ο νόμος σιωπά, όπως εδέχοντο όλο και περισσότερο τα δικαστήρια, συνέπεια της δεύτερης ότι ο κοινός νομοθέτης θα μπορούσε ελεύθερα να χορηγεί και να καταργεί το δικαίωμα της ακροάσεως, διαφοροποιώντας το ανάλογα με το είδος και τη μορφή της διαδικασίας σε κάθε περίπτωση. Το άρθρο 20§2 Σ δίνοντας σαφή απάντηση σ' αυτό το ερώτημα δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι βάζει αυτόχρονα τέρμα στις ερμηνευτικές αναζητήσεις πρόσθετων συνταγματικών θεμελίων, που όπως ήδη αναλύθηκε εξακολουθούν να είναι αναγκαίες για τη λειτουργική – τελεολογική ένταξη του δικαιώματος ακροάσεως στο αξιολογικό σύστημα της έννομης τάξης μας, προσδίδει εντούτοις εντελώς διαφορετικό περιεχόμενο και στόχους στις αναζητήσεις αυτές, εισάγοντας την έρευνα σε ένα τρίτο προωθημένο στάδιο. Το α' ήταν αυτό που χαρακτήριζε τα ερωτήματα της προ του Σ νομολογίας και θεωρίας ως προς την κατάφαση της συνταγματικής ή μη θεμελιώσεως του δικαιώματος ακροάσεως. Το β' που ακόμα απασχολεί, έστω και περιορισμένα, τη θεωρία του δημοσίου δικαίου των ευρωπαϊκών κρατών, αφορά την ανεύρεση της «θεμελιούσας» ιδέας, της συνταγματικής εκείνης διατάξεως που κατ' εξοχήν στηρίζει την αναγωγή του διαδικαστικού αυτού δικαιώματος σε συνταγματικής ισχύος αρχή. Το τρίτο στάδιο στο οποίο έχει τη δυνατότητα να περάσει απευθείας ο Έλληνας ερευνητής ξεκινά από την ασφαλή, θετικοδικαϊκή και επί συνταγματικού επιπέδου θεμελίωση της ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία και εστιάζεται στην ακριβή οριοθέτηση των προϋποθέσεων της και τη λύση της συγκρούσεως με άλλες συνταγματικά

---

<sup>7</sup> Εναντίον της συνταγματικής καταγωγής του δικαιώματος ακροάσεων Τσούτσος (1966) σελ. 371, Παπαχατζής (1965) σελ. 665 σε συμφωνία με την ΣΤΕ 2013/1947, που όπως χαρακτηριστικά έγραφε ο Στασινόπουλος (1974) σελ. 79 χαρακτηρίζεται από «παγερό θετικισμό». Υπέρ της συνταγματικής καταγωγής του δικαιώματος ακροάσεως και πριν από το Σύνταγμα του 1975, ΣΤΕ 1811-1831/1969, 1809/1965, 1009, 3034/1972, Αγγελίδης (1974) σελ. 9επ., Στασινόπουλος (1974) σελ. 79επ., Στασινοπούλου (1976) σελ. 16Ε, Κάρσος (1976) σελ. 207, Μπέης (1975) σελ. 4, Pavlopoulos (1979) σελ. 352 κατά τον οποίο «...la conception moderne du principe de la légalité de l'action administrative, dans le cadre du deployment de la fonction administrative conformément aux exigences les plus rudimentaires du système représentatif, implique le respect du droit de la défense», Χαλαζωνίτη (1980) σελ. 606-607.

κατοχυρωμένες αρχές και έννομα αγαθά. Το πρόβλημα, με άλλα λόγια, του Έλληνα νομικού είναι πρόβλημα «ερμηνευτικού χειρισμού» του άρθρου 20§2 Σ καθ' ευατού και σε συνδυασμό με τις υπόλοιπες συνταγματικές διατάξεις στο σύστημα του ισχύοντος διοικητικού δικαίου μας.

#### **4. Το ιστορικό της ψηφίσεώς του**

Η διαπίστωση, ότι το κατοχυρωμένο στο άρθρο 20§2 Σ δικαίωμα αποτελεί «παγκόσμια πρωτοπορία», υπό την έννοια ότι δεν ανευρίσκεται σε κανένα από τα γνωστά Συντάγματα, ούτε των χωρών της Δυτικής Ευρώπης, ούτε εκείνων του πρώην Ανατολικού Μπλοκ, αλλά ούτε και σε ασιατικούς ή αμερικανικούς Καταστατικούς Χάρτες, γεννά εύλογα το ερώτημα, πώς η Βουλή οδηγήθηκε στην ψήφισή του. Αναδιφώντας εντούτοις κανείς τόσο στα πρακτικά της Ολομέλειας της Επιτροπής του Συντάγματος όσο και στα πρακτικά συζητήσεως της Βουλής επί του Συντάγματος δεν βρίσκει κανενός είδους πληροφορίες, ούτε ως προς τα κίνητρα που οδήγησαν στην ψήφιση της κρίσιμης διάταξης, ούτε ως προς τις ανάγκες που ήρθε να καλύψει, αλλά ούτε και ως προς κάποιες γραμματικές ή τελεολογικές επιλογές συνδεδεμένες άμεσα με ουσιαστικού δικαίου προβλήματα, που αναγκαία θα εδημιουργούντο από την καθιέρωση και εφαρμογή της. Το άρθρο 20 του Συντάγματος του 1975 είχε διατυπωθεί αυτούσιο ως άρθρο 21 στο Σχέδιο Συντάγματος που κατέθεσε η Κυβέρνηση στη Βουλή την 7<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1975, σύμφωνα με το άρθρο 3 της Συντακτικής Πράξεως της 3<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1974 (ΦΕΚ 282, της 4-10-1974). Αναζητώντας ανύπαρκτα πρότυπα η Επιτροπή παρέπεμπε στο άρθρο 19§4 του Γερμαν. Σ (Θεμελιώδης Νόμος της Βόννης του 1969) που βρίσκεται κάτω από το άρθρο 21 του Κυβερνητ. Σχεδίου πηγή του. Στην πραγματικότητα το άρθρο 19§4 Γερμαν. Σ. σύμφωνα με το οποίο «εάν θιγεί κανείς από την δημόσια εξουσία εις τα δικαιώματά του, μπορεί να προσφύγει στο δικαστήριο», λειτουργεί ως πρότυπο μόνο της §1 του 20Σ και μάλιστα του μέρους της, αφού εκεί καθιερώνεται το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και όχι το δικαίωμα ακροάσεως ενώπιον των δικαστηρίων. Το τελευταίο θεμελιώνεται στο άρθρο 103§1 Γερμαν.Σ., σύμφωνα με το οποίο «ενώπιον του δικαστηρίου έχουν όλοι δικαίωμα ακροάσεως», άρθρο που εντούτοις δεν μνημονεύεται στο Κυβερνητικό Σχέδιο. Εν πάσει περιπτώσει, στο άρθρο 103§1 Γερμαν.Σ δεν θεμελιώνεται ευθέως το δικαίωμα ακροάσεως ενώπιον των διοικητικών

αρχών, ενώ η σχεδόν απόλυτα κρατούσα στην Γερμανία άποψη τάσσεται εναντίον και της αναλογικής εφαρμογής του.

Ακόμα πιο αξιοσημείωτο είναι εντούτοις ότι το άρθρο 21 του Σχεδίου παρά την κεντρική του σημασία για την συμμετοχή του πολίτη στη διοικητική διαδικασία, την πρωτοπορία του και τον τόσο καίριο από ιδεολογικοπολιτικής και νομικής απόψεως κανονιστικό και τελολογικό του πυρήνα, δεν έδωσε αφορμή σχεδόν σε καμία συζήτηση ούτε στην Επιτροπή του Σ (υπό την Β προεδρία του Κ. Τσάτσου) ούτε στη Βουλή<sup>8</sup>. Θεωρήθηκε πιθανόν τόσο αυτονόητο, ή τόσο γενικής και αδιαφιλονίκητης σημασίας, ή ακόμα τόσο μη προβληματικό από νομική – ερμηνευτική σκοπιά, ώστε απλώς ώθησε τον τότε Υπουργό Δικαιοσύνης Κ. Στεφανάκη να εκφράσει στην σύντομη εισήγησή του την ακόλουθη άποψη: «Θα ήθελα να σημειωθεί ότι το άρθρο 21 είναι ένα από τις πλέον επιτυχείς διατάξεις που περιέχει το Σύνταγμα». Εκδηλοί τον σεβασμό προς τον άνθρωπο και κατοχυρώνει το ιερόν δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως, της υπερασπίσεως. Δεν νομίζω ότι θα υπάρξουν αντιρρήσεις. Το πιο ενδιαφέρον στοιχείο σ' αυτήν την εισήγηση υπήρξαν αναμφίβολα η μνεία του «σεβασμού του ανθρώπου», που έμμεσα παραπέμπει στο άρθρο 2§1 Σ και τονίζει την ιδεολογική – τελολογική σύνθεση της αρχής της προηγούμενης ακροάσεως με την αρχή της αξίας του ανθρώπου, «ως πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας», καθώς και η ακόλουθη αναφορά σ' ένα «ιερό δικαίωμα» που αποκαλύπτει κάποια τάση αναγωγής σε αρχές του φυσικού δικαίου.

Όπως προέβλεψε ο Κ. Στεφανάκης, αντιρρήσεις πράγματι δεν υπήρξαν. Μόνον ο Η. Ηλιού αρκέστηκε σε μια κάπως «τετριμμένη» παραδοχή, λέγοντας σχετικά: «Θετικότερον επίσης θεωρούμε το άρθρον 21, που καθιερώνει την προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου τόσον από το δικαστήριο όσον και εις περίπτωσιν διοικητικής τινός ενεργείας εις βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του<sup>9</sup>. Έτσι ο ερμηνευτής μένει από πλευράς ιστορικής ερμηνείας αβοήθητος. Κανένα ουσιαστικά από τα συνδεδεμένα με την καθιέρωση ερμηνεία και εφαρμογή του άρθρου 20§2Σ προβλήματα δεν συζητήθηκε, καμία αντίρρηση δεν διατυπώθηκε, κανενός είδους σύγκρουση δεν λύθηκε με διάλογο. Και βέβαια κανείς δεν αμφιβάλλει, υπό την σημερινή οπτική γωνία, ότι τα προβλήματα δεν έλειπαν, πλήρης συνείδηση εντούτοις δεν υπήρξε. Για τα κίνητρα που οδήγησαν στην τόσο αυτονόητη υιοθέτηση του

<sup>8</sup> Βλ. Στασινοπούλου 1976, σελ. 170: «Θα έλεγε κανείς ότι είναι τόσο σωστή η διάταξη, τόσο αδιαφιλονίκητα επιβαλλόμενη, ώστε θεωρήθηκε ως διάταξη αυτονόητη σε μια δημοκρατία και ως διάταξη ευρισκόμενη έξω και μακράν από οποιαδήποτε αντίρρηση ή αμφισβήτηση.

<sup>9</sup> Πρβλ. Στασινόπουλο (1976) σελ. 175-176

άρθρου 20§2Σ από τον Ανώτατο Νόμο της Χώρας μπορεί κανείς παρ' όλα αυτά να κάνει κάποιες υποθέσεις. Στο διάστημα της επτάχρονης δικτατορίας το κεντρικό αυτό διαδικαστικό δικαίωμα του διοικουμένου χρησίμευσε μια τουλάχιστον φορά ως όχημα για άσκηση του είδους «αντίστασης» κατά του τότε καθεστώτος. Πρόκειται για τις ιστορικές αποφάσεις 1811-1831/1969 του ΣτΕ, με τις οποίες ακυρώθηκαν οι απολύσεις 21 δικαστικών λειτουργών που έγιναν κατ' εφαρμογή της ΚΔ' Συνταγματικής Πράξεως.

Στις αποφάσεις αυτές διακηρύσσεται ως μέγα, θεμελιώδες και αυτονόητο αξίωμα, ότι «το δικαίωμα ακροάσεως παντός κρινόμενου προσώπου αποτελεί γενικωτέραν και θεμελιώδη αρχή του δικαίου, διασφαλίζουσα το στοιχειώδες δικαίωμα της υπερασπίσεως και εφαρμοστέα κατ' αρχήν εν πάση ευνομούμενη Πολιτεία». Στις αποφάσεις αυτές δόθηκε τόσο μεγάλη αίγλη από τον ελληνικό και ξένο τύπο και οι συνέπειές τους ήταν τόσο συνταρακτικές για την ελληνική δικαιοσύνη, ώστε τέτοιου είδους «εύσημα» για εάν διαδικαστικό δικαίωμα ήταν λογικό να θεωρηθούν ως επαρκής λόγος για την αναβίβασή του σε αρχή συνταγματικής περιωπής.

Αυτή η διασαφήνιση ως προς τα κίνητρα του συντακτικού νομοθέτη δεν προσφέρει εντούτοις καμία βοήθεια αναφορικά με τα βασικά ερμηνευτικά προβλήματα που γενικά το άρθρο 20§2Σ και τα οποία διαγράφονται στην συνέχεια.

## **5. Το Υποκείμενο του δικαιώματος ακροάσεως**

Τα βασικά χαρακτηριστικά του «υποκειμένου» του δικαιώματος ακροάσεως, που αντιστοιχούν στην γενική φύση του τελευταίου ως ατομικού – πολιτικού δικαιώματος, διαγράφηκαν ήδη στην οικεία θέση. Όμως, το άρθρο 20§2Σ στενεύει περαιτέρω το κύκλο των προσώπων που είναι υποκείμενα του κεντρικού αυτού διαδικαστικού δικαιώματος, περιορίζοντάς τον στα πρόσωπα εις βάρος των δικαιωμάτων ή των συμφερόντων των οποίων λαμβάνεται το διοικητικό μέτρο ή η ενέργεια. Κριτήριο για τον προσδιορισμό του κύκλου των προσώπων εις βάρος των οποίων λαμβάνεται το διοικητικό μέτρο είναι το κριτήριο του έννομου συμφέροντος όπως αυτό έχει διαπλαστεί από το ΣτΕ ως προϋπόθεση του παραδεκτού της αιτήσεως ακυρώσεως και ισχύει και για τις προσφυγές αυτές. Η έννοια «έννομο συμφέρον» είναι μια έννοια ευρύτερη από αυτήν του δικαιώματος του αναγνωριζομένου από τους κανόνες του διοικητικού ή και ιδιωτικού δικαίου, το οποίο απλώς αφορά αξίωση προς παροχή ή παράλειψη απευθυνόμενη σε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου.

Ακόμα, η έννοια του εννόμου συμφέροντος είναι έννοια ευρύτερη, αφού, όπως χαρακτηριστικά παρατηρεί ο Ε. Σπηλιωτόπουλος, αφορά κάθε πραγματική ή νομική κατάσταση αναγνωριζόμενη από το δίκαιο, από την οποία ο προσβαλλόμενος, κατ' άρθρον 20§2Σ, βάσει του ειδικού δεσμού αντλεί ωφέλεια και η οποία πρόκειται να θιγεί άμεσα ή έμμεσα με την σκοπούμενη δυσμενή πράξη ή ενέργεια, με συνέπεια την πρόκληση υλικής ή ηθικής βλάβης για τον ενδιαφερόμενο. Κρίσιμος χρόνος για την ύπαρξη ή μη του εννόμου αυτού συμφέροντος θα είναι βέβαια ο χρόνος της κλήσεως προς ακρόαση, ενώ κύρια χαρακτηριστικά του θα πρέπει να είναι και εδώ τα απαιτούμενα και για την αξίωση δικαστικής προστασίας. Το έννομο συμφέρον του διοικουμένου υπό την έννοια του άρθρου 20§2Σ, θα πρέπει συνεπώς εν πρώτοις να είναι προσωπικό, υπό την έννοια του ειδικού δεσμού μεταξύ του ακροουμένου και της σκοπούμενης πράξεως, λόγω της σχέσεως αυτού προς την νομική ή και την πραγματική κατάσταση που θίγει κατά τρόπο βλαπτικό η πράξη. Έτσι, δικαίωμα ακροάσεως αναφορικά με την πράξη κηρύξεως απαλλοτριώσεως και προσωπικό έννομο συμφέρον υπό την έννοια του 20§2Σ, έχουν οι φερόμενοι ως ιδιοκτήτες της απαλλοτριωμένης εκτάσεως και όχι οι μη φερόμενοι στον κτηματολογικό πίνακα ως ιδιοκτήτες, ή οι μη προσκομίζοντες μέχρι της συζητήσεως της υπόθεσης ενώπιον των δικαστηρίων στοιχεία που αποδεικνύουν, ότι είναι κύριοι αυτής ή έχουν άλλα εμπράγματα δικαιώματα.

Το έννομο συμφέρον του διοικουμένου πρέπει επίσης να είναι άμεσο, να συνδέεται, δηλαδή, άμεσα με το πρόσωπο του ακροουμένου, υπό την έννοια ότι την βλάβη υφίσταται ο ίδιος ο ακροούμενος και όχι άλλο πρόσωπο με το οποίο αυτός συνδέεται με ορισμένη σχέση, όπως ο αδερφός του ή ο κληρονόμος του. τέλος, το έννομο συμφέρον του ενδιαφερομένου πρέπει να είναι ενεστώζ, υπό την έννοια ότι η νομική ή πραγματική κατάσταση προς την οποίαν συνδέεται ο ακροούμενος, θα πρέπει ήδη να υφίσταται κατά το χρόνο της κλήσεως προς ακρόαση και όχι να αποτελεί συμφέρον μέλλον, ή ενδεχόμενο αόριστο και απλώς προσδωκόμενο.

## **6. Γραμματική προσέγγιση**

### **1. Τα βασικά εννοιολογικά στοιχεία**

Προσπάθειες εννοιολογικής προσέγγισης της «ακροάσεως» ως δικαιώματος του συμμετέχοντος σε μια διοικητική διαδικασία σπανίζουν τόσο στην ελληνική όσο και

στη διεθνή βιβλιογραφία. Τους πιθανούς λόγους για την υποτίμηση της σημασίας και των δυνατοτήτων της γραμματικής προσέγγισης μπορεί κανείς να τους υποθέσει. Είναι πρώτον, τα ελάχιστα στηρίγματα που δίνει το θετικό δίκαιο για μια τέτοια προσέγγιση, δεύτερον, η ενδόμυχη πεποίθηση ορισμένων για το αυτονόητο και προϋποτιθέμενο της έννοιας και τρίτον, η κάπως πιο συνειδητή θέση, ότι η λεπτολόγος ενασχόληση με τα ετοιμολογικά χαρακτηριστικά του όρου και η πιθανή κατάδυσή σε εννοιολογικούς λαβύρινθους ελάχιστα θα συνεισέφερε στην αντιμετώπιση των νομικών προβλημάτων.

Προσεκτικότερη έρευνα του ζητήματος νομίζουμε ότι οδηγεί τουλάχιστον στη σχετικοποίηση αυτών των επιχειρημάτων. Το Σύντάγμα του 1975, σε αντίθεση με πληθώρα ξένων εννόμων τάξεων, δίδει σαφές έρεισμα με πλήθος ενδιαφέροντα στοιχεία για τη γραμματική ανάλυση της λέξης «ακρόαση». Παραπέμποντας στην παράγραφο 2 του άρθρου 20 μέσω του συμπλεκτικού συνδέσμου «και» στα όσα αναφέρονται στην παράγραφο 12 ως προς το δικαίωμα ακροάσεως, παραθέτει ουσιαστικά ένα σύντομο ορισμό της έννοιας που θα μπορούσε να διατυπωθεί ως ακολούθως: «Ακρόαση σε μία διοικητική διαδικασία είναι το δικαίωμα του ενδιαφερομένου να αναπτύξει ενώπιον της αρμόδιας διοικητικής αρχής τις απόψεις του για τα θιγόμενα από μία διοικητική ενέργεια ή μέτρο δικαιώματα ή συμφέροντά του». Η περαιτέρω ανάλυση αυτού του ορισμού βοηθά στην άντληση ορισμένων βασικών συμπερασμάτων.

Το δικαίωμα ακροάσεως του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. ως δικαίωμα προς «ανάπτυξη απόψεων» είναι κάτι περισσότερο από το δικαίωμα του ενδιαφερομένου να προβεί σε απλή γνωστοποίηση προς τη διοικητική αρχή των κρίσιμων για την περίπτωσή του πραγματικών δεδομένων. Ανάπτυξη απόψεων δεν σημαίνει απλώς ξηρή παράθεση γεγονότων υπό τη μορφή πληροφορίας, αλλά τη δυνατότητα του συμμετέχοντος στη διοικητική διαδικασία να πάρει θέση ως προς αυτά τα γεγονότα, προβάλλοντας τα επιχειρήματα εκείνα που κατά την εκτίμησή του είναι ουσιώδη για την ενδυνάμωση ή αποδυνάμωσή τους<sup>10</sup>. Όπως χαρακτηριστικά τονίζει ο *Ule*,

---

<sup>10</sup> Πρβλ. Στασινόπουλο (1988) σελ. 9, ο οποίος αναφορικά με την άποψη του ΣτΕ, ότι το δικαίωμα ακροάσεως καλύπτεται μέσω της αιτήσεως του πολίτη, σημειώνει ότι η λύση αυτή έχει σαν βάση τη σκέψη, ότι η ακρόαση του διοικουμένου δεν θεωρείται ως καθαυτό υπεράσπιση ή απολογία, αλλά ως δικαίωμα παροχής πληροφοριών, αναγκαίων για να μορφώσει ορθή γνώμη η διοικητική αρχή. Τον σκεπτικισμό του απέναντι στη θέση αυτή του ΣτΕ τον εκφράζει ο συγγραφέας με την ακόλουθη διατύπωση: «Αυτές τις πληροφορίες υποτίθεται ότι τις έχει δώσει ήδη ο διοικούμενος με την αίτησή του, γι' αυτό και κρίνεται ότι η ακρόασή του παρέλκει. Ναι, αλλά ας υποθέσουμε ότι απορρίπτεται μια αίτηση π.χ. παροχής μιας διοικητικής αδείας με μια αιτιολογία την οποία ο πολίτης δεν είχε υπόψη του και δεν την αντιμετώπισε με την αίτησή του. Δεν θα έπρεπε τότε να κληθεί και να ακουσθεί;»

ακρόαση του συμμετέχοντος σε μία διαδικασία σημαίνει τη δυνατότητά του να παρέμβει αποφασιστικά σ' αυτήν με όλα τα μέσα επιθέσεως και αμύνης που διαθέτει. Τη δυνατότητα, όπως συμπληρώνει ο *Reinhardt*, όχι μόνο να αποκρούσει τις απόψεις της διοικητικής αρχής, αλλά και να αναπτύξει τη δική του «ιδιωτική πρωτοτοβουλία», ως προς την έκταση και τη μορφή των επιχειρημάτων που προτίθεται να εκθέσει.

Καθαρά γραμματικά θεωρημένο το δικαίωμα προς ανάπτυξη απόψεων δεν καταλαμβάνει περαιτέρω μόνο πραγματικά γεγονότα, αλλά και νομικές απόψεις του θιγομένου από τη διοικητική ενέργεια στα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του. Σε αντίθεση με τον γερμανικό κώδικα διοικητικής διαδικασίας, που στην παράγραφο 28 (1) μιλάει για δικαίωμα ακροάσεως επί των σημαντικών για την απόφαση γεγονότων (*..zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen*) δημιουργώντας εύλογες αμφιβολίες ως προς το κανονιστικό περιεχόμενο της διάταξης, ο έλληνας συντακτικός νομοθέτης του 1975 εκφράστηκε ευρύτερα και σαφέστερα, κατοχυρώνοντας χωρίς διάκριση το δικαίωμα προς έκφραση κάθε είδους απόψεων. Και είναι βέβαια αληθές, ότι το τέλος του 20 παρ. 2 Συντ. και η στάθμιση με άλλες συνταγματικές διατάξεις ή αρχές, είναι δυνατόν να οδηγούν σε συσταλτική ερμηνεία και μετριασμό των συνεπειών, που θα συνόδευαν την απαρέγκλιτη προσήλωση στην ευρεία αυτή διατύπωση. Ο ερμηνευτής εντούτοις δεν μπορεί να αγνοήσει το σαφές γραμματικό επιχείρημα, που σε κάποιο βαθμό τον δεσμεύει. Εδώ καθίσταται εμφανές, ότι η υποτίμηση της σημασίας της γραμματικής προσέγγισης δεν είναι δικαιολογημένη. Μία περαιτέρω πτυχή του ζητήματος το επιβεβαιώνει.

Όπως η ίδια η λέξη υποδηλώνει, η «ακρόαση» ενός ατόμου δεν μπορεί να εξαντλείται στο δικαίωμά του να εκφράσει τις απόψεις του. Ο όρος υποδεικνύει σε καθαρά γραμματικό επίπεδο μια συγκεκριμένη συμπεριφορά, όχι αυτού που εκφράζει, αλλά αυτού που δέχεται τις απόψεις, εστιάζεται με άλλα λόγια κατά βάση όχι στον πομπό αλλά στον λήπτη, υποχρεώνοντάς τον να λάβει υπόψη του και να αντιπαρατεθεί με συνέπεια και πληρότητα στα όσα άκουσε<sup>11</sup>. Η από το άρθρο 20

---

<sup>11</sup> Βλ. Maunz/Dürig/Herzog/SchoJz (1987) Art. 103 Nr. 28, Reinhardt (1968) σελ. 5-6 που διακρίνει και ερευνά χωριστά το δικαίωμα έκφρασης απόψεων (*Recht auf Äusserung*), το δικαίωμα να ληφθούν υπόψη από την αποφασίζουσα αρχή οι εκπεφρασμένες απόψεις (*Recht auf Berücksichtigung des Geäusserten*), καθώς και το δικαίωμα προς αιτιολογία των αντίστοιχων διοικητικών πράξεων (*Recht auf Bekanntgabe der Motive von Verhügungen und Entscheiden*), Καράκωστα (1983) σελ. 15-17, Στασινόπουλο (1974) σελ. 50-51, Ράμμο (1978) παρ. 139 E, σελ. 333, Deubner (1976) σελ. 2113, (1980) σελ. 623, Δημαρά (1984) σελ. 182 (σχετικά με την πολιτική δίκη), Απαλαγάκη (1989) σελ. 96: «Ο διάδικος όμως δικάζεται ανήκουστος, αν ο δικαστής δεν ακούσει στην κυριολεξία του όρου τους

παρ. 2 Συντ. απορρέουσα υποχρέωση της διοικητικής αρχής δεν εξαντλείται συνεπώς στην παθητική της πληροφόρηση επί των απόψεων του ενδιαφερομένου αλλά συμπεριλαμβάνει και την κριτική τους αντιμετώπιση και αξιολόγηση κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεως. Η «δημιουργική» αυτή ακρόαση (“schöpferisches Zuhören”) που επιβάλλει το Σύνταγμα δεν είναι ούτε απλή πληροφόρηση, ούτε διαδικασία ερωταπαντήσεων υπό μορφή ανάκρισης, αλλά διάλογος ισότιμων εταίρων που τα επιχειρήματά τους αλληλοεπηρεάζονται και διαλεκτικά συντίθενται προς τον σκοπό λήψης ατομικά προσανατολισμένων και δικαιότερων αποφάσεων.

Είναι συνεπώς μία συγκεκριμένη συμπεριφορά αυτό που υποδηλώνεται με τον όρο ακρόαση και όχι η χρήση συγκεκριμένης αισθήσεως και αισθητηρίου οργάνου (ακρόαση - ακοή - αυτί) προς λήψη του πεμπομένου μηνύματος και θα ήταν κατ’ ακολουθίαν υπέρ το δέον σχολαστικό, να αξιώσει κανείς μέσω ενός τέτοιου γραμματικού επιχειρήματος την προφορικότητα της διαδικασίας ακροάσεως, αποκλείοντας τη δυνατότητα έγγραφης ανταλλαγής απόψεων, που εξυπηρετούν τουλάχιστον εξίσου καλά τους σκοπούς του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ..

Αντίθετα δεν μπορεί να υποτιμηθεί η σημασία της λέξεως «προηγούμενη» που απαιτεί το Σύνταγμα για την ακρόαση ενώπιον των διοικητικών αρχών, η σημασία της οποίας θα πρέπει να θεωρηθεί επίσης υπό το πρίσμα της επιβαλλομένης συμπεριφοράς αυτού που ακροάται. Πραγματική συνεκτίμηση και αξιολόγηση των θέσεων του ενδιαφερομένου, διαλεκτική και δημιουργική σύνθεση των αντιτιθεμένων απόψεων, μπορεί να επιτευχθεί μόνο όσο είναι ακόμη δυνατός ο επηρεασμός της αρμόδιας αρχής από την ακρόαση του θιγομένου ιδιώτη, η οποία γι αυτό το λόγο πρέπει να προηγείται της τελικής αποφάσεως. Ακόμα κι αν έλειπε ο επιθετικός προσδιορισμός, η ακρόαση, υπό την ακριβή έννοια του όρου, όπως αναλύθηκε παραπάνω, πρέπει να είναι εν πάση περιπτώσει προηγούμενη. Ο χαρακτηρισμός του Συντάγματος προσφέρεται πάντως προς επίρρωση των ήδη αναπτυχθέντων.

Συνοψίζοντας τα συμπεράσματα της γραμματικής προσέγγισης μπορούμε να διατυπώσουμε τις ακόλουθες θέσεις: 1) Το δικαίωμα ακροάσεως του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. δεν είναι απλώς δικαίωμα πληροφόρησης της διοικητικής αρχής, αλλά δικαίωμα προς ανάπτυξη των απόψεων του ενδιαφερομένου επί των πραγματικών και

---

ισχυρισμούς του, αν δηλαδή δεν τους λάβει υπόψη του. Διαφορετικά αποβαίνει ανέφικτος ο έλεγχος για το αν και το κατά πόσο ο διάδικος είχε πράγματι την ευκαιρία να συμβάλει στο σχηματισμό της δικανικής πεποιθήσεως». Αντίστοιχα, πάντα αναφορικά με την πολιτική δίκη, Grunsky (1974α) σελ. 227, 232, Kurth (1965) σελ. 83, BVerfGE 64, 144 = JZ 1983, σελ.660.



νομικών δεδομένων της υποθέσεώς του. 2) Στο δικαίωμα αυτό του ιδιώτη αντιστοιχεί υποχρέωση της διοικήσεως να λάβει υπόψη της αυτές τις απόψεις και να τις συνεκτιμήσει, προτού καταλήξει στη λήψη μιας συγκεκριμένης απόφασης εις βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του συμμετέχοντος στη διοικητική διαδικασία.

## 2. Οριοθετήσεις

Ιδιαίτερα στην ελβετική νομική φιλολογία και νομολογία χρησιμοποιείται συχνά ο όρος «ακρόαση» πολύ ευρύτερα απ' ότι στο άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. Το δικαίωμα ακροάσεως ταυτίζεται πρακτικά με την απαγόρευση προσβολής μιας σειράς παρεπόμενων διαδικαστικών υποχρεώσεων της διοίκησης, που συνδέονται μεν έμμεσα μαζί του αλλά έχουν διαφορετική νομική υφή και παρουσιάζουν άλλου είδους προβλήματα. Έτσι έχουν χαρακτηριστεί η αδικαιολόγητη σύντμηση της προθεσμίας προς υποβολή ενδίκου βοηθήματος, η ελλιπής συλλογή των πραγματικών δεδομένων της υπόθεσης (Untersuchungspflicht), ή ακόμα και η μη-λήψη υπόψη απόφασης συλλογικού οργάνου κακώς συντεθειμένου, ως προσβολές του δικαιώματος ακροάσεως. Το να προχωρήσει εντούτοις κανείς στο πλαίσιο της ελληνικής έννομης τάξης σε μια τέτοια γενικεύουσα αντιμετώπιση, χαρακτηρίζοντας κάθε απομείωση των δικαιωμάτων του ιδιώτη σε μια διοικητική διαδικασία «προσβολή του δικαιώματος ακροάσεώς του», θα ήταν όχι μόνο αντίθετο προς το γράμμα και τις προθέσεις του συντακτικού νομοθέτη του 1975, αλλά θα αντέβαινε και στο σκοπό της διάταξης, αφού η έννοια , η ουσία και τα όρια της ακροάσεως ως συγκεκριμένο δικαίωμα τού θιγομένου στα έννομα συμφέροντα του πολίτη, θα απέβαιναν συγκεχυμένα και ασαφή και η προστασία του αναποτελεσματική.

Το δικαίωμα ακροάσεως του συμμετέχοντος στη διοικητική διαδικασία ιδιώτη πρέπει επίσης να διακρίνεται από τη σύμπραξη του τελευταίου στην έκδοση της διοικητικής πράξεως. Ενώ στην πρώτη περίπτωση έχουμε να κάνουμε με ένα διαδικαστικό δικαίωμα του ενδιαφερομένου, η παράνομη προσβολή του οποίου καθιστά την αντίστοιχη διοικητική πράξη ακυρώσιμη, στην δεύτερη περίπτωση πρόκειται για μια ουσιώδη προϋπόθεση του κύρους ή της υπάρξεως της πράξης, η έλλειψη της οποίας έχει ως αποτέλεσμα το άκυρο ή ανυπόστατό της<sup>12</sup>. Σε περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος δεν κάνει χρήση της δυνατότητας ακροάσεως που του δόθηκε, η διοικητική πράξη δεν πάσχει περαιτέρω από κανένα ελάττωμα. Αντίθετα η έλλειψη

---

<sup>12</sup> Βλ. Δαγτόγλου (1984) σελ. 340 επ., Bartels (1985) σελ. 20-21.

συμμετοχής ή συγκαταθέσεώς του ως ουσιώδης προϋπόθεση για τη θέση σε κίνηση της διαδικασίας (π.χ. αίτηση πολιτογραφήσεως), ή ακόμα ως συστατικό στοιχείο της τελειώσεως της διοικητικής πράξεως (π.χ. ο όρκος του διορισμένου δημοσίου υπαλλήλου), θα οδηγεί στην ακυρότητα της απόφασης, λόγω ουσιώδους νομικού ελαττώματος, ή στο ανυπόστατό της, λόγω μη ολοκληρώσεως της νομίμου διαδικασίας, ανεξάρτητα από το αν δόθηκε ή όχι στον ιδιώτη η ευκαιρία να προβεί στη σύμπραξή του<sup>13</sup>.

Σαφώς πρέπει τέλος να διακρίνεται η ακρόαση του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. από τις πληροφορίες που υποχρεούται να δώσει ο ανακρινόμενος στο πλαίσιο πειθαρχικών διαδικασιών για αποδεικτικούς σκοπούς. Όπως ήδη τονίστηκε, η ακρόαση είναι κάτι περισσότερο από την ανάκριση, από την οποία λείπει το διαλεκτικό στοιχείο και κυριαρχεί το διαπιστωτικό (Feststellungsmaßnahme), αφού ο πειθαρχικά διωκόμενος απαντά μόνο σε συγκεκριμένες ερωτήσεις, χωρίς να μπορεί να αναπτύξει όλα τα επιθετικά και αμυντικά μέσα που θα διαφωτίσουν την υπόθεσή του, να «εκφράσει» με άλλα λόγια «τις απόψεις του» υπό την έννοια του άρθρου 20 παρ.1 Συντ. Αλλά και γενικότερα η κλήση του ενδιαφερομένου προς παροχή κάποιων επεξηγήσεων ή πρόσθετων πληροφοριών κατά τη συλλογή των πραγματικών περιστατικών, που θα αποτελέσουν τη βάση της διοικητικής απόφασης λειτουργεί σαν απλό αποδεικτικό μέσο με υφή και σκοπούς διάφορους από εκείνους του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος ακροάσεως.

## 7. Τελολογική προσέγγιση

Μια σειρά από δύσκολα ερμηνευτικά προβλήματα, με τα οποία αναγκάζεται να αντιπαρατεθεί ο ερευνητής κατά την αντιμετώπιση των όρων και ορίων της προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου σε μια διοικητική διαδικασία, είναι δυνατόν να προσεγγιστούν μόνο μέσω της τελολογίας του άρθρου 20 παρ. 2, Συντ., αφού μάλιστα η ιστορική ερμηνεία ελάχιστα μπορεί να προσφέρει σ' αυτή την περίπτωση<sup>14</sup>. Συχνά αγνοείται, ότι η τελολογική αυτή προσέγγιση πρέπει να έχει

<sup>13</sup> Βλ. Δαγτόγλου (1984) σελ. 340 επ.

<sup>14</sup> Πρβλ. για το ιστορικό της ψηφίσεως του 20§2 Συντ., Στασινοπούλου (1976) σελ. 168-170, Πρακτικά της Ολομέλειας της Επιτροπής του Συντάγματος 1975, Προεδρία Κ. Τσάτσου, σελ. 457, Πρακτικά Βουλής 1975, σελ. 43B, Γνωμοδ. Ολ. Ελ. Συνεδρ. (Ν. Θέμελης), ΤοΣ 1987, σελ. 140: «Θα πρέπει

διττή κατεύθυνση. Η προηγούμενη ακρόαση ως κεντρικό διαδικαστικό δικαίωμα του ενδιαφερομένου και βασική υποχρέωση της αρμόδιας αρχής δρομολογεί μία στενή επικοινωνιακή σχέση ανάμεσα στα δύο αυτά μέρη της έννομης σχέσεως διοικητικού δικαίου και στοχεύει όχι μόνο στην προστασία του συμμετέχοντος στη διοικητική διαδικασία ιδιώτη (υπό 1), αλλά και στην αποτελεσματική και ουσιώδη διευκόλυνση του διοικητικού έργου (υπό 2), συντελώντας αποφασιστικά στην ανεύρεση του πραγματικού, που θα υπαχθεί υπό τον εφαρμοστέο κανόνα δικαίου.

### 1. Προστασία του ιδιώτη

Ο βασικός στόχος που επιδιώκεται με την προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου είναι η αναβίβασή του από αντικείμενο σε υποκείμενο της έννομης σχέσης διοικητικού δικαίου, από υπήκοο σε συμμετέχοντα στη διοικητική διαδικασία. Μέσω τού συνταγματικά κατοχυρωμένου αυτού δικαιώματος του παρέχεται η δυνατότητα να προστατεύσει αποτελεσματικά τα (συχνά) θιγόμενα από την τελική διοικητική απόφαση ατομικά του δικαιώματα ήδη διά της διοικητικής διαδικασίας (durch Verfahren) χωρίς να επαφίεται αποκλειστικά στη διαδικασία ενώπιον των δικαστηρίων, που στο κατοπινό χρονικό σημείο, κατά το οποίο λαμβάνει χώρα, όχι σπάνια θα είναι ανεπαρκής. Έτσι θεωρημένο το δικαίωμα ακροάσεως συμβάλλει αποφασιστικά στην ενδυνάμωση του status activus processualis των θιγόμενων από μία διοικητική ενέργεια ή μέτρο ατομικών δικαιωμάτων του πολίτη και κατ' ακολουθίαν στην πληρέστερη υπεράσπιση και πραγμάτωσή τους.

Μπορεί κανείς συνεπώς σύμφωνα με τα παραπάνω να μιλήσει για μία προστατευτική λειτουργία των εννόμων συμφερόντων του ενδιαφερομένου ιδιώτη (Rechtsschutzfunktion) η οποία επιτελείται μέσω του βασικού διαδικαστικού δικαιώματος της ακροάσεως σε συνδυασμό με την αιτιολογία της διοικητικής πράξης. Η προστατευτική αυτή λειτουργία έγκειται στο ότι ο ενδιαφερόμενος, μέσω της επικοινωνίας του με την αρμόδια αρχή, διαφωτίζεται ως προς τις πραγματικές και νομικές ιδιορρυθμίες της περιπτώσεώς του, με συνέπεια να είναι σε θέση να προβεί και σε αποτελεσματική χρήση του κατοχυρωμένου στο άρθρο 20 παρ.1 Συντ. δικαιώματος δικαστικής προστασίας του, αφού είναι πλέον ικανός να εκτιμήσει κατά

---

ιδιαίτερα να υπογραμμισθεί, ότι κατά τη συζήτηση που έγινε στην Αναθεωρητική Επιτροπή και στη Βουλή η διάταξη αυτή έγινε ομόφωνα δεκτή χωρίς καμιά επιφύλαξη ή ιδιαίτερη συζήτηση».

πόσον η άσκηση ενδίκου βοηθήματος κατά της εκτελεστής διοικητικής πράξεως έχει πιθανότητες επιτυχίας ή όχι.

Άμεσα συνδεδεμένη με την προστατευτική είναι και η ειρηνευτική λειτουργία της προηγούμενης ακροάσεως σε μια διοικητική διαδικασία. Ο ενημερωμένος ως προς όλο το εύρος της υποθέσεως του πολίτη μπορεί πλέον μετά λόγου να αποφασίσει κατά πόσον θα ακολουθήσει ενεργητική ή παθητική τακτική αναφορικά με την κρίσιμη απόφαση της διοικητικής αρχής, που τον προσβάλλει στα δικαιώματα ή (έννομα) συμφέροντά του. Συχνά η στάθμιση των δυνατοτήτων επιτυχίας με τις πιθανότητες αποτυχίας που η σαφής αντίληψη ως προς την ουσία του θέματος και τις προθέσεις της διοίκησης θα την εξοπλίζει με αυξημένη ακρίβεια, κύρος, πειστικότητα και αποτελεσματικότητα, θα οδηγεί στο δεύτερο είδος (παθητικής) συμπεριφοράς, που, όταν πηγή του είναι η γνώση και όχι η άγνοια, και την καλλιέργεια κλίματος εμπιστοσύνης μεταξύ διοικήσεως και πολίτη ευνοεί και την ασφάλεια του δικαίου σε συνδυασμό με την κοινωνική ειρήνη ευεργετεί. Αυτή η τελευταία ψυχολογική επενέργεια επί του διοικουμένου που είναι δυνατόν να αναπτύσσει η συνεπής τήρηση της αρχής της προηγούμενης ακροάσεως του σε μια διοικητική διαδικασία δεν θα ήταν ορθό να υποτιμάται. Η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης του ιδιώτη<sup>15</sup> που σε μεγάλη έκταση διατρέχει πολλαπλές όψεις του σύγχρονου διοικητικού δικαίου, βρίσκει τα συνταγματικά της θεμέλια στην αρχή της ασφάλειας του δικαίου, που με τη σειρά της αποτελεί ειδική έκφραση της διέπουσας τη συνταγματική μας τάξη αρχή του κράτους δικαίου<sup>16</sup>. Με την προσβολή όλων αυτών των αρχών θα πρέπει να υπολογίζει το διοικητικό όργανο που κατά την έκδοση δυσμενών διοικητικών πράξεων αγνοεί τον ενδιαφερόμενο, ο οποίος, δίχως προηγούμενη ακρόαση, δεν είναι σε θέση να διαβλέψει τα κίνητρα και τις πραγματικές νομικές βάσεις, στις οποίες στηρίχθηκε η απόφαση της διοικητικής αρχής, με αποτέλεσμα να αντιμετωπίζει την «αδιαφανή» αυτή διοικητική διαδικασία με πνεύμα υποψίας και εχθρότητας και συχνά να παρασύρεται σε άσκηση ενδίκων βοηθημάτων, που θα μπορούσαν να είχαν αποφευχθεί. Κρίσιμο είναι, ότι μία διοίκηση που λαμβάνει σοβαρά υπόψη της τον ενδιαφερόμενο όχι μόνο αποφεύγει την αυθαιρεσία αλλά παύει να δίνει και την εντύπωση ότι αυθαιρετεί.

---

<sup>15</sup> Πρβλ. ΣτΕ 2861/1984 (συνταγματική θεμελίωση της αρχής δίχως αναφορά της συγκεκριμένης συνταγματικής διάταξης που τη στηρίζει), Παυλόπουλο (1982) σελ. 61επ., (1987) σελ. 196 (και υπ. 10-12), Αναστασόπουλο (1980) σελ. 9επ., Δεληκωστόπουλο (1969), Σακελλαρίου (1979) σελ. 282 επ., Le Mire (1980) σελ. 203επ., Nothnagel (1983) σελ. 60 επ., Haberle (1977) σελ. 85, Merten (1983) σελ. 1994, Maunz/Durig/Herzog(1987) Art. 20 Rdnr. 57, Puttner (1984) σελ. 206, 226.

<sup>16</sup> Πρβλ. Παυλόπουλο (1982) σελ. 62 επ.

## 2. Διευκόλυνση του διοικητικού έργου

Τουλάχιστον εξίσου σημαντικά είναι και τα αποτελέσματα, που μπορούν να επιτευχθούν αναφορικά με την ορθή και ομαλή διεκπεραίωση του διοικητικού έργου, ως άμεση συνέπεια της στενής επικοινωνιακής σχέσεως μεταξύ διοικήσεως και ιδιώτη. Η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου συντελεί αποφασιστικά στην σωστή και πλήρη διαπίστωση του πραγματικού της υπό κρίση περίπτωσης, οι ατομικές ιδιαιτερότητες της οποίας συχνά αποκαλύπτονται για πρώτη φορά σ' αυτή τη φάση της διαδικασίας, διαφυλάσσοντας τις αρχές από τη λήψη αποφάσεων υπέρ το δέον τυποποιημένων, ελλιπών και συνεπώς παρανόμων. Δίνοντας τη δυνατότητα στον πολίτη να εκφράσει τις απόψεις του για όλα τα πραγματικά περιστατικά που στηρίζουν τις αποφάσεις εις βάρος του η διοίκηση του παρέχει μία προληπτική προστασία των δικαιωμάτων του, παραμένοντας ατομικά προσανατολισμένη και καταπολεμώντας τις σύγχρονες μάστιγες της αδιαφάνειας, τυποποίησης και ανωνυμίας του διοικητικού έργου.

Αλλά και η διοικητική αποτελεσματικότητα, που τουλάχιστον στην πρώτη φάση της διαδικασίας φαίνεται να αντιτίθεται στην προηγούμενη ακρόαση των ενδιαφερομένων, η οποία αναμφίβολα επιβραδύνει το διοικητικό έργο και απαιτεί, ειδικά σε μαζικές διαδικασίες, θυσίες σε χρήμα και προσωπικό, αν θεωρηθεί συνολικά και μακροπρόθεσμα, όχι μόνο δεν παραβλάπτεται αλλά ουσιωδώς ευνοείται. Η επιτελούμενη σε πληθώρα περιπτώσεων ειρηνευτική λειτουργία της ακροάσεως έχει ως αποτέλεσμα την αποτροπή του ιδιώτη από την άσκοπη άσκηση αιτήσεων θεραπείας και ιεραρχικών προσφορών, και την απαλλαγή της διοικητικής μηχανής από σπατάλη σε χρήμα, χρόνο και προσωπικό, που η εξομάλυνση των ερείδων απαιτεί. Η έγκαιρη διάγνωση των άτυπων ιδιορρυθμιών της περίπτωσης μέσω ακροάσεως στην «πρωτόβαθμη» διοικητική διαδικασία και η αποφυγή της συνήθους τακτικής, που συνίσταται στην - συχνά μη αναγκαία - παραπομπή των βαρών εξατομίκευσης της υπόθεσης στην ιεραρχικώς προϊσταμένη αρχή ή στο δικαστήριο, συντελεί κατ' αυτόν τον τρόπο στην ισόρροπη κατανομή των κρατικών λειτουργιών, δίνοντας στην αρχή της αποτελεσματικότητας μία καθολικότερη και δικαιοκρατικότερη διάσταση.

## **8. Το αντικείμενο του δικαιώματος ακροάσεως**

Αντικείμενο του δικαιώματος ακροάσεως του άρθρου 20§2Σ είναι όλα τα πραγματικά γεγονότα, καθώς και τα αποδεικτικά στοιχεία που τα στηρίζουν, τα οποία είναι δυνατόν να συμβάλλουν στην ανεύρεση και ορθή εφαρμογή του πραγματικού του κανόνα δικαίου, που πρόκειται να στηρίξει τη διοικητική απόφαση, ή σε περίπτωση χορήγησης διακριτικής ευχέρειας στον ακριβή προσδιορισμό των εννόμων συνεπειών του. η διοικητική αρχή οφείλει να παρέχει στον ενδιαφερόμενο τη δυνατότητα να εκφράσει και τις νομικές του απόψεις, όπως προκύπτει τόσο από το γράμμα όσο και από τα τέλη του άρθρου 20§2Σ, υποχρεούται, όμως και στην περίπτωση αυτή να τις λάβει υπόψη της, μόνο που είναι δυνατόν να συμβάλλουν στην ανεύρεση και ορθή ερμηνεία του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου. Ο ενδιαφερόμενος δεν δικαιούται απλώς να παραθέσει τα πραγματικά γεγονότα και επιχειρήματα, που θεμελιώνουν το δικαίωμα ή έννομο συμφέρον του (επιθετική πλευρά), αλλά και να εκφράσει τις απόψεις του επί των διαφορετικών πραγματικών γεγονότων που επικαλείται η διοίκηση (αμυντική πλευρά). Επιχειρήματα τελολογικής υφής και συνεκτίμηση της αρχής της διοικητικής αποτελεσματικότητας επιβάλλουν διαφορετική αντιμετώπιση αναφορικά με την αμυντική πλευρά του δικαιώματος ακροάσεως κατά την έκφραση νομικών απόψεων. Όταν η διοικητική αρχή προτίθεται να βασίσει την απόφασή της σε πραγματικά περιστατικά και μόνο, που επικαλέστηκε με την αίτησή του ο ενδιαφερόμενος, υπόκειται στην ελεγχόμενη ως προς την καλή της χρήση και την τήρηση των άκρων ορίων της διαδικαστικής διακριτικής της ευχέρειας, να του παράσχει την δυνατότητα να αντιπαρατεθεί με την διαφορετική νομική της άποψη.

## **9. Πραγματικά γεγονότα**

Ένας πρώτος αυτονόητος περιορισμός, ως προς τα πραγματικά γεγονότα που αποτελούν αντικείμενο του δικαιώματος ακροάσεως, προκύπτει ήδη από την ανάγνωση του άρθρου 20. Ο ενδιαφερόμενος δικαιούται να εκφράσει τις απόψεις του μόνο περί των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του, που προσβάλλονται από τη διοικητική απόφαση ή το μέτρο. Τα πραγματικά περιστατικά που εκτίθενται πρέπει με άλλα λόγια να βρίσκονται σε συνάφεια με το αντικείμενο της διαδικασίας. Ο ενδιαφερόμενος δεν νομιμοποιείται από το άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. να παραθέτει ό,τι

τον απασχολεί, αλλά και αν το κάνει η διοίκηση δεν υποχρεούται να λάβει υπόψη της και να αντιπαρατεθεί με τα επικληθέντα, άσχετα όμως προς την υπόθεση περιστατικά. Ποια όμως πρέπει να είναι η ακριβής μορφή της συναφείας μεταξύ πραγματικών ισχυρισμών του συμμετέχοντος στη διοικητική διαδικασία ιδιώτη και αντικειμένου της διαδικασίας δεν προσδιορίζεται στην υπό έρευνα διάταξη.

Ο διττός σκοπός του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ., που καταλαμβάνει τόσο την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων του ιδιώτη όσο και την λήψη καλύτερων αποφάσεων από πλευράς της διοικήσεως μέσω ορθής και πλήρους ανευρέσεως των πραγματικών εκείνων δεδομένων, που θα υπαχθούν υπό τον εφαρμοστέο κανόνα δικαίου, βοηθά σε μια περαιτέρω οριοθέτηση. Αντικείμενο του δικαιώματος ακρόασεως θα πρέπει να αποτελούν όλα (αλλά και μόνον αυτά) τα πραγματικά περιστατικά που είναι σημαντικά για την εφαρμογή ή μη του κανόνα δικαίου, στον οποίο θα στηριχθεί η δυσμενής για το διοικούμενο απόφαση ή το μέτρο (entscheidungserhebliche Tatsachen). Θα πρόκειται συνεπώς κυρίως για περιστατικά κατάλληλα να υπαχθούν στο πραγματικό (tatbestand) του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου ή για περιστατικά που σε περίπτωση χορηγήσεως διακριτικής ευχέρειας ως προς τις έννομες συνέπειες (Rechtsfolgen) είναι ικανά να συμβάλλουν στην καλή της χρήση και την μη υπέρβαση των ορίων της (τήρηση των αρχών της ισότητας και αναλογικότητας).

Προσεκτικότερη ανάλυση της θεωρητικής αυτής προσέγγισης αποκαλύπτει εντούτοις μία λογική ανακολουθία. Πώς είναι δυνατόν ο ιδιώτης να γνωρίζει εκ των προτέρων, τι απόφαση προτίθεται να πάρει η διοίκηση ώστε να περιοριστεί μόνο στην έκθεση των σημαντικών για την επιλογή του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου και τη λήψη της αποφάσεως περιστατικών, και πώς είναι δυνατόν να τον ενημερώσει με ακρίβεια η διοίκηση από την πλευρά της για τις προθέσεις της, αφού το τι κανόνα δικαίου θα εφαρμόσει και συνεπώς το τι συγκεκριμένη απόφαση πρόκειται να πάρει είναι δυνατόν να το γνωρίζει με ακρίβεια μόνο μετά την ακρόαση του θιγομένου ιδιώτη και την ενημέρωσή της ως προς ολόκληρο το εύρος και τις ιδιορρυθμίες της υπό κρίση περίπτωσης;

Ήδη η θέση του ερωτήματος υπό αυτή τη μορφή καθιστά σαφές, ότι η προτεινόμενη από ορισμένους συγγραφείς λύση, η διοικητική αρχή να προβαίνει σε γνωστοποίηση προς τον ενδιαφερόμενο της απόφασης που πρόκειται να πάρει, δεν είναι δυνατόν να γίνει υπό αυτή την γενικότητα δεκτή ως αντιβαίνουσα προς την ουσία και τους σκοπούς της ακρόασεως υπό την έννοια του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ.,

αφού διαμόρφωση σαφούς και αποκρυσταλλωμένης βουλήσεως της αρχής ως προς τη διοικητική ενέργεια ή το μέτρο που πρόκειται να ληφθεί, δεν είναι δυνατόν να υπάρξει παρά «κατόπιν» και «διά» της ακροάσεως του θιγομένου ιδιώτη. Πειστικότερο έτσι φαίνεται να δεχθούμε, ότι αντικείμενο προηγούμενης ακροάσεως αποτελούν όλα εκείνα τα πραγματικά γεγονότα που είναι δυνατόν να είναι ουσιώδη για την ανεύρεση και εφαρμογή του πραγματικού του κανόνα δικαίου, που θα στηρίξει τη δυσμενή για το διοικούμενο διοικητική απόφαση. Το βασικό πλαίσιο των κανόνων δικαίου ή των εννόμων συνεπειών ενός κανόνος ανάμεσα στους οποίους (ή τις οποίες) θα επιλέξει η διοίκηση θα είναι ενίοτε γνωστό στον ενδιαφερόμενο, είτε λόγω προηγούμενης εμπειρίας του με την αρμόδια αρχή, είτε επί τη βάση προσωπικής έρευνας των ιδιορρυθμιών της περιπτώσεώς του. Το πλαίσιο αυτό είναι εν πάση περιπτώσει υποχρεωμένη να του καταστήσει σαφές η διοίκηση, γνωστοποιώντας του τον βασικό της προσανατολισμό ως προς το χειρισμό της υποθέσεώς του. Μια τέτοια γνώση απαιτεί και το άρθρο 20 παρ.2 Συντ., προϋποθέτοντας τη δυνατότητα να προδικάζεται κατά τη διαδικαστική φάση της ακροάσεως η δυσμένεια του μέτρου που πρόκειται να ληφθεί, και κάνει σιωπηρά δεκτή η νομολογία, αποκλείοντας από το κανονιστικό περιεχόμενο της υπό έρευνα διάταξης δέσμιες ενέργειες της αρμόδιας αρχής.

Γυρίζοντας το γενικό προσανατολισμό της διοικήσεως ο ενδιαφερόμενος μπορεί πλέον να προβεί σε έλλογη χρήση του δικαιώματος ακροάσεώς του επιλέγοντας εκείνα τα πραγματικά γεγονότα που επηρεάζουν άμεσα το «Εάν» και το «Πώς» της σκοπούμενης προσβολής, που είναι με άλλα λόγια σε θέση να συμβάλουν στην νομική αξιολόγηση των ατομικών ιδιορρυθμιών της περιπτώσεώς του. Ορθό θα ήταν περαιτέρω να δεχτούμε ότι η σπουδαιότητα των περιστατικών που εκτίθενται για την ανεύρεση και εφαρμογή της κρίσιμης διάταξης ανάμεσα στο πλαίσιο των υπό έλεγχο κανόνων δικαίου θα πρέπει να κρίνεται αντικειμενικά, ενώ σε περίπτωση ύπαρξης περισσότερων πραγματικών περιστατικών, το καθένα από τα οποία μπορεί να στηρίξει τη διοικητική απόφαση, όλα θα πρέπει να θεωρηθούν ως ουσιώδη. Εν αμφιβολία θα πρέπει τέλος να τεκμαίρεται ο ουσιώδης χαρακτήρας του επικαλουμένου από τον ενδιαφερόμενο πραγματικού περιστατικού και να αντιπαρατίθεται με αυτό κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεως η αρμόδια αρχή, αφού η εκ πρώτης όψεως φαινομένη μη συνάφεια είναι δυνατόν μετά από προσεκτικότερη έρευνα να αποκαλύπτεται ως εσφαλμένη εντύπωση.



## **10. Αποδεικτικά στοιχεία**

Ως συμφυές με το δικαίωμα προς παράθεση των πραγματικών εκείνων γεγονότων, που είναι δυνατόν να συμβάλλουν στην λήψη της ορθής διοικητικής απόφασης θα πρέπει να θεωρηθεί και το δικαίωμα του ενδιαφερομένου να προσκομίζει όλα τα αποδεικτικά στοιχεία που μπορούν να υποστηρίξουν και θεμελιώσουν τα πραγματικά περιστατικά που επικαλείται. Διαφορετική αντιμετώπιση του ζητήματος θα είχε ως συνέπεια τη δραστική αποδυνάμωση του δικαιώματος ακροάσεως, η άσκηση του οποίου θα απέβαινε ανενεργός και ανούσια. Έτσι, στις περιπτώσεις που ο νόμος απαριθμεί τα δικαιολογητικά στοιχεία που πρέπει να συνοδεύουν μία αίτηση του συμμετέχοντος στη διοικητική διαδικασία ιδιώτη, σωστό είναι να δεχτούμε ότι η απαρίθμηση δεν είναι περιοριστική. Η δυνατότητα επίκλησης πρόσθετων αποδεικτικών στοιχείων που δύνανται να συμβάλλουν στην ενίσχυση της έννομης θέσεως του ενδιαφερομένου απορρέει ευθέως από το άρθρο 20 παρ. 2 Συντ., που όπως κάθε συνταγματική διάταξη θα πρέπει να ερμηνεύεται με τρόπο που να την καθιστά κατά το δυνατόν αποτελεσματικότερη.

## **11. Νομικές απόψεις**

Το τρίτο, και ίσως δυσκολότερο ερώτημα, αφορά την έκφραση απόψεων του διοικουμένου για τα προκύπτοντα νομικά ζητήματα. Πρέπει να θεωρήσουμε ότι και αυτή η έκφραση του δικαιώματος ακροάσεως καταλαμβάνεται από το κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 20 παρ.2 Συντ. και είναι σε θέση να εξυπηρετήσει τους επιδιωκόμενους σ' αυτό σκοπούς, και αν ναι σε ποια έκταση και υπό ποιες προϋποθέσεις;

Όπως ήδη τονίστηκε, η γραμματική ερμηνεία του άρθρου 20 παρ.2 Συντ., σε συνδυασμό με την παρ. 1, οδηγεί σε μια ευρύτατη κατάσταση του ερωτήματος. Ο συντακτικός νομοθέτης μιλάει για έκφραση απόψεων επί δικαιωμάτων ή εννόμων συμφερόντων. Οι απόψεις αυτές μπορεί να αφορούν απλώς την ύπαρξη ή μη πραγματικών περιστατικών που θα υπαχθούν στο πραγματικό του αναζητουμένου κανόνος δικαίου ή θα προσδιορίσουν την ακριβή μορφή των εννόμων συνεπειών που πρόκειται να επέλθουν, μπορεί όμως να αφορούν και αυτή καθ' αυτή την υπαγωγή, υποδεικνύοντας για παράδειγμα την ύπαρξη ενός αγνοημένου από τη διοίκηση κανόνος δικαίου ή σπανιότερα μία πρόσθετη δυνατότητα ερμηνείας. Και εδώ βέβαια

η ορθή ανάγνωση του 20 παρ. 2 Συντ., οδηγεί σε έναν αναγκαίο και ευεργετικό για τη διαφύλαξη της διοικητικής αποτελεσματικότητας περιορισμό. Αντικείμενο του δικαιώματος ακροάσεως δεν είναι, σύμφωνα με τα όσα αναπτύχθηκαν και για τα πραγματικά γεγονότα, κάθε είδους νομικές απόψεις του ενδιαφερομένου, αλλά μόνο οι «περί των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του», με άλλα λόγια εκείνες και μόνο που είναι δυνατόν να είναι κρίσιμες για την ανεύρεση, ορθή ερμηνεία και εφαρμογή του κανόνα δικαίου στον οποίο θα στηριχθεί η δυσμενής για τον διοικούμενο διοικητική απόφαση. Η διοικητική αρχή δεν είναι βέβαια πρακτικά σε θέση να απαγορεύσει ή να καταστήσει αδύνατον στον διοικούμενο να εκφράσει γραπτά (μαζί με την αίτησή του), ή προφορικά νομικές απόψεις αντιφατικές, άσχēτες με το αντικείμενο της υπόθεσης, ή προφανώς εσφαλμένες, πράγμα που φυσικά όχι σπάνια θα συμβαίνει, τέτοιου είδους απόψεις δεν χρειάζεται όμως να λάβει καν υπόψη της, ούτε και να αντιπαρατεθεί μαζί τους κατά τη διαδικασία λήψεως της αποφάσεώς της. Θα πρέπει μάλιστα να θεωρηθεί, ότι εναπόκειται στη (διαδικαστική) διακριτική ευχέρεια της αρμόδιας αρχής, σε ειδικές περιπτώσεις να επιστρέφει την αίτηση ή την αναφορά στο διοικούμενο, με την παράκληση να εκφραστεί σαφέστερα, συντομότερα και εν πάση περιπτώσει «εντός θέματος», ώστε και η ίδια να διευκολυνθεί στην επεξεργασία των ιδιορρυθμιών της περίπτωσης του και τη λήψη ατομικά προσανατολισμένης και νομικά ορθής απόφασης.

Αφού ο ερμηνευτής προβεί σε έναν βασικό περιορισμό της έκτασης των νομικών απόψεων που μπορούν να εκφραστούν στο πλαίσιο της γραμματικής ερμηνείας του άρθρου 20 παρ.2 Συντ., είναι αναγκασμένος να θέσει ένα περαιτέρω ερώτημα. Οδηγεί η τελλολογική ερμηνεία της υπό έρευνα συνταγματικής διάταξης στο αυτό αποτέλεσμα, ή μήπως ο συντακτικός νομοθέτης εκφράστηκε ενόψει του σκοπού που επεδίωκε ευρύτερα του δέοντος, ώστε ένας περαιτέρω περιορισμός με τη βοήθεια τελλολογικής συστολής του 20 παρ.2 Συντ. να εμφανίζεται επιβεβλημένος; Σε περίπτωση που η έρευνα οδηγήσει σε καταφατική απάντηση του πρώτου σκέλους του ερωτήματος, θα πρέπει περαιτέρω να αναζητηθεί μήπως κάποιος περιορισμός θα πρέπει να γίνει δεκτός ενόψει άλλων συνταγματικών διατάξεων ή συνταγματικά κατοχυρωμένων αρχών, όπως εκείνη της διοικητικής αποτελεσματικότητας, που εκ πρώτης όψεως φαίνεται να προσβάλλεται από μία υπέρμετρη κατοχύρωση των συμμετοχικών διαδικαστικών δικαιωμάτων του ενδιαφερομένου ιδιώτη.

Ως προς το πρώτο ερώτημα, νομίζουμε ότι μία σειρά από λόγους καθιστούν πειστικότερη την άποψη ότι το αποτέλεσμα της τελλολογικής ερμηνείας δεν μπορεί να

είναι διαφορετικό από εκείνο της γραμματικής. Είναι πρώτον πλάνη να πιστεύει κανείς ότι μία σαφής διάκριση μεταξύ πραγματικών και νομικών επιχειρημάτων είναι δυνατόν πάντοτε να επιτευχθεί. Ο ενδιαφερόμενος δεν μπορεί να είναι σε θέση να εκθέσει τα ουσιώδη για την περίπτωση του πραγματικά περιστατικά, χωρίς γνώση του βασικού προσανατολισμού της διοίκησης ως προς τον εφαρμοστέο κανόνα δικαίου, αφού ο «ουσιώδης» χαρακτήρας ενός πραγματικού γεγονότος βρίσκεται σε αδιάσπαστη εννοιολογική συνάρτηση με την νομική έννοια υπό την οποία θα υπαχθεί, και αντιστρόφως οι νομικές έννοιες που συναπαρτίζουν το πραγματικό ενός κανόνα δικαίου, αποκτούν ουσία και περιεχόμενο μόνο σε σχέση με τα πραγματικά περιστατικά που τις στηρίζουν. Η υπαγωγική διαδικασία, στο πλαίσιο της ελάσσοнос προτάσεως του δικανικού συλλογισμού είναι ένα «πέρα-δώθε» της ματιάς ανάμεσα στα πραγματικά περιστατικά και το πραγματικό του προς εφαρμογή κανόνος δικαίου, μια δημιουργική, διαλεκτική σύζευξη όντος και δεόντος, που η μηχανιστική της διάσπαση ή απομόνωση θα αντέβαινε στη λογική του δικαίου και την πραγματικότητα. Το να αξιωθεί από κάποιον να εκφράσει τις απόψεις του επί πραγματικών γεγονότων (και μόνο) που είναι ουσιώδη για την εύρεση και εφαρμογή του κανόνα δικαίου, που είναι με άλλα λόγια σημαντικά για την υπαγωγική διαδικασία, χωρίς να του επιτρέπεται να αναπτύξει έστω και στοιχειώδη επιχειρήματα για την ίδια την υπαγωγή είναι ίσως καθαρά θεωρητικά νοητό, πρακτικά εντούτοις ανέφικτο και ενόψει του ίδιου του γράμματος του άρθρου 20 παρ.2 Συντ. απαράδεκτο. Ο συντακτικός νομοθέτης χρησιμοποιώντας τη λέξη «απόψεις» περί δικαιωμάτων και υποχρεώσεων δεν εννοούσε ασφαλώς την ξηρή παράθεση πραγματικών περιστατικών και δεν απέβλεπε στην εξάντληση της επιχειρηματολογίας του θιγομένου στα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντα του ιδιώτη μόνο στα ζητήματα της ύπαρξης ή μη των πραγματικών δεδομένων. Η λέξη «άποψη» δηλώνει περαιτέρω την καθαρά υποκειμενική αντίληψη και παραπέμπει ευθέως σε μία αξιολόγηση, η οποία όμως τότε μόνο έχει βαρύτητα για την αρμόδια αρχή και εξυπηρετεί τους σκοπούς της ακροάσεως και τα συμφέροντα του ιδιώτη, όταν έχει νομική σημασία και αναφέρεται συνεπώς άμεσα ή έμμεσα, συνειδητά ή ασυνείδητα στην υπαγωγική διαδικασία και την ερμηνεία του προς εφαρμογή κανόνα δικαίου.

Ήδη, από την παραπάνω ανάπτυξη, καθίσταται σαφές ότι θα ήταν δεύτερον ασυμβίβαστο με την ουσία και το σκοπό<sup>32</sup> του κατοχυρωμένου στο άρθρο 20 παρ.2 Συντ. δικαιώματος, καθώς επίσης και με τη θεμελιωτική του αρχή του κράτους δικαίου, να εμποδίζεται ο διοικούμενος τόσο δραστικά κατά τη διασφάλιση και

πραγμάτωση των δικαιωμάτων του στη διοικητική διαδικασία, πράγμα που συμβαίνει όταν του απαγορεύεται να κατονομάσει τη διάταξη του νόμου, στην οποία στηρίζει την απαίτησή του ή να υποδείξει στην αρμόδια αρχή, ότι η διάταξη την οποία έχει σκοπό να θέσει ως βάση της αποφάσεώς της δεν ισχύει πλέον, ή πρέπει να ερμηνευθεί διαφορετικά, ή καλύπτεται από άλλη ειδικότερη που είχε αγνοηθεί. Ο δια της βίας, τεχνητός διαχωρισμός μεταξύ πραγματικών και νομικών επιχειρημάτων και η συρρίκνωση του αντικειμένου του δικαιώματος ακροάσεως, έτσι ώστε να καταλαμβάνει μόνο τα πρώτα θα οδηγούσαν σε ναυάγιο, τόσο τον προστατευτικό όσο και τον ειρηνευτικό σκοπό της ακροάσεως, δημιουργώντας κλίμα καχυποψίας και επιθετικότητας στο διοικούμενο, οι νομικές απόψεις του οποίου είτε δεν εκφράστηκαν καν, είτε αγνοήθηκαν επιδεικτικά από τη διοίκηση η οποία απαξίωσε να αντιπαρατεθεί μαζί τους. Η θεμελιούμενη στην ασφάλεια του δικαίου αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης του ενδιαφερομένου, θα ήταν καταδικασμένη να υποστεί βαρύτερη προσβολή.

Αλλά και μία τρίτη πλευρά του προβλήματος συντείνει στην ασφαλέστερη διατύπωση του συμπεράσματος, ότι το γράμμα και το τέλος του άρθρου 20 παρ.2 Συντ. συμπίπτουν. Ο περιορισμός του αντικειμένου του δικαιώματος ακροάσεως μόνο στα πραγματικά γεγονότα θα ζημίωνε σε πληθώρα περιπτώσεων και την ίδια τη διοίκηση. Η πείρα του θιγόμενου στα δικαιώματά του ιδιώτη από παρόμοιες διαδικασίες, η επαγγελματική του εξειδίκευση, ή ακόμα και το ειδικό ενδιαφέρον για την καλή έκβαση της υποθέσεως, είναι συχνά δυνατόν να τον οδηγούν και σε μία καλή γνώση του νομικού πλαισίου που διέπει την περίπτωσή του. Η μετάδοση αυτής της γνώσεως, ή μέρους της, η επίκληση κάποιες φορές έστω και μίας νομικής λεπτομέρειας, μπορούν να βοηθήσουν αποφασιστικά τη διοίκηση στην ανεύρεση του κρίσιμου κατά περίπτωση κανόνα δικαίου και την ορθή υπαγωγή πραγματικών περιστατικών στο πραγματικό του.

Το αποτέλεσμα στο οποίο οδηγούν συνεπώς τόσο η γραμματική, όσο και η τεολογική ερμηνεία του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. είναι, ότι στον θιγόμενο στα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του ιδιώτη πρέπει να δίνεται η ευκαιρία να εκφράσει τις νομικές απόψεις, που είναι δυνατόν να συμβάλλουν στην ανεύρεση και ορθή εφαρμογή του κανόνα δικαίου, που θα στηρίζει την δυσμενή για αυτόν διοικητική απόφαση. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει την κατοχύρωση ενός ατέρμονος νομικού διαλόγου (Rechtsgesprach) μεταξύ διοικήσεως και ιδιώτη, που και τη διοικητική διαδικασία υπέρμετρα θα επιμήκυνε και το πνεύμα του άρθρου 20 παρ. 2

Συντ. θα αντιστρατευόταν. Ο ενδιαφερόμενος δικαιούται να εκφράσει τις νομικές απόψεις του και η αρμόδια αρχή υποχρεούται να αντιπαρατεθεί μαζί τους υπό την προϋπόθεση ότι μπορούν να συμβάλλουν στη λήψη της (νομικά) ορθής απόφασης ή μέτρου. Περαιτέρω ανταλλαγή νομικών απόψεων δεν καταλαμβάνεται από το κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ.

Ο έλεγχος των προεκτεθέντων υπό την οπτική της αρχής της διοικητικής αποτελεσματικότητας, που αποτελεί το αντικείμενο του δευτέρου ερωτήματος, αποτελεί το τελευταίο και απαραίτητο στάδιο, που θα διασφαλίσει την ομαλή ένταξη των γραμματικά και τελολογικά θεμελιωμένων συμπερασμάτων στο σύνολο της συνταγματικής μας τάξης.

## **12. Αντικείμενο της ακροάσεως και διοικητική αποτελεσματικότητα**

Την κατοχύρωση του δικαιώματος του ενδιαφερόμενου στο άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. να εκφράσει τις απόψεις του για όλα τα πραγματικά γεγονότα, που είναι δυνατόν να συμβάλλουν στην ανεύρεση και ορθή εφαρμογή του κανόνα δικαίου, ο οποίος θα στηρίξει τη διοικητική απόφαση, συνοδεύει κατά λογική αναγκαιότητα η εγγύηση τόσο της «επιθετικής» όσο και της «αμυντικής» πλευράς του δικαιώματος ακροάσεως. Η «επιθετική» έκφραση απόψεων (aggressive Ausserung) λαμβάνει συνήθως χώρα με την αίτηση του ενδιαφερομένου. Συχνά όμως η διοικητική αρχή προβαίνει σε τροποποίηση ή συμπλήρωσή της καταλήγοντας στη λήψη δυσμενούς για το διοικούμενο μέτρου επί τη βάσει πραγματικών δεδομένων μη εμπεριεχομένων σ' αυτή. Τα νέα αυτά πραγματικά περιστατικά η διοικητική αρχή οφείλει να τα καταστήσει γνωστά στον θιγόμενο στα δικαιώματα του ιδιώτη (Mitteilungspflicht), ώστε να μπορέσει να εκφράσει τις απόψεις του και γι αυτά, προστατεύοντας με την αμυντική του πλέον στάση (defensive Ausserung) τα έννομα συμφέροντά του. Διαφορετική αντιμετώπιση του ζητήματος θα είχε ως αποτέλεσμα τη ματαίωση όλων των σκοπών της ακροάσεως παραβιάζοντας ουσιωδώς και τη διοικητική αποτελεσματικότητα συνολικά θεωρημένη, αφού θα οδηγούσε σε αδικαιολόγητη αύξηση των ενδικοφανών προσφυγών των πολιτών, που η συμμετοχή τους στη διοικητική διαδικασία θα περιοριζόταν ευθέως ανάλογα με τις πρωτοβουλίες της αρχής.

Η πορεία της έρευνας οδηγεί κατ' ανάγκη στο κρίσιμο ερώτημα. Είναι ορθό να δεχτούμε κατ' αναλογία των όσων προεκτέθησαν, ότι εκτός από την «επιθετική»

πρέπει να κατοχυρώνεται και η «αμυντική» πλευρά της ακροάσεως αναφορικά με τις νομικές απόψεις του ενδιαφερομένου. Με άλλα λόγια, όταν έχει δοθεί στον πολίτη η δυνατότητα να εκφράσει τα νομικά του επιχειρήματα δια της αιτήσεώς του, οφείλει η διοικητική αρχή, που διαφωνεί ως προς την επικαλούμενη απ' αυτόν διάταξη ή ερμηνεία, να τον καλέσει σε ακρόαση για να ξεκαθαρίσει μαζί του το θέμα, ακόμα και αν επί της υπάρξεως των πραγματικών δεδομένων, που ο ενδιαφερόμενος επικαλείται με την αίτησή του, δεν υπάρχει καμία διαφωνία και η διοίκηση προτίθεται να βασίσει την απόφασή της μόνο σ' αυτά.

Στη περίπτωση αυτή μία δέσμευση της διοίκησης υπό τη μορφή υποχρεώσεως προς κλήση του ενδιαφερομένου, για να υπεραμυνθεί των νομικών του απόψεων νομίζουμε ότι δεν είναι δικαιολογημένη. Ο αντικειμενικός σκοπός της κατοχύρωσης της αμυντικής πλευράς της ακροάσεως, να δοθεί στον ενδιαφερόμενο η ευκαιρία να εκφράσει τα πραγματικά και νομικά του επιχειρήματα ως προς όλα τα πραγματικά περιστατικά, που θα στηρίξουν την διοικητική απόφαση, έχει στη περίπτωση αυτή ήδη καλυφθεί. Νέα νομικά επιχειρήματα επί των ιδίων πραγματικών δεδομένων δεν είναι λογικό να αναμένονται. Να αξιωθεί δε από τη διοίκηση να δίδει υποχρεωτικά στον ενδιαφερόμενο την ευκαιρία να εκφράσει τις νομικές του απόψεις και για όλα τα νομικά επιχειρήματα που βασίζουν τη δυσμενή γι' αυτόν απόφασή της δεν φαίνεται να μπορεί να υποστηριχθεί σοβαρά. Τα πλεονεκτήματα που θα αποκόμιζε η έννομη τάξη από μια τέτοια νομική αντιπαράθεση της αρχής με τον ιδιώτη, θα ήταν σαφώς λιγότερα από τα πλεονεκτήματα (στάθμιση κόστους - οφέλους στα πλαίσια της αρχής της αναλογικότητας αφού οι σπάνιες περιπτώσεις που ο νομικός αυτός διάλογος θα συνέβαλε αποφασιστικά στην ορθή ερμηνεία του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου θα υπερκαλύπτονταν από εκείνες όπου ο ενδιαφερόμενος λόγω παντελούς άγνοιας, ή ελλιπούς εξειδικεύσεως περί τα νομικά θέματα δεν θα μπορούσε να προσφέρει με τη συμμετοχή του τίποτα περισσότερο από την εμμονή του στις νομικές θέσεις, που (τυχόν) υποστήριξε με την αίτησή του. Η ομαλή διεξαγωγή της πρωτόβαθμης διαδικασίας και η έγκαιρη, ίση για όλους, εφαρμογή του νόμου θα ετίθεντο, δίχως ανάλογο αντιστάθμισμα, σε κίνδυνο και οι διοικητικές υπηρεσίες θα μετατρέπονταν σε πεδίο νομικών διενέξεων δίχως νόημα και προοπτική.

Ορθότερο είναι συνεπώς να δεχτούμε ότι η εξισορρόπηση μεταξύ των αντιτιθεμένων συμφερόντων της διοίκησης από τη μια, να προβεί σε έγκαιρη και αποτελεσματική εφαρμογή του νόμου, και του ιδιώτη από την άλλη να υπεραμυνθεί των νομικών του απόψεων, θα πρέπει να επαφθεθεί στη (διαδικαστική) διακριτική

ευχέρεια (Verfahrensennessen) της αρχής, η καλή χρήση και η τήρηση των άκρων ορίων της οποίας θα είναι βέβαια δικαστικά ελεγκτές. Σε αρκετές περιπτώσεις η ορθή άσκηση της διακριτικής αυτής ευχέρειας θα επιβάλει στη διοίκηση να απόσχει από την παροχή δυνατότητας άμυνας στον ενδιαφερόμενο αναφορικά με τις νομικές της απόψεις. Αυτό θα συμβαίνει ιδίως, όταν ενόψει του είδους της διαδικασίας, του μορφωτικού επιπέδου του ενδιαφερομένου και της επαγγελματικής του εξειδίκευσης, όπως θα αποκαλύπτονται από την αίτησή του, δεν θα πρέπει να αναμένεται οποιαδήποτε θετική συμβολή του στην ανεύρεση και εφαρμογή του κανόνα δικαίου που θα στηρίξει τη διοικητική απόφαση. Αντίθετα σε άλλες περιπτώσεις όπου η πείρα, η μορφωτική στάθμη και το ειδικό ενδιαφέρον του θιγομένου στα δικαιώματά του ιδιώτη ή του αντιπροσώπου του (δικηγόρου) θα καθιστούν ιδιαίτερα πιθανή τη διαλεύκανση της νομικής κατάστασης, με αντιστάθμισμα ελάχιστες αρνητικές παρενέργειες στην ομαλή και ταχεία εξέλιξη της διοικητικής διαδικασίας, καλή χρήση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης θα οδηγή στην παροχή δυνατότητας «αμυντικής» ακροάσεως. Το αυτό θα πρέπει να δεχτούμε και για περιπτώσεις οιονεί ποινικών διαδικασιών, όπως οι πειθαρχικές, καθώς και γενικότερα διαδικασιών οι οποίες συνδέονται με βαριές προσβολές ατομικών δικαιωμάτων του ενδιαφερομένου ιδιώτη ή βασίζονται σε πρόσφατη αλλαγή του νομοθετικού καθεστώτος.

### **13. Διαδικαστικές προϋποθέσεις της ακροάσεως.**

#### *1. Η πρόσκληση προς ακρόαση*

##### *1. Όρια της υποχρέωσης*

Σύμφωνα με τα όσα εκτέθηκαν ως προς το αντικείμενο της ακροάσεως θα πρέπει να δεχτούμε ότι η υποχρέωση της διοίκησης να προσκαλέσει τον ενδιαφερόμενο προς ακρόαση είναι δεδομένη σε κάθε περίπτωση αυτεπάγγελτης ενέργειάς της εις βάρος των δικαιωμάτων ή εννόμων συμφερόντων του, εφόσον βέβαια συντρέχουν και οι υπόλοιπες προϋποθέσεις της ακροάσεως. Σε περίπτωση διαδικασιών κινουμένων δι' αιτήσεως του ιδιώτη η πρόσκληση προς ακρόαση είναι επιβεβλημένη, όταν η διοίκηση έχει σκοπό να προβεί σε διόρθωση ή συμπλήρωση της αιτήσεως επί τη βάσει πραγματικών δεδομένων που δεν εμπεριέχονται σ' αυτήν, απόκειται δε στη διακριτική ευχέρεια της διοικήσεως, όταν οι διαφορές μεταξύ αρχής και ιδιώτη

αφορούν μόνο νομικά ζητήματα και στον ενδιαφερόμενο έχει εν πάση περιπτώσει δοθεί η ευκαιρία να εκφράσει τις νομικές του απόψεις με την αίτησή του.

## *2. Τύπος της πρόσκλησης*

Η πρόσκληση προς ακρόαση πρέπει να είναι πάντα έγγραφη. Κι αυτό όχι με το επιχείρημα ότι πρόκειται για μια ατομική διοικητική πράξη, αφού και οι διοικητικές πράξεις μπορούν σε ορισμένες περιπτώσεις να είναι προφορικές, και δογματικές διαφωνίες θα μπορούσαν να ανακύψουν αναφορικά με το χαρακτήρα της πρόσκλησης ως πράξης με εξωτερικές έννομες συνέπειες και άμεση νομική ισχύ. Κρίσιμο είναι πολύ περισσότερο, ότι μόνο δια του εγγράφου τύπου μπορεί να αποδειχθεί τόσο το γεγονός ότι η πρόσκληση έλαβε πράγματι χώρα και είναι πλήρης κατά περιεχόμενο εμπριέχουσα όλα τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που είναι δυνατόν να χρησιμεύσουν στον ενδιαφερόμενο προς έλλογη άσκηση του κατοχυρωμένου στο άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. δικαιώματός του, όσο και το χρονικό σημείο της προκλήσεως, ώστε να μπορεί στη συνέχεια να διαπιστωθεί από το δικαστήριο, εάν και κατά πόσον το χρονικό διάστημα που μεσολάβησε μεταξύ προσκλήσεως και ακροάσεως ήταν εύλογο ή όχι. Τασσομένη δια τηλεφώνου προθεσμία δεν είναι δυνατόν να αποδειχθεί, πράγμα που μπορεί να γίνει πηγή ερίδων μεταξύ αρχής και ιδιώτη, προσβάλλοντας δραστικά και τη σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ τους, που επιδιώκεται με την ακρόαση. Δίκαια συνεπώς επικρίνεται η απόφαση του γαλλικού Conseil d'Etat της 7-1-1955, η οποία δέχεται ότι η πρόσκληση μπορεί να είναι διαζευκτικά, είτε έγγραφη, είτε προφορική.

## *3. Περιεχόμενο της πρόσκλησης*

Στοιχεία του αντικειμένου της ακρόασης.

Στην πρόσκληση πρέπει να εμπριέχονται τουλάχιστον τα στοιχεία εκείνα, τα οποία αποτελούν αντικείμενο του δικαιώματος ακροάσεως, ώστε ο ενδιαφερόμενος να μπορέσει να προετοιμαστεί κατάλληλα και να προστατεύσει ικανοποιητικά τα δικαιώματα ή έννομα ενδιαφέροντά του, που προβλέπεται ότι πρόκειται να θιγούν με τη σκοπούμενη από την αρμόδια αρχή ενέργεια ή το μέτρο. Στο δικαίωμα ακρόασης



του ενδιαφερομένου αντιστοιχεί συνεπώς, ως απαραίτητο σύστοιχο και προϋπόθεσή του, ένα δικαίωμα πληροφόρησής του (Informationsrecht) χωρίς το οποίο η κατοχυρωμένη στο άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. αρχή είναι καταδικασμένη να μείνει ανεκπλήρωτη και κενή περιεχομένου. Το ακριβές αντικείμενο αυτού του δικαιώματος πληροφόρησης μπορεί να προσδιοριστεί με ασφάλεια, μόνο αφού γίνει ξεχωριστή αντιπαράθεση με καθένα από τα τρία στοιχεία του αντικειμένου της ακρόασης.

#### Πραγματικά δεδομένα

Σε περίπτωση που η διοικητική διαδικασία κινείται κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου, η διοικητική αρχή οφείλει να συμπεριλάβει στην πρόσκληση προς ακρόαση, μόνο εκείνα τα πραγματικά γεγονότα που συμπληρώνουν ή τροποποιούν τα όσα εμπεριέχονται στην αίτηση, ενώ όταν η απόφασή της πρόκειται να στηριχθεί σε όσα πραγματικά περιστατικά επικαλέστηκε ο διοικούμενος και μόνο, εφόσον η ορθή άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας την οδηγεί στο συμπέρασμα ότι ακρόαση επιβάλλεται, για να διαλευκανθούν τα προκύπτοντα νομικά ζητήματα, θα πρέπει να θεωρήσουμε ότι αρκεί η απλή παραπομπή στα στοιχεία της αιτήσεως («καλείσθε ...επί του θέματος, περί ου η από... αναφορά σας»).

Σε περίπτωση αυτεπάγγελτης ενέργειας της διοικήσεως η πρόσκληση θα πρέπει να αναφέρεται με σαφήνεια και πληρότητα στα πραγματικά εκείνα δεδομένα που έχει στην κατοχή της και που θεωρεί ουσιώδη για τον ακριβή προσδιορισμό και την ερμηνεία του κανόνα δικαίου που πρόκειται να στηρίξει τη δυσμενή για το διοικούμενο απόφασή της.

#### Νομικά δεδομένα

Το συχνά υποστηριζόμενο, ότι η πρόσκληση της αρχής προς ακρόαση του ενδιαφερομένου πρέπει να περιλαμβάνει και την απόφαση που προτίθεται να πάρει, ή ακόμα και τον κανόνα δικαίου στον οποίο θα στηριχθεί, δεν πρέπει, σύμφωνα με τα αναπτυχθέντα αναφορικά με το αντικείμενο του δικαιώματος ακρόασης, να γίνει δεκτό. Η διοικητική αρχή δεν είναι - και δεν πρέπει να είναι - σε θέση να προσδιορίσει το ακριβές περιεχόμενο της μελλοντικής αποφάσεώς της, που θα μπορεί να ληφθεί μόνο αφού συνεκτιμηθούν οι απόψεις που θα εκφράσει ο ενδιαφερόμενος δια της ακρόασεώς του. Το να υποχρεωθεί να γνωστοποιήσει στον ενδιαφερόμενο με τόση ακρίβεια το εις βάρος του μέτρο, όχι μόνο δεν θα συνέβαλε στην αποτελεσματικότερη προστασία του, αλλά θα του καλλιεργούσε και την εντύπωση,

ότι η διοίκηση έχει προαποφασίσει αναφορικά με την περίπτωση του και κάθε περαιτέρω ανταλλαγή απόψεων δεν είναι παρά μία δημοκρατική επίφαση, που στην ουσία δεν πρόκειται να μεταβάλει σε τίποτα το δεδομένο από πριν αποτέλεσμα.

Αντίθετα, η διοίκηση είναι υποχρεωμένη να γνωστοποιεί στον ενδιαφερόμενο με την πρόσκληση προς ακρόαση το βασικό νομικό της προσανατολισμό, ο οποίος ανάλογα με τη σπουδαιότητα, την πολυπλοκότητα ή και την ιδιορρυθμία του θέματος μπορεί να είναι λιγότερο ή περισσότερο συγκεκριμένος και να εκτείνεται από την παράθεση των δύο ή τριών πιθανότερων λύσεων, με άλλα λόγια των κανόνων δικαίου υπό τους οποίους μπορεί να υπαχθεί η υπό κρίση περίπτωση, έως και την επιλογή μιας συγκεκριμένης, υπό την επιφύλαξη όμως πάντοτε, ότι πρόκειται για προσωρινή διαμόρφωση βουλήσεως, η οποία θα οριστικοποιηθεί μόνο μετά την ακρόαση.

Ειδολογικές διαφοροποιήσεις μπορούν να γίνουν και εδώ, ανάλογα με το αν η διαδικασία κινείται αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου. Σε περίπτωση αυτεπάγγελτης ενέργειας της διοικήσεως, ο ενδιαφερόμενος πρέπει να κληθεί οπωσδήποτε, ώστε να μπορέσει να εκφράσει τουλάχιστον ενεργητικά τις απόψεις του. Σε περίπτωση γραπτής ακρόασεως απόκειται σύμφωνα με τα όσα εκτέθηκαν στη (διαδικαστική) διακριτική ευχέρεια της διοικήσεως, να του παράσχει στη συνέχεια και τη δυνατότητα να υπεραμυνθεί των απόψεών του απέναντι στη διαφορετική αντίληψη της διοίκησης, ενώ σε περίπτωση προφορικής ακρόασεως η ενεργητική και η αμυντική πλευρά της ακρόασης θα μπορούν να καλυφθούν ταυτοχρόνως. Αντίθετα, σε περίπτωση κινήσεως της διαδικασίας δι' αιτήσεως του ενδιαφερομένου η κατάσταση θα είναι κάπως διαφορετική. Ο ενδιαφερόμενος πρέπει οπωσδήποτε να κληθεί προς ακρόαση μόνο όταν η διοίκηση προτίθεται να λάβει απόφαση επί τη βάσει πραγματικών δεδομένων εκτός της αιτήσεως οπότε βέβαια δεν είναι δυνατόν να του απαγορευθεί να εκφράσει και τις νομικές του απόψεις. Όταν όμως η αρμόδια αρχή θα βασίσει τη δυσμενή διοικητική της πράξη σε πραγματικά δεδομένα και μόνο που εμπεριέχονται στην αίτηση, είναι θέμα διακριτικής της ευχέρειας το αν θα καλέσει τον ενδιαφερόμενο με μοναδικό σκοπό να του δώσει την ευκαιρία να υπεραμυνθεί της νομικής του θέσεως.

Αποδεικτικά στοιχεία (Κλήση προς γνώση των στοιχείων του φακέλου)

Αντικείμενο του δικαιώματος ακρόασεως αποτελούν σύμφωνα με τα όσα αναπτύχθηκαν και τα αποδεικτικά στοιχεία, που δικαιούται να προσκομίζει ο ενδιαφερόμενος με σκοπό να θεμελιώσει τα πραγματικά δεδομένα που επικαλείται με

την ακρόασή του. Έλλογη και αποτελεσματική άσκηση του κατοχυρωμένου στο άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. δικαιώματος δεν είναι εντούτοις δυνατή, αν στον διοικούμενο δεν δοθεί η δυνατότητα να αντιπαρατεθεί και με τα αποδεικτικά στοιχεία που έχει στη διάθεσή της η διοίκηση και που πρόκειται πιθανόν να βασίσουν τη διαφορετική αντίληψη που έχει εκείνη για την περίπτωση του. Σημαίνει αυτό ότι η διοίκηση πρέπει στην πρόσκληση του ενδιαφερομένου προς ακρόαση να επισυνάπτει και όλα τα βασικά αποδεικτικά στοιχεία (μαρτυρικές καταθέσεις, γνωμοδοτήσεις, εκθέσεις πραγματογνωμόνων) που έχει στη διάθεσή της. Νομίζουμε ότι η συνεκτίμηση της αρχής της διοικητικής αποτελεσματικότητας αλλά και η ορθή ερμηνεία των κανόνων του θετικού μας δικαίου θα πρέπει να οδηγήσουν σε αρνητική απάντηση αυτού του ερωτήματος. Αρκεί η διοίκηση να υποδεικνύει στον ενδιαφερόμενο με την πρόσκλησή της, ότι δικαιούται να λάβει γνώση των στοιχείων του φακέλου του ή της σχηματισθείσης εναντίον του δικογραφίας σε περίπτωση πειθαρχικής διαδικασίας. Το βασικό αυτό δικαίωμα πρόσβασης του ενδιαφερομένου στα διοικητικά στοιχεία κατοχυρώνεται πλέον με το νόμο 1599/1986, ο οποίος ορίζει στο άρθρο 16 παρ.1, ότι κάθε πολίτης έχει δικαίωμα μετά από αίτησή του «να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων εκτός από εκείνα που αναφέρονται στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτων». Η πρωτοβουλία ανήκει συνεπώς στον ιδιώτη και όχι στην αρχή, η οποία εντούτοις μπορεί να αρνηθεί τη γνωστοποίηση εγγράφου μόνο για συγκεκριμένους λόγους, οι οποίοι αναφέρονται στην παρ.3 του άρθρου 16. Αντίστοιχη είναι η νομική κατάσταση και στην πειθαρχική διαδικασία του υπαλληλικού κώδικα, στο άρθρο 236 παρ.3 του οποίου ορίζεται ρητά, ότι «προ πάσης απολογίας δικαιούται ο υπάλληλος να λάβει γνώσιν της σχηματισθείσης δικογραφίας». Η Διοίκηση δεν υποχρεούται συνεπώς σε «αυτεπάγγελτη προσφορά» των αποδεικτικών της στοιχείων, υποχρεούται όμως σε υπόδειξη προς τον πολίτη περί των δικαιωμάτων του, σε κλήση του με άλλα λόγια προς γνώση των στοιχείων του φακέλου του, χωρίς αυτό να απαλλάσσει τον τελευταίο από την υποχρέωση να υποβάλει την τυπική αίτηση που προβλέπει ο νόμος 1599/1986.

#### Αιτιολογία των προθέσεων της αρχής

Ειδικά σε περίπτωση, που ο ενδιαφερόμενος πρόκειται να προβεί σε έγγραφη ανάπτυξη των απόψεών του ορθό είναι να απαιτείται και η έκθεση των βασικών σκέψεων, που οδήγησαν τη διοίκηση στον βασικό νομικό της προσανατολισμό, ώστε ο διοικούμενος να μην αναγκάζεται να προβεί ίδια πρωτοβουλία σε αναζήτηση των

κινήτρων της αρχής και να παρασύρεται σε εσφαλμένα συμπεράσματα, που παραβιάζουν ουσιωδώς τόσο τον προστατευτικό όσο και τον ειρηνευτικό σκοπό της ακρόασης.

### Τόπος ακρόασης

Σε περίπτωση που η ακρόαση πρόκειται να διενεργηθεί προφορικά, στην κλήση πρέπει να περιλαμβάνεται και ο ακριβής τόπος όπου η επικοινωνία μεταξύ αρμόδιου οργάνου και ιδιώτη πρόκειται να λάβει χώρα. Η παράθεση ενίοτε και του ονόματος, καθώς και του αριθμού του γραφείου του υπαλλήλου ή της ιδιότητάς του (π.χ. Προϊστάμενος Γραφείου Κτημάτων) δεν θα πρέπει να θεωρηθεί περιττή τυπολατρεία, αφού διευκολύνει ουσιωδώς τον ενδιαφερόμενο καλλιεργώντας κλίμα φιλικό στις σχέσεις του με την αρχή.

## II. Η προθεσμία προς ακρόαση

Ο Έλληνας νομοθέτης περιορίζεται στη θέση ενός χρονικού *minimum*<sup>17</sup> που πρέπει σε κάθε περίπτωση να σεβαστεί η αρμόδια αρχή, υπό την έννοια ότι η κλήση του ενδιαφερομένου προς ακρόαση σε προθεσμία μικρότερη του χρονικού αυτού ορίου, θα ισοδυναμεί με προσβολή του κατοχυρωμένου στο άρθρο 20§2Σ δικαιώματος, με αποτέλεσμα η εκδιδόμενη διοικητική πράξη να είναι ακυρώσιμη. Έτσι, ο υπαλληλικός κώδικας ορίζει στο άρθρο 235§5 ότι «η κλήσις εις απολογία καθορίζει σαφώς το αποδιδόμενον πειθαρχικόν αδίκημα και τάσσει εύλογον προθεσμίαν προς απολογία, πάντως όχι βραχύτερον του εικοσιτετραώρου αν καλεί πειθαρχικώς προϊστάμενος, τριών δε ημερών αν καλεί συμβούλιον», το δε προσχέδιο του ελληνικού κώδικα διοικητικής διαδικασίας υιοθετούσε ως *minimum* 1 τριήμερο.<sup>18</sup> Για τον προσδιορισμό της προθεσμίας προς ακύρωση υπάρχει πληθώρα παραγόντων, οι οποίοι πρέπει να συνεκτιμηθούν, αλληλοσταθμιστούν και αξιολογηθούν, προς το σκοπό ατομικά προσανατολισμένης απόφασης περί του «εύλογου» της τιθέμενης προθεσμίας. Η έκταση και το είδος των πραγματικών

---

<sup>17</sup> Η θέση του χρονικού *minimum* είναι σε κάθε περίπτωση προτιμότερη από την θέση του *maximum* που ευλόγως είναι πολύ πιο ανελαστική για τον διοικούμενο. Και η δυνατότητα, όμως, αυτή δεν θα πρέπει να αποκλειστεί, ειδικώς σε περιπτώσεις που θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως «περίπτωση επείγοντος»

<sup>18</sup> Βλ Στασινόπουλο (1974) σελ. 210 (και επί μη απλών υποθέσεων). Πρβλ για το προσχέδιο Στασινόπουλου, Σιούπη (1990) σελ. 27-28, καθώς και το ίδιο το κείμενο στην ΕΔΔΑ 1967, σελ. 113 επ. Πρβλ επίσης άρθρο 99 παρ.3 εδ.ζ' Τελ.Κωδ.

περιστατικών, που πρόκειται να βασίσουν την απόφαση, η δυσκολία κατανοήσεως και αποδείξεώς τους, ο αριθμός και το περιεχόμενο των στοιχείων του φακέλου, η βαρύτητα της σκοπούμενης δυσμενούς πράξεως, το είδος της προσβολής των δικαιωμάτων ή εννόμων συμφερόντων του διοικουμένου, καθώς και κάθε είδους ιδιαιτερότητες της κρινόμενης περίπτωσης, που δεν είναι δυνατόν να απαριθμηθούν περιοριστικά, θα είναι οι κρίσιμοι παράγοντες που θα συμβάλλουν στη διαμόρφωση της κρίσεως τόσο της διοικήσεως όσο και του δικαστηρίου κατά τον έλεγχο του «ευλόγου» της ταχθείσης προθεσμίας προς ακρόαση.

Είναι καλό η διοίκηση να θέτει πάντοτε λίγο μεγαλύτερη προθεσμία από την κανονικά απαιτούμενη για λόγους προληπτικούς, ώστε η εκδιδόμενη διοικητική πράξη να μην κινδυνεύει να ακυρωθεί στη συνέχεια απ' το δικαστήριο λόγω μη τηρήσεως της νομίμου διαδικασίας προς ακρόαση του ενδιαφερομένου. Ορθό είναι επίσης να δεχθούμε ότι και ο ενδιαφερόμενος μπορεί με αίτησή του να ζητήσει από την αρμόδια αρχή την παράταση της προθεσμίας ακροάσεως, παραθέτοντας στην αίτησή του αυτή και τους λόγους που καθιστούν αναγκαία τη θέση μεγαλύτερης προθεσμίας από την αρχική. Αν παραλείψει να εκθέσει τέτοια αίτηση, ή αν παραλείψει να εκθέσει όλους τους λόγους, που αιτιολογούν το αίτημά του, με αποτέλεσμα το τελευταίο να μη γίνει δεκτό, οι διαδικαστικές προϋποθέσεις της ακροάσεως πρέπει να θεωρηθούν ότι πληρώθηκαν και συνεπώς η αντίστοιχη διοικητική πράξη δεν πάσχει ακυρωσία.

Ένα ακόμα ενδιαφέρον ζήτημα εμφανίζεται στην περίπτωση που προϋπόθεση της επιβολής του δυσμενούς για τον διοικούμενο διοικητικού μέτρου είναι η πάροδος συγκεκριμένης προθεσμίας. Είναι τότε ορθό να δεχθούμε ότι μετά το τέλος της η αρμόδια αρχή μπορεί να επιβάλει τη δυσμενή για τον διοικούμενο απόφαση, δίχως να τάξει προθεσμία προς ακρόαση; Μια τέτοια περίπτωση έκρινε ο Άρειος Πάγος στην απόφαση 112/87. Επρόκειτο για την εφαρμογή των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 39 του ν.1165/1918 «περί Τελωνιακού Κώδικος», σύμφωνα με τα οποία σε περίπτωση μη-εμφανίσεως προσώπου νομιμοποιουμένου για τελωνισμό και παραλαβή εμπορευμάτων συνισταμένων σε αυτοκίνητα οχήματα, εντός προθεσμίας σαράντα πέντε ημερών, τα εμπορεύματα αυτά κηρύσσονται αζήτητα. Ο Άρειος Πάγος σωστά δέχτηκε, ότι «η παροχή στον ενδιαφερόμενο της δυνατότητας προηγούμενης ακροάσεώς του, με αντίστοιχη του αρμοδίου διοικητικού οργάνου συμπεριφορά, που αποτελεί ουσιώδη διαδικαστικό τύπο της ανωτέρω διοικητικής πράξεως και όρο της νομιμότητάς της, δεν μπορεί να θεωρηθεί αναπληρούμενη από

το νομοθετικό καθορισμό της τασσομένης στις διατάξεις του άρθρου 39 παρ. 1,2 του ν.1165/1918 προθεσμίας και των συνεπειών μη-τηρήσεώς της. Προθεσμίας της οποίας η παρέλευση απράκτως αποτελεί προϋπόθεση της εξουσίας της τελωνειακής αρχής για κήρυξη των αυτοκινήτων αζητήτων και όρο, συνεπώς, δημιουργίας του ζητήματος που συνιστά αντικείμενο της ακροάσεως του ενδιαφερομένου, προηγούμενο λογικώς της επιβαλλομένης προσκλήσεώς του για ν' ακουσθεί.

Εφόσον η διοικητική αρχή έθεσε εύλογη προθεσμία προς ακρόαση, θα πρέπει περαιτέρω να περιμένει κατά βάση την πάροδό της, και στη συνέχεια να προβεί στη λήψη του δυσμενούς για το διοικούμενο μέτρου. Πώς θα πρέπει όμως να αντιμετωπισθεί νομικά η περίπτωση, που ο ενδιαφερόμενος εμφανίζεται πριν από τη λήξη της προθεσμίας ενώπιον της αρμόδιας αρχής, και εκφράζει πλήρως τις απόψεις του επί των πραγματικών και νομικών δεδομένων που πρόκειται να στηρίξουν το δυσμενές γι' αυτόν μέτρο; Νομίζουμε, ότι σ' αυτήν την περίπτωση η διοίκηση σταθμίζοντας τα αντικειμενικά δεδομένα μπορεί να προβεί χωρίς περαιτέρω καθυστέρηση στην έκδοση του δυσμενούς για το διοικούμενο διοικητικού μέτρου, χωρίς να χρειάζεται να απαιτήσει ρητή παραίτηση του ενδιαφερομένου από τη χρήση της υπόλοιπης προθεσμίας προς το σκοπό εκφράσεως περαιτέρω απόψεων. Αντίθετα, θα πρέπει να δεχτούμε, ότι ο διοικούμενος έχει το βάρος να επιφυλαχθεί προς περαιτέρω χρήση της αρχικά ταχθείσης προθεσμίας.

Η θέση αυτή δεν θα πρέπει να παρανοηθεί, κατά τρόπο ώστε να της δοθεί ευρύτερο πλαίσιο ισχύος, από αυτό που πραγματικά της ανήκει. Έτσι, σε περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος εκφράσει την άποψή του μετά την πάροδο της ταχθείσης προς ακρόαση προθεσμίας, δεν θα πρέπει να συναχθεί ότι η διοίκηση δικαιούται να μην λάβει καν υπόψη της τα όσα πραγματικά και νομικά γεγονότα επικαλέστηκε ο θιγόμενος στα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του ιδιώτης, ή ακόμα περισσότερο να του απαγορεύσει την ίδια την έκφραση γνώμης. Η αρμόδια αρχή θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να αφήσει τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει την άποψή του, καταβάλλοντας στη συνέχεια κάθε δυνατή προσπάθεια, ώστε να μπορέσει μέσα στο απομένον χρονικό διάστημα να τη συνεκτιμήσει κατά τη λήψη της αποφάσεώς της.

Μόνο σε περιπτώσεις που η έγκαιρη και ίση για όλους εφαρμογή του νόμου στο τιθέμενο από συγκεκριμένους κανόνες δικαίου, ή το ίδιο το Σύνταγμα, χρονικό και οικονομικό πλαίσιο θα ετίθετο εν αμφιβόλω, σε περιπτώσεις με άλλα λόγια, που η πλήρης κατοχύρωση του δικαιώματος του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. και εκτός της ταχθείσης προθεσμίας θα παρέβλαπτε δυσανάλογα την αρχή της διοικητικής

αποτελεσματικότητας, συνεπής στάθμιση των συγκρουομένων συμφερόντων θα οδηγήσει σε μερική ή ολοσχερή αγνόηση των απόψεων του ενδιαφερομένου.

### **III. Έλλειψη προθεσμίας**

Στις περιπτώσεις που η αρμόδια αρχή παραλείπει να τάξει στην κλήση προς ακρόαση οποιαδήποτε προθεσμία, ορθό είναι να δεχτούμε ότι και πάλι θα πρέπει να αναμείνει χρόνο εύλογο. Συχνά, χρησιμοποιείται ως γενικός κανόνας για τον ακριβέστερο προσδιορισμό της έννοιας του «εύλογου», ότι κρίσιμο είναι το χρονικό διάστημα που απαιτείται, ώστε ο ενδιαφερόμενος ιδιώτης να συλλέξει το πραγματικό και νομικό υλικό που χρειάζεται για να εκφράσει θεμελιωμένα τις απόψεις του επί του αντικειμένου της ακροάσεως. Στην πραγματικότητα αυτή η εγγύτερη προσέγγιση δεν βοηθάει ουσιαστικά τον ερμηνευτή ή εφαρμοστή του δικαίου, που καλείται να επαναπροσδιορίσει επί τη βάση των δεδομένων της συγκεκριμένης περίπτωσης, ποιο είναι το χρονικό αυτό διάστημα που αντικειμενικά είναι αναγκαίο στο διοικούμενο ώστε να προετοιμάσει την υπεράσπισή του. Οι πολλαπλοί παράγοντες, που ήδη αναφέρθηκαν, επηρεάζουν αυτήν την κρίση. Το πώς θα συνεκτιμηθεί ο καθένας απ' αυτούς στη συγκεκριμένη περίπτωση, ποια βαρύτητα και ιεραρχική θέση θα του δοθεί, είναι κάτι που δεν μπορεί εκ των προτέρων να προσδιοριστεί, αλλά ούτε και εκ των υστέρων επί τη βάση της συγκεκριμένης αποφάσεως να αναλυθεί, αφού κανόνες αντικειμενικοί για τον τρόπο με τον οποίο διαμορφώνεται η δήλωση βουλήσεως, κατά τη συγκεκριμενοποίηση αορίστων εννοιών, δεν υπάρχουν.

Από τα παραπάνω γίνεται φανερό, ότι η έλλειψη προθεσμίας προς ακρόαση δημιουργεί έντονη ανασφάλεια δικαίου και θα πρέπει να αποφεύγεται. Ο διοικούμενος δεν μπορεί να γνωρίζει, πόσο χρόνο έχει στη διάθεσή του για προετοιμασία, ούτε και βέβαια είναι λογικό να αναμένεται απ' αυτόν να σχηματίσει κρίση περί του «ευλόγου», όταν μάλιστα στη φάση αυτή της διαδικασίας ούτε το εύρος, ούτε τις δυσχέρειες της υποθέσεώς του έχει κατανοήσει. Παρουσιάζεται έτσι ο κίνδυνος για το θιγόμενο στα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του ιδιώτη, να θεωρήσει στην εκ των προτέρων αυτή εκ των ενόντων κρίση του, ως «εύλογο» ένα χρονικό διάστημα μεγαλύτερο από αυτό που αντικειμενικά και εκ των υστέρων κρίνεται από την αρμόδια αρχή ως τέτοιο, με αποτέλεσμα να μην εκφράσει τις απόψεις του μέσα σ' αυτό κι έτσι να μην ασκήσει το κατοχυρωμένο στο άρθρο 20

παρ. 2 Συντ. δικαίωμά του. Είναι συνεπώς ο προστατευτικός σκοπός της ακρόασης, αυτός που πρωταρχικά διασφαλίζεται με τη θέση σαφούς προθεσμίας προς ακρόαση.

Αλλά και ο ειρηνευτικός σκοπός που επιδιώκεται με το κεντρικής σημασίας διαδικαστικό αυτό δικαίωμα, θα κινδύνευε να παραβλαφθεί από τη συστηματική παράλειψη εκ μέρους της αρμόδιας αρχής να τάξει μαζί με την κλήση της και προθεσμία προς ακρόαση. Η διαφορετική αντίληψη, ως προς το «εύλογο» του διαστήματος, μεταξύ διοικήσεως και ιδιώτη, ως αναπότρεπτη συνέπεια της διαφορετικής οπτικής γωνίας υπό την οποία αντιμετωπίζουν την εξέλιξη της διαδικασίας, θα οδηγούσε σε συχνές αιτήσεις θεραπείας, ενδικοφανείς προσφυγές ή και προσφυγές ενώπιον των δικαστηρίων, με αίτημα την ακύρωση των αντίστοιχων εκτελεστών διοικητικών πράξεων λόγω προσβολής του δικαιώματος ακρόασης. Μια τέτοια εξέλιξη θα είχε βέβαια αρνητικά αποτελέσματα και για την ομαλή λειτουργία της διοικητικής μηχανής, που βρίσκει τη νομικής της έκφραση στη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας.

Οι σκέψεις αυτές μπορούν να συμβάλουν στην εξαγωγή ενός βασικού νομικού συμπεράσματος. Από την τελολογική ερμηνεία του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. προκύπτει, ότι οι επιδιωκόμενοι με την ακρόαση στόχοι μπορούν μόνο τότε να διαφυλαχθούν ικανοποιητικά, όταν η διοίκηση στην κλήση του διοικουμένου προς ακρόαση θέτει και κάποιο χρονικό όριο προς ενάσκηση του δικαιώματος. Η τήρηση αυτού του τύπου θα πρέπει να θεωρηθεί διαδικαστική υποχρέωση της διοίκησης, η παράβαση της οποίας μπορεί να έχει νομικές συνέπειες. Έτσι, αν ο ιδιώτης εκφράσει τις απόψεις του σε χρόνο μεταγενέστερο του αντικειμενικά και εκ των υστέρων θεωρουμένου ως ευλόγου, χωρίς να τον βαρύνει υπαιτιότητα ως προς τη διαμόρφωση της υποκειμενικής εκ των προτέρων αντίληψής του, η αρμόδια αρχή θα είναι υποχρεωμένη να τον ακούσει και σ' αυτό το μεταγενέστερο στάδιο. Αν δεν μπορεί να το κάνει πλέον χωρίς να παραβλέψει δυσανάλογα την αποτελεσματικότητά της, θα έχουμε να κάνουμε με προσβολή του δικαιώματος ακρόασης, που καθιστά την αντίστοιχη διοικητική πράξη ακυρώσιμη.

#### **IV. Κοινοποίηση και δημοσίευση της πρόσκλησης**

Ο αποδεικτικός σκοπός της πρόσκλησης προς ακρόαση μπορεί να ικανοποιηθεί μόνο διά της κοινοποίησεως της εγγράφου προσκλήσεως από οποιοδήποτε δημόσιο όργανο, ή και ταχυδρομικά με συστημένη επιστολή, παρόλο που αναφορικά με την



τελευταία περίπτωση το Conseil d' Etat έκρινε στην απόφασή του της 8.4.1970 διαφορετικά. Η νομική φύση της ακροάσεως ως ατομικού δικαιώματος του θιγομένου στα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του ιδιώτη και η τελολογία του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. (προστατευτικός και ειρηνευτικός σκοπός) επιβάλλουν περαιτέρω την κατά τον δυνατόν ατομικότερα προσανατολισμένη εκπλήρωση των διαδικαστικών υποχρεώσεων της διοίκησης, που ως προπαρασκευαστικές της ακροάσεως δεν έχουν άλλο σκοπό από το να τη διασφαλίσουν κατά το δυνατόν περισσότερο. Η υποχρέωση κοινοποίησης της κλήσεως προς ακρόαση θα προέκυπτε και από την αναλογική εφαρμογή των ισχυόντων επί διοικητικών πράξεων. Σύμφωνα με την απόφαση 1696/1950 του ΣτΕ η κοινοποίηση είναι αναγκαία, οσάκις προβλέπεται ρητά από τις σχετικές διατάξεις, ή διά της πράξεως επιβάλλεται στο διοικούμενο δυσμενές μέτρο εν αγνοία του. Εδώ το σκοπούμενο διοικητικό μέτρο, πριν από την λήψη του οποίου κατοχυρώνεται η ακρόαση, είναι εν πάση περιπτώσει δυσμενές, και η ανάγκη προστασίας του ενδιαφερομένου ανάλογης σημασίας.

Επί τη βάση των παραπάνω, ορθό φαίνεται να δεχτούμε, ότι όταν είναι δυνατή η κοινοποίηση δεν επαρκεί η δημοσίευση της κλήσεως προς ακρόαση διά τοιχοκολλησεως του εγγράφου σε δημόσιο μέρος. Έτσι και το ΣτΕ έκρινε στην απόφαση 2071/196874, ότι από την αρχή της προηγούμενης ακροάσεως προκύπτει η υποχρέωση της Διοίκησης, «όπως καλούνται ατομικώς οι καθ' ων απειλείται η επέλευσις τοιούτων δυσμενών συνεπειών... της εν τη εν λόγω αποφάσει μνημονευομένης προσκλήσεως πάντων των ενδιαφερομένων δια γενικής προσκλήσεως τοιχοκολληθείσης εις το κοινοτικόν κατάστημα, μη δυναμένης να αναπληρώσει την κατά τα' ανωτέρω απαιτούμενην ατομικήν πρόσκλησιν των αιτούντων». Αντίθετα σε περίπτωση που η κοινοποίηση της αποφάσεως είναι αντικειμενικά αδύνατη, συνήθως για λόγους που ανάγονται στη σφαίρα του προσβαλλομένου ιδιώτη, ερωτάται αν η διοίκηση είναι υποχρεωμένη να προβεί σε δημοσίευση της κλήσεως προς ακρόαση ή όχι. Το πρόβλημα αυτό ανακύπτει κυρίως σε περιπτώσεις, που ο ενδιαφερόμενος παραλείπει να γνωστοποιήσει στην αρμόδια αρχή την καινούργια διεύθυνση κατοικίας του. Επ' αυτού η ΣτΕ 1839/197975 έκρινε, ότι «εφόσον δεν εγένετο γνωστοποιήσις της μεταβολής της διεύθυνσεως των γραφείων της αιτούσης εταιρείας... δεν υφίστατο υποχρέωσις της εκδούσης την προσβαλλομένην πράξιν αρχής, όπως αναζητήσει την νέαν διεύθυνσιν των γραφείων της εταιρείας ταύτης, ουδ' ωσαύτως υποχρέωσις αυτής όπως κοινοποιήσει έγγραφον, απευθυνόμενον εις την εταιρείαν ατομικώς ή εις τους διευθύνοντας

αυτήν», χωρίς να προχωρήσει σε εξέταση του περαιτέρω ζητήματος, αν η δημοσίευση της προσκλήσεως ήταν επιβεβλημένη ή όχι, αν και σιωπηρά θα μπορούσε κανείς να συναγάγει την αρνητική της στάση. Σαφέστερη υπήρξε η απόφαση 3700/1986 που κατηγορηματικά διαπίστωσε, ότι «δεν συντρέχει υποχρέωση τηρήσεως της αρχής της προηγούμενης ακρόασης στην περίπτωση άγνωστης (στη διοίκηση) κατοικίας του διοικουμένου».

Η παλαιότερη νομολογία του ΣτΕ υπήρξε αντίθετα ελαστικότερη για τον ιδιώτη και αυστηρότερη για τη διοικητική αρχή. Ως ουσιώδης τύπος της διαδικασίας, παράλειψη του οποίου οδηγεί την αντίστοιχη πειθαρχική απόφαση σε ακυρωσία, θεωρήθηκε η τοιχοκόλληση της κλήσεως προς ακρόαση στο κατάστημα της υπηρεσίας του αγνώστου, διαμονής υπαλλήλου (3262/ 1972), ή της ημερομηνίας συζητήσεως της υποθέσεως στο κατάστημα του Γυμνασίου, που υπηρετούσε ο αγνώστου διαμονής εκπαιδευτικός. Αν και η παλαιότερη αυτή νομολογία είναι συνδεδεμένη με πειθαρχικές διαδικασίες, που ο οιονεί ποινικός τους χαρακτήρας επιβάλλει αυξημένη προστασία του θιγομένου στα δικαιώματά του ιδιώτη, νομίζουμε ότι βρίσκεται πλησιέστερα στην ορθή αντιμετώπιση του ζητήματος. Στις περιπτώσεις που η διοίκηση αγνοεί την ακριβή διεύθυνση κατοικίας του ενδιαφερομένου, ανεξάρτητα από την ύπαρξη υπαιτιότητας του τελευταίου, τόσο οι αρχές της καλής πίστης και της δικαιοκρατικής διαδικασίας, όσο και η ιδέα της προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων του διοικουμένου διά της διαδικασίας, θα επιβαρύνουν την αρμόδια αρχή με την υποχρέωση, να αναζητήσει άλλον πρόσφορο τρόπο γνωστοποίησης της κλήσεως προς ακρόαση. Τέτοιος θα είναι συνήθως η τοιχοκόλληση σε άλλο τόπο της βιοτικής και επαγγελματικής δραστηριότητας του ιδιώτη, ή στο δημαρχείο, ή ακόμα και η δημοσίευση σε τοπικές εφημερίδες. Αντίθετα η αυτόματη παραίτηση από οποιαδήποτε προσπάθεια κατοχύρωσης του δικαιώματος του άρθρου 20 παρ,2 Συντ., επειδή ο ενδιαφερόμενος είναι «αγνώστου κατοικίας», όπως δέχεται το ΣτΕ βρίσκεται σε ευθεία αντίθεση με όλους τους επιδιωκόμενους με την ακρόαση σκοπούς, και είναι αμφίβολο αν συντελεί στην αύξηση της αποτελεσματικότητας της διοίκησης.

## 14. Η γλώσσα της ακρόασης

Απαραίτητη προϋπόθεση που επιδιώκεται με την προηγούμενη ακρόαση είναι ασφαλώς και η δυνατότητα γλωσσικής επικοινωνίας μεταξύ του διενεργούντος τη διαδικαστική αυτή πράξη διοικητικού οργάνου και του θιγομένου στα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του ιδιώτη. Προβλήματα ανακύπτουν κυρίως στην περίπτωση αλλοδαπών, οι οποίοι γενικά αποτελούν υποκείμενα του κατοχυρωμένου στο άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. δικαιώματος. Από το δικαίωμά τους ακρόασης δεν θα πρέπει εντούτοις να συναχθεί, ότι απορρέει και το δικαίωμα να εκφράσουν τις απόψεις τους στη γλώσσα τους με αντίστοιχη υποχρέωση της αρμόδιας αρχής να κάνει ό,τι είναι δυνατόν για να τους καταλάβει. Αντίθετα είναι οι αλλοδαποί ενδιαφερόμενοι εκείνοι οι οποίοι, πρέπει να μεριμνήσουν για την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος ακρόασής τους, προβαίνοντας σε επίσημη μετάφραση (π.χ. από το Υπουργείο Εξωτερικών) των εγγράφων ισχυρισμών τους (σε περίπτωση εγγράφου ακρόασης), ή προσλαμβάνοντας διερμηνέα σε περίπτωση προφορικής ακρόασης. Εκείνοι έχουν και το βάρος της κατανόησης της κλήσεως προς ακρόαση, καθώς και των στοιχείων του φακέλου τους, όταν δεν υπάρχει επίσημη μετάφρασή τους. Όπως και ενώπιον των δικαστηρίων, έτσι και ενώπιον των διοικητικών αρχών, η γλώσσα της διαδικασίας είναι κατά βάση η ελληνική.

Η αρμόδια διοικητική αρχή οφείλει από την πλευρά της να συνδράμει τον αλλοδαπό στην προσπάθειά του να επικοινωνήσει μαζί της. Μια τέτοια υποχρέωση αποτελεί όχι μόνο στοιχείο της αρχής της χρηστής διοίκησης και της καλής πίστης στη σχέση διοικήσεως – ιδιώτη, αλλά και απορρέει ευθέως από το άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. και την ιδέα της προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων του πολίτη δια της διαδικασίας. Έτσι, σε περίπτωση που αλλοδαπός στείλει την αίτησή του ή την έγγραφη απολογία του γραμμένη στη γλώσσα του, η αρμόδια αρχή δεν θα πρέπει να θεωρήσει το αντίστοιχο έγγραφο ως ανύπαρκτο και να μην το λάβει καν υπόψη της, αλλά να τάξει στον ενδιαφερόμενο εύλογη προθεσμία μέσα στην οποία θα πρέπει να φέρει την αντίστοιχη επίσημα επικυρωμένη μετάφραση. Σε περίπτωση δε προφορικής διαδικασίας, όταν ο αλλοδαπός δεν έχει μεριμνήσει για την πρόσληψη διερμηνέα και υφίσταται κίνδυνος εκ της αναβολής, η αρμόδια αρχή δεν θα πρέπει να αφήσει τον ενδιαφερόμενο ανυπεράσπιστο, αλλά να προσπαθήσει μέσα στα χρονικά όρια που

απομένουν να του εξασφαλίσει πρόσωπο που μπορεί να διευκολύνει την επικοινωνία (αν όχι ειδικό διερμηνέα).

Δυσκολίες επικοινωνίας είναι όμως δυνατόν να υπάρχουν και για Έλληνες θιγόμενους στα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά τους από το δυσμενές διοικητικό μέτρο. Το χαμηλό μορφωτικό επίπεδο του ενδιαφερομένου ή η απειρία του, οι πραγματικές και νομικές ιδιαιτερότητες της διαδικασίας, η ειδικότητα των γνώσεων που απαιτεί, ή ακόμα και το γλωσσικό τοπικό ιδίωμα, μπορεί να είναι παράγοντες που θα δυσχεραίνουν την επικοινωνία του οργάνου με τον πολίτη. Ορθό είναι να δεχτούμε ότι στις περιπτώσεις αυτές η ακρόαση θα πρέπει να είναι κατά το δυνατόν ατομικά προσανατολισμένη, υπό την έννοια ότι η διοίκηση θα πρέπει να προσαρμόσει το επίπεδο επικοινωνίας σε εκείνο του ενδιαφερομένου, προχωρώντας κατά την προφορική διαδικασία σε επεξήγηση δυσνόητων τεχνικών όρων και απλουστευμένη παρουσίαση των υπό συζήτηση θεμάτων. Η χρησιμοποίηση ηλεκτρονικών υπολογιστών προς υποβοήθηση της διοικητικής εργασίας δεν θα πρέπει να οδηγεί τέλος το αρμόδιο όργανο σε χρήση αντίστοιχων «κωδικών» εκφράσεων, που εντείνουν στον ενδιαφερόμενο το συναίσθημα του ακατανόητου, απροσπέλαστου και απρόσωπου της διαδικασίας, αποθαρρύνοντάς τον στην προσπάθειά του να καταλάβει την ουσία της υποθέσεώς του και να αντιπαρατεθεί με τις απόψεις της αρχής.

## **15. Ο χρόνος της ακροάσεως**

### *α. Το κρίσιμο χρονικό σημείο της κλήσεως προς ακρόαση*

Όπως όλα τα νομικά προβλήματα που αναφέρονται αναφορικά με τον τρόπο παροχής ακροάσεως, έτσι και το ζήτημα της χρονικής απόστασης που πρέπει να μεσολαβεί μεταξύ των προηγούμενων και επομένων της ακροάσεως διαδικαστικών πράξεων, μπορεί να αντιμετωπισθεί ικανοποιητικά μόνο σε συνάρτηση με την τελολογία του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. Η κλήση του ενδιαφερομένου προς ακρόαση θα πρέπει συνεπώς να λάβει χώρα σε χρονικό σημείο που να επιτρέπει την σε πλήρη έκταση διασφάλιση του κεντρικού αυτού διαδικαστικού του δικαιώματος και των συνδεδεμένων με αυτό σκοπών. Η έρευνα της υποθέσεως από πλευράς της αρμόδιας αρχής θα πρέπει να έχει φθάσει σ' ένα τέτοιο επίπεδο «ωριμότητας», ώστε

τουλάχιστον να έχουν συγκεντρωθεί τα πραγματικά εκείνα περιστατικά και το αντίστοιχο αποδεικτικό υλικό, που είναι δυνατόν να είναι κρίσιμα κατά τη λήψη του δυσμενούς για τον διοικούμενο μέτρου. Θα πρέπει όμως περαιτέρω να έχει διαμορφωθεί σε κάποιο βαθμό και η νομική άποψη της διοίκησης, το βασικό πλαίσιο της οποίας θα πρέπει άλλωστε να εμπεριέχεται στην κλήση, ώστε ο ενδιαφερόμενος να μπορεί να προσδιορίσει πώς και σε ποιο βαθμό ενδέχεται να θιγούν τα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του και να προετοιμαστεί ανάλογα. Πλήρως διαμορφωμένη άποψη της διοικήσεως δεν είναι ανάγκη και δεν πρέπει άλλωστε να υπάρχει, αφού η μετάβαση σ' αυτήν την τελευταία φάση, που προηγείται της αποφάσεως, μπορεί να γίνει μόνο κατόπιν και μέσω της ακροάσεως. Αλλά και πλήρη συγκέντρωση του πραγματικού υλικού θα ήταν ουτοπικό να απαιτήσει κανείς. Όχι μόνο διότι σε ορισμένα πραγματικά στοιχεία δεν θα έχει καμία πρόσβαση η διοίκηση και θα περιμένει από τον ενδιαφερόμενο να της τα καταστήσει γνωστά ή διευκρινήσει, αλλά και γιατί σε ορισμένες περιπτώσεις η ανακάλυψη ορισμένων στοιχείων θα συνδέεται με κόπους, οικονομικές θυσίες και χρονοβόρες διαδικασίες, που δεν μπορούν ενόψει της αρχής της αναλογικότητας να απαιτηθούν από την ερευνούσα αρχή.

«Ωριμη» θα πρέπει συνεπώς να θεωρηθεί μια υπόθεση από πλευράς προσδιορισμού του χρονικού σημείου της κλήσεως προς ακρόαση, όταν η αρμόδια αρχή, πρώτον έχει συγκεντρώσει όλο το πραγματικό και αποδεικτικό υλικό στο οποίο μπορούσε να έχει πρόσβαση μέσα στα νόμιμα χρονικά και οικονομικά πλαίσια και που είναι δυνατόν να είναι κρίσιμο για την ανεύρεση και εφαρμογή του κανόνα δικαίου, που πρόκειται να στηρίξει τη δυσμενή για το διοικούμενο διοικητική απόφαση, και δεύτερο έχει διαμορφώσει το βασικό νομικό της προσανατολισμό. Το πότε συνεπώς μια υπόθεση είναι «ώριμη», ώστε η αρχή να προχωρήσει στην ακρόαση του ενδιαφερομένου δεν είναι θέμα που μπορεί, πέρα από τις γενικές αυτές κατευθύνσεις, να αντιμετωπισθεί με μεγαλύτερη ακρίβεια γενικά και εκ των προτέρων. Το είδος της διαδικασίας, η ταχύτητα με την οποία η αρμόδια αρχή ήταν σε θέση να συγκεντρώσει το πραγματικό υλικό, αλλά και οι δυσχέρειες διαμόρφωσης νομικού προσανατολισμού λόγω της φύσεως της υποθέσεως, θα είναι μερικοί από τους παράγοντες που θα συμβάλλουν στη διαμόρφωση κρίσεως περί της ωριμότητας της υπόθεσης.

Η κρίση αυτή δεν θα είναι πάντα τόσο απλή, όσο στην περίπτωση για την οποία γνωμοδότησαν οι καθηγητές Σπηλιωτόπουλος και Παυλόπουλος το 1987. Στην περίπτωση αυτή η κλήση προς ακρόαση της εταιρείας «Χ», για θέματα που

αφορούσαν την εισαγωγή αγαθών από το εξωτερικό και που χρησιμοποιούνταν ως πρώτη ύλη για την παραγωγή της έγινε το 1981 σε εποχή που δεν είχε ουσιαστικά αρχίσει η διαδικασία έρευνας του όλου ζητήματος, διαδικασία η οποία κατέληξε μόλις το 1984 στην έκδοση της δυσμενούς, για την εταιρία απόφασης του Υπουργού Εμπορίου. Το διοικητικό υλικό, όπως προέκυψε από τα στοιχεία που είχαν υπόψη τους οι γνωμοδοτούντες, συγκεντρώθηκε σταδιακά από το 1981 και η συγκέντρωση αυτή ολοκληρώθηκε το 1984, τις παραμονές έκδοσης της απόφασεως. Στην περίπτωση αυτή είναι φανερό, ότι η ακρόαση έγινε σε χρονικό σημείο κατά το οποίο η υπόθεση δεν ήταν ακόμη «ώριμη» και συνεπώς η δυσμενής για την εταιρεία πράξη ήταν ακυρώσιμη. Συχνά εντούτοις ούτε τόσος χρόνος μεταξύ ακρόασεως και απόφασεως θα μεσολαβεί, ούτε η απόδειξη για το κατά πόσον η αρμόδια αρχή προέβη σε όλες τις δυνατές έρευνες θα είναι εύκολη. Τα εμπειριεχόμενα στο έγγραφο της κλήσεως πραγματικά και νομικά περιστατικά συγκρινόμενα με την αιτιολογία της δυσμενούς για τον διοικούμενο διοικητικής πράξης θα αποτελούν όμως κρίσιμο στοιχείο για τη διαμόρφωση της κρίσεως του δικαστηρίου.

*β. Το κρίσιμο χρονικό σημείο της ακρόασεως*

Όταν έχει προσδιορισθεί το κρίσιμο χρονικό σημείο της κλήσεως προς ακρόαση, το ζήτημα του ακριβούς χρονικού σημείου που θα λάβει χώρα αυτή συνδέεται άμεσα με το θέμα της προθεσμίας προς ακρόαση, ώστε στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης να αρκεί η παραπομπή στα όσα αναπτύχθηκαν στο αντίστοιχο κεφάλαιο. Ένα όμως ακόμα ζήτημα πρέπει να διευκρινιστεί. Αν ο διοικούμενος εμφανιστεί ενώπιον της αρχής και εκφράσει τις απόψεις του, πριν καν του κοινοποιηθεί η κλήση προς ακρόαση, θα πρέπει να θεωρήσουμε ότι ο τύπος του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. καλύφθηκε; Το ζήτημα απαιτεί κατά τη γνώμη μας προσεκτική αντιμετώπιση. Αν ο ενδιαφερόμενος εμφανισθεί, πριν καν η υπόθεση είναι «ώριμη» προς ακρόαση, πριν καν δηλαδή συλλεγεί το πραγματικό και αποδεικτικό υλικό και διαμορφωθεί ο βασικός νομικός προσανατολισμός της αρμόδιας αρχής, τότε βέβαια δεν θα έχει γίνει αντιπαράθεση των μερών επί όλων των πραγματικών δεδομένων που πρόκειται να στηρίξουν τη δυσμενή για το διοικούμενο απόφαση, και συνεπώς ο ενδιαφερόμενος θα πρέπει σε κατοπινό χρονικό σημείο να κληθεί εκ νέου προς ακρόαση. Αν όμως ο ενδιαφερόμενος εμφανιστεί, πριν συνταχθεί η κλήση προς ακρόαση, ή πριν του

κοινοποιηθεί, η νομική κατάσταση είναι διαφορετική. Η αρμόδια αρχή έχει μεν επαρκή γνώση της υποθέσεως, εφόσον βέβαια οι απόψεις της έχουν τεθεί υπόψη στο αποφασίζον όργανο, κάτι τέτοιο δεν μπορεί να ισχυριστεί όμως κανείς με βεβαιότητα και για τον ενδιαφερόμενο. Θα πρέπει να δεχτούμε ότι η παράλειψη της κλήσης του τελευταίου καλύπτεται σε κάθε περίπτωση, αν ο τελευταίος εκθέσει αυτοβούλως τις απόψεις του;

Το μίτο για τη διαλεύκανση του ζητήματος προσφέρει η απόφαση 1139/86 του Συμβουλίου της Επικρατείας, στην οποία εμπεριέχεται μια κρίσιμη προϋπόθεση. Το ΣτΕ, επισημαίνοντας την έλλειψη προηγούμενης κλήσεως προς ακρόαση, κατά την ανάκληση αποφάσεως του Υφυπουργού Εθνικής Οικονομίας με την οποία είχε εγκριθεί η υπαγωγή στις διατάξεις του αναπτυξιακού νόμου 1262/1982 επένδυσης εταιρείας, προέβη στη γενική διαπίστωση, ότι η παράλειψη της παραπάνω κλήσης του ενδιαφερομένου καλύπτεται μόνον αν ο τελευταίος, «έχοντας γνώση των πράξεων και των παραλείψεων που του αποδίδονται», εκθέσει αυτοβούλως τις απόψεις του. Η προϋπόθεση αυτή που θέτει το Συμβούλιο της Επικρατείας νομίζουμε ότι είναι ορθή. Ανταποκρίνεται τόσο στον προστατευτικό, όσο και στον ειρηνευτικό στόχο της ακροάσεως και κυρίως λαμβάνει υπόψη της ότι η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου εξυπηρετεί και συμφέροντα της διοίκησης, βοηθώντας την να καταλήξει σε ορθή υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών στο πραγματικό (Tatbestand) του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου και να τηρήσει την αρχή της νομιμότητας.

Σε συμφωνία με αυτήν την προϋπόθεση θα πρέπει να δεχτούμε ότι σε περίπτωση προφορικής ακροάσεως το αρμόδιο όργανο, εφόσον διαπιστώνει ότι ο ενδιαφερόμενος δεν έχει σωστή εικόνα της υποθέσεώς του, θα πρέπει να καταβάλει κάθε προσπάθεια, ώστε κατά τη διάρκεια της επικοινωνίας τους να διαλευκανθούν όλα τα σκοτεινά σημεία, υποκαθιστώντας ουσιαστικά τη γραπτή ενημέρωση (μέσω κλήσεως) με την προφορική. Σε περίπτωση όμως εγγράφου ακροάσεως, εφόσον από τη μελέτη του σχετικού εγγράφου προκύπτει ότι ο ενδιαφερόμενος δεν είχε γνώση των πράξεων και παραλείψεων που του αποδίδονται ή και των αντικειμενικών δεδομένων που είναι κρίσιμα για την υπόθεσή του, η αρμόδια αρχή θα πρέπει να τον καλέσει προς (νέα) ακρόαση, ή να περιμένει να περάσει η προθεσμία που θα του έχει ταχθεί από τη στιγμή που η κλήση θα του κοινοποιηθεί.

### *γ. Η χρονική διάρκεια της ακρόασης*

Σε περίπτωση προφορικής ακρόασης θα πρέπει να δεχτούμε, ότι δεν συνιστά προσβολή του κατοχυρωμένου στο άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. δικαιώματος να ταχθεί στον ενδιαφερόμενο συγκεκριμένο χρονικό όριο, μέσα στο οποίο αυτός πρέπει να εκφράσει τις απόψεις του, υπό την προϋπόθεση βέβαια, ότι και σ' αυτήν την περίπτωση η τασσόμενη χρονική διάρκεια είναι εύλογη. Αποφασιστικοί παράγοντες για τον καθορισμό του χρονικού αυτού ορίου θα είναι η δυσκολία της προς έρευνα υποθέσεως, η βαρύτητα της πράξεως που αποδίδεται στον ενδιαφερόμενο (σε περίπτωση πειθαρχικών διαδικασιών), ο όγκος των υποθέσεων που πρέπει να επεξεργαστεί η συγκεκριμένη υπηρεσία και συνεπώς ο αριθμός των ακρόασεων που πρέπει να κάνει, αλλά και η πείρα και το μορφωτικό επίπεδο του διοικουμένου. Ο χρονικός αυτός περιορισμός και την αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας ευνοεί, και τον ενδιαφερόμενο προτρέπει να συνοψίσει τις απόψεις του, αναφερόμενος μόνο στα ουσιώδη για την έρευνα της υποθέσεώς του περιστατικά.

Σε περίπτωση εγγράφου ακρόασης δεν μπορεί βέβαια να γίνει λόγος για χρονική διάρκεια. Κι εδώ όμως ορθό είναι να δεχτούμε κατ' αναλογία, ότι ο διοικούμενος πρέπει να καταβάλει κάθε προσπάθεια ώστε να εκφραστεί κατά το δυνατόν συντομότερα και σαφέστερα. Σε ειδικές περιπτώσεις εξαιρετικά μακροσκελών και εκτός θέματος ή ακατάληπτων αναφορών και αιτήσεων, η αρχή θα έχει τη δυνατότητα να τις επιστρέφει στον ενδιαφερόμενο, υποδεικνύοντάς του να εκφραστεί μόνο για τα ζητήματα που εμπεριέχονται στην κλήση προς ακρόαση.

### *δ. Το χρονικό διάστημα μεταξύ ακρόασης και εκδόσεως της πράξεως*

Όπως και για άλλους διαδικαστικούς τύπους, έτσι και για την ακρόαση, γίνεται δεκτό ότι πρέπει να είναι «επίκαιρη», να υπάρχει δηλαδή εύλογος χρονικός σύνδεσμος μεταξύ ακρόασης και έκδοσης της πράξης. Η ratio αυτής της προϋπόθεσης είναι εμφανής. Αφού η ακρόαση γίνεται σε χρονικό στάδιο, που το διοικητικό υλικό έχει ήδη συγκεντρωθεί και η υπόθεση από πλευράς της διοικήσεως είναι «ώριμη» για την τελική επεξεργασία, δεν θα πρέπει μεταξύ ακρόασης και αποφάσεως να μεσολαβήσει χρονικό διάστημα μεγαλύτερο απ' αυτό που είναι αναγκαίο για να ληφθούν υπόψη, να αξιολογηθούν και να συνεκτιμηθούν τα όσα εξέθεσε ο ενδιαφερόμενος. Πάροδος μεγαλύτερου διαστήματος από το εύλογο θα σημαίνει συνήθως, ότι προέκυψαν και νέα πραγματικά ή νομικά δεδομένα κρίσιμα



για την υπόθεση, με συνέπεια η προηγούμενη ακρόαση να «ατονεί», υπό την έννοια ότι δεν είναι πλέον σε θέση να εκπληρώσει ούτε τους προστατευτικούς για τον ιδιώτη, ούτε τους ιδιαίτερα σημαντικούς για την ορθότητα της διοικητικής απόφασης σκοπούς. Στον ενδιαφερόμενο δημιουργείται εν πάση περιπτώσει η αμφιβολία, για το αν τα στοιχεία που προέκυψαν από την ακρόασή του ελήφθησαν καν υπόψη, πράγμα που τις περισσότερες φορές πράγματι δεν θα είναι δυνατόν, ενόψει της ενδεχόμενης αλλαγής του αποφασίζοντος οργάνου μετά πάροδο αρκετού χρόνου και της συνακόλουθης διαφορετικής κατανόησης των όσων εξετέθησαν, συχνά υπό το πρίσμα καινούριου νομικού καθεστώτος.

Το πρόβλημα του ευλόγου χρόνου μεταξύ ακροάσεως και δυσμενούς για το διοικούμενο διοικητικής πράξεως μπορεί να αναφανεί και από την αντίθετη σκοπιά. Πρόκειται για τις περιπτώσεις που το μεσολαβούν χρονικό διάστημα δεν είναι μεγαλύτερο, αλλά μικρότερο του δέοντος, ώστε να ανακύπτουν εύλογες αμφιβολίες, για το αν η αρμόδια αρχή ήταν σε θέση να λάβει υπόψη της, αξιολογήσει και συνεκτιμήσει κατά τη λήψη της αποφάσεώς της τους ισχυρισμούς του ενδιαφερομένου. Σε τέτοιες περιπτώσεις θα πρέπει να θεωρηθεί, ότι δεν ολοκληρώθηκε καν η ακρόαση υπό την έννοια του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ., αφού το αποφασίζον όργανο δεν μπόρεσε να λάβει υπόψη του τα εκτεθέντα από το διοικούμενο και να επηρεαστεί καθ' οιονδήποτε τρόπο από αυτά. Χαρακτηριστική για το ζήτημα αυτό είναι η απόφαση Simonetti (7.7.1971) του γαλλικού Conseil d'Etat. Στην περίπτωση αυτή ο ενδιαφερόμενος (δήμαρχος), έστειλε τη σύντομη απολογία του στις 16 και 40' και παύθηκε από τον έπαρχο με πράξη υπογραφείσα στις 19.00. Ορθά το Conseil d'Etat έκρινε ότι από τα στοιχεία του φακέλου δεν προκύπτει, ότι ο έπαρχος είχε λάβει γνώση των εξηγήσεων του δημάρχου και συνεπώς η απόφαση πάρθηκε κατ' ανώμαλη διαδικασία. Όπως επισημαίνει και ο Π. Δαγτόγλου, προηγούμενη είναι η ακρόαση, που γίνεται πριν από τη λήψη του διοικητικού μέτρου ή ενεργείας «και προπάντων σε χρόνο, κατά τον οποίο είναι ακόμα δυνατός ο επηρεασμός της αποφάσεως της διοικήσεως από την ακρόαση του ενδιαφερομένου».

#### *ε. Ο αριθμός των ακροάσεων*

Σύμφωνα με τα όσα αναφέρθηκαν, ο διοικούμενος έχει δικαίωμα να εκθέσει τις απόψεις του για όλο το πραγματικό και αποδεικτικό υλικό που πρόκειται να βασίσει

τη δυσμενή γι' αυτόν διοικητική απόφαση. Έτσι σε περίπτωση που η αρμόδια αρχή απορρίψει αίτησή του επί τη βάσει πραγματικών γεγονότων κειμένων εκτός αυτής, ή αποκτήσει σε χρονικό στάδιο κατοπινό της έγγραφης ή προφορικής ακροάσεώς του πρόσβαση σε πραγματικά στοιχεία κρίσιμα για την ανεύρεση και εφαρμογή του κανόνα δικαίου, που θα στηρίζει τη δυσμενή για τον ενδιαφερόμενο πράξη, ορθή ερμηνεία του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. επιβάλλει την εκ νέου κλήση του διοικουμένου προς ακρόαση. Θεωρητικά συνεπώς σε μακροχρόνιες και δυσχερείς διαδικασίες είναι δυνατόν να απαιτηθούν πολλαπλές ακροάσεις, με σκοπό να διαλευκανθούν ένα προς ένα τα κρίσιμα σημεία, που θα ανακύπτουν κατά τη μελέτη του σχετικού υλικού. Ασκώντας εντούτοις τη διακριτικής της ευχέρεια προς διαμόρφωση της διοικητικής διαδικασίας (verfahrensgestaltende Ermessen) η αρμόδια αρχή θα πρέπει ανάμεσα στ' άλλα να τηρεί με συνέπεια και την αρχή της αναλογικότητας, η οποία επιβάλλει την αποφυγή άσκοπων διαδικαστικών πράξεων, που συνδέονται με οικονομικές θυσίες, σπατάλη χρόνου και ανθρώπινου δυναμικού, που είναι με άλλα λόγια μη αναγκαίες, ακατάλληλες για την εκπλήρωση του επιδιωκόμενου σκοπού και κατά τη σύγκριση κόστους – ωφέλειας (bilan coût – avantages) αναποτελεσματικές. Θα πρέπει συνεπώς κατά το δυνατόν να προβαίνει στις λιγότερες δυνατές ακροάσεις και να καλεί τον ενδιαφερόμενο προς άσκηση του κατοχυρωμένου στο άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. δικαιώματος, μόνο όταν η υπόθεση είναι «ώριμη» προς τούτο, μόνο δηλ. όταν το πραγματικό και αποδεικτικό υλικό, που μέσα στα υπάρχοντα χρονικά και οικονομικά πλαίσια ήταν δυνατόν να συγκεντρωθεί, βρίσκεται στην κατοχή της. Πολλαπλές ακροάσεις και τη διαδικασία επιβραδύνουν και τη σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ διοικήσεως και ιδιώτη είναι δυνατόν να τραυματίζουν.

Αλλά και σε περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος εξέφρασε τη νομική του άποψη, κατά την αίτηση ή κατοπινή προφορική του ακρόαση, αλλαγή του νομικού προσανατολισμού της διοίκησης σε σχέση π.χ. με αυτόν που εκφράστηκε στην τυχόν προϋπάρχουσα κλήση προς ακρόαση, θα είναι δυνατόν κατ' ορθή άσκηση της διαδικαστικής διακριτικής ευχέρειας της αρχής να οδηγεί, σύμφωνα με τα όσα αναπτύχθηκαν αναφορικά με το αντικείμενο του δικαιώματος του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ., σε παροχή δεύτερης ακροάσεως. Κάτι τέτοιο θα επιβάλλεται συνήθως σε περίπτωση αλλαγής του νομικού καθεστώτος μεταξύ πρώτης και δεύτερης ακροάσεως, ή όταν ο ενδιαφερόμενος παρίσταται δια δικηγόρου και το απειλούμενο μέτρο είναι ιδιαίτερα δυσμενές.

## **16. Διαδικαστικά δικαιώματα απορρέοντα από το δικαίωμα ακροάσεως.**

### *A. Το δικαίωμα συμμετοχής στην αποδεικτική διαδικασία*

Απορρέον δικαίωμα του δικαιώματος της ακροάσεως είναι το δικαίωμα παράστασης και συμμετοχής στην διοικητική διαδικασία, υπό την έννοια ότι μπορεί να την επηρεάσει. Έτσι, ο πειθαρχικός διοικούμενος θα πρέπει όχι μόνο να έχει δικαίωμα να είναι παρών κατά την εξέταση των μαρτύρων, αλλά και να καταθέσει για κρίσιμα ζητήματα ερωτήσεις ή και να εξεταστεί κατ' αντιπαράσταση μαζί τους. Ο «συμμετέχων» κατά την αυτοψία όχι μόνο να παρακολουθεί τα τεκτενόμενα, αλλά και να εκφράζει την άποψή του για την κατάσταση του αντικειμένου της απόδειξης ή την τυχόν σχέση του μ' αυτό. Ακόμα και σε περίπτωση που στοιχείου του φακέλου του αποτελεί γνωμοδότηση ειδικού, θα πρέπει να έχει το δικαίωμα να προβάλλει τα αντεπιχειρήματά του και να θέσει συμπληρωματικές ερωτήσεις. Το όνομα του ειδικού θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να είναι γνωστό στον ενδιαφερόμενο, αφού είναι δυνατόν να συντρέχουν λόγοι αποκλεισμού του λόγω μεροληψίας, που ο διοικούμενος είναι κατ' εξοχήν σε θέση να προβάλλει.

Μια ματιά στον υπαλληλικό μας κώδικα, στο τμήμα περί «πειθαρχικής» διαδικασίας μπορεί βέβαια να πείσει για το ότι το θετικό μας δίκαιο δεν είναι ακόμα προσαρμοσμένο σε τόσο υψηλό επίπεδο συμμετοχής των «διοικουμένων» σε πειθαρχικές διαδικασίες κι ακόμη περισσότερο των ενδιαφερομένων σε κοινές διοικητικές διαδικασίες<sup>19</sup>. Τέτοια δικαιώματα συμμετοχής γίνονται στην πράξη δεκτά τόσο στην Ελλάδα, όσο και στις υπόλοιπες χώρες του ηπειρωτικού νομικού συστήματος μόνο στο μέτρο που ο κοινός νόμος τα κατοχυρώνει. Αντίθετα πολύ πιο προωθημένο είναι στο ζήτημα αυτό το αγγλικό διοικητικό δίκαιο. Κατά τη διεξαγωγή προφορικής ακροάσεως, που αποτελεί και τον κανόνα, η αρμόδια αρχή είναι υποχρεωμένη ανάμεσα στα άλλα (α) να λάβει υπόψη της κάθε κρίσιμο πραγματικό γεγονός που επικαλείται ο ενδιαφερόμενος, (β) να επιτρέπει την εξέταση μαρτύρων και ιδίως (γ) να επιτρέπει τα σχόλια και τα επιχειρήματα (comments and agreement)

---

<sup>19</sup> Πρβλ πάντως άρθρο 232 §1 ΓΚ: «Κατά την ανάκρισιν δέον να καλείται οπωσδήποτε προς εξέτασιν ο διοικούμενος. Η μη προσέλευση τούτου ή η άρνηση προς εξέταση δεν κωλύει την πρόοδον της ανακρίσεως».

του διοικουμένου για το σύνολο του πραγματικού και αποδεικτικού υλικού<sup>20</sup>. Έτσι σε σειρά περιπτώσεων διοικητικές ποινές σε φυλακισμένους ακυρώθηκαν λόγω προσβολής των 2 τελευταίων δικαιωμάτων. Στην υπόθεση *Gatree Prison Visitors ex p Mealy* (1981), για παράδειγμα, επειδή στον φυλακισμένο δεν επιτράπη να θέσει ερωτήσεις στον εξεταζόμενο μάρτυρα, ενώ στην υπόθεση *Blundeston Prison Visitors ex p. Fox Taylor* (1982), επειδή ο αξιωματικός ανακρίσεως δεν κατέστησε γνωστή ούτε στον διευθυντή των φυλακών, ούτε στον φυλακισμένο την ύπαρξη μάρτυρα σχετικού με την υπόθεση<sup>21</sup>. Τονίζεται μάλιστα ότι η αποδεκτική διοικητική διαδικασία δεν πρέπει να ακολουθεί με αυστηρότητα τους δικονομικούς κανόνες αποδείξεων, αλλά να είναι πιο εύκαμπτη, υπό την έννοια ότι θα πρέπει να υπάρχει πεδίο διακριτικής ευχέρειας για την αρχή, ως προς το ποια αποδεικτικά στοιχεία θα λάβει υπόψη της και τι αποδεκτική δύναμη θα τους προσδώσει<sup>22</sup>. Έτσι, σε μια υπόθεση βιομηχανικής καταστροφής (*Deputy Industrial Injuries Commissioner ex.p.Moone*) το δικαστήριο έκρινε, ότι ο αρμόδιος διοικητικός επιτροπος είχε το δικαίωμα να λάβει υπόψη του ιατρικές γνωματεύσεις, που συνετάγησαν στο πλαίσιο ακροάσεως άλλης διαδικασίας, αν και σε δικονομική διαδικασία τέτοιο δεν θα γινόταν δεκτά (“under the rule against hearsay”)<sup>23</sup>.

### *β. Το δικαίωμα παραστάσεως με αντιπρόσωπο*

Από το πρόβλημα που ήδη αντιμετωπίστηκε, ποιος είναι σε κάθε περίπτωση υποκείμενο του κατοχυρωμένου στο άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. δικαιώματος, πρέπει να διακρίνεται το ερώτημα, αν το δικαίωμα ακροάσεως πρέπει να είναι πάντοτε προσωποπαγές, υπό την έννοια ότι μόνο ο θιγόμενος στα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του ιδιώτης έχει δικαίωμα το να ασκήσει προσωπικά, χωρίς να μπορεί ούτε να το μεταβιβάσει, ούτε να παράσχει πληρεξουσιότητα προς άσκησή του σε τρίτον.

---

<sup>20</sup> Βλ. Wade (1988) σελ. 544, με περαιτέρω παραπομπές στις υποθέσεις *R.v. Deputy Industries Injuries exp Moon* (1965), *Ascher v. Secretary of State for the Environment* (1974), *R.v Secretary of State for the Environment exp. Steward* (1978).

<sup>21</sup> Πρβλ. επίσης *R.v Hull Prison Visitors ex p. St Germain* (1979), *Re Cheeung and Minister of Employment and Emigration* (1981), *Wednesburg (pn.v.Ministry of Housing and Local Government* (1966). Για την τάση της αγγλικής νομολογίας, να αναγορίζει εξαιρέσεις από την υποχρέωση ακροάσεως για τους φυλακισμένους και την επίθεση στην τάση αυτή του House of Lords βλ. Wade (1988) σελ. 575. Πρβλ. επίσης την σχετικά πρόσφατη *R.v. House Secretary ex p. Herbage* (1987).

<sup>22</sup> Βλ. Wade (1988) σελ. 545, με παραπομπή στην υπόθεση *Mahoy v. Air New Zealand Ltd* (1984).

<sup>23</sup> Βλ. Hill (1986) σελ. 2722. επ., *Δαγτόγλου* (1984) σελ. 145 επ.

Η έννομη σχέση διοικητικού δικαίου, που συνδέει την αρχή με τον ενδιαφερόμενο διαφοροποιείται από την έννομη σχέση ιδιωτικού δικαίου κυρίως κατά το ότι είναι ταγμένη στο να εξυπηρετήσει πέρα από το ιδιωτικό συμφέρον του συμμετέχοντος σ' αυτήν πολίτη και το δημόσιο συμφέρον, με αποτέλεσμα ο θεμελιώδης κανόνας της «αυτονομίας της βουλήσεως», που στηρίζει ολόκληρο το οικοδόμημα του αστικού δικαίου, να μην βρίσκει εδώ εφαρμογή. Δυνατότητα μεταβιβάσεως συνταγματικά κατοχυρωμένων ατομικών δικαιωμάτων θα ανέτρεπε εκ θεμελίων το σύστημα του δημοσίου δικαίου, ανοίγοντας το δρόμο για καταστρατήγηση όλων των βασικών θεσμών του.

Ο κανόνας αυτός του προσωποπαγούς θα πρέπει για τις ίδιες κατά βάση αιτίες να δεχτούμε ότι ισχύει και για την άσκηση του δικαιώματος ακροάσεως του ενδιαφερομένου μέσω τρίτου προσώπου. Το δημόσιο συμφέρον που – έστω και δευτερευόντως – εξυπηρετείται από την αποτελεσματική προστασία των διαδικαστικών τύπων επιβάλλει, ελλείψει αποχρώντος λόγου, την άσκηση του κατοχυρωμένου στο άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. δικαιώματος από το ίδιο το υποκείμενό του. Πότε, όμως, θα πρέπει να δεχτούμε ότι υφίσταται ένας τέτοιος αποχρών λόγος που επιβάλλει την κάμψη της αρχής του προσωποπαγούς της ασκήσεως του δικαιώματος ακροάσεως; Νομίζουμε ότι κάτι τέτοιο πρέπει να γίνει δεκτό στις περιπτώσεις εκείνες, που υπάρχει αντικειμενική αδυναμία του ενδιαφερομένου να ασκήσει προσωπικά το κατοχυρωμένο στο άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. δικαίωμά του. Το να αρνηθεί κανείς και σ' αυτές τις περιπτώσεις την άσκηση του διαδικαστικού αυτού δικαιώματος δια πληρεξουσίου δεν φαίνεται δικαιολογημένο. Μια τέτοια ανεπιεικής για τον ενδιαφερόμενο μεταχείριση θα εκμηδένιζε τόσο την προστατευτική, όσο και την ειρηνευτική λειτουργία, που επιδιώκεται με την ακρόαση καταδικάζοντας ανηλίκους ή πνευματικά ασθενείς σε δικαστική απαγόρευση ή αντίληψη να παραμένουν πάντοτε απαθείς θεατές των εις βάρος τους διαδικασιών, χωρίς να μπορούν, ούτε έμμεσα, να γίνουν υποκείμενά τους και να τις επηρεάσουν. Αλλά και το δημόσιο συμφέρον ελάχιστα κινδυνεύει από την άσκηση του δικαιώματος ακροάσεως μέσω τρίτου λόγω αντικειμενικής αδυναμίας, αφού στις περιπτώσεις αυτές, είτε γενικότερες εγγυήσεις της εννόμου τάξεως (π.χ. σε περίπτωση απαγόρευσης ή αντίληψης), είτε ο ίδιος ο έλεγχος από πλευράς του εξουσιοδοτούντος – ενδιαφερομένου (σε περίπτωση αντικειμενικής αδυναμίας που δεν συνδέεται με

πνευματική ασθένεια), εξασφαλίζουν ότι το δικαίωμα θα ασκηθεί προς το συμφέρον του ενδιαφερομένου και κατά το δυνατόν εγγύτερα στη βούλησή του.<sup>24</sup>

Περιπτώσεις κάμψης της αρχής του προσωποπαγούς

#### β1. Ανικανότητα προς δικαιοπραξία

Ελλείπει διατάξεων στο χώρο του δημοσίου δικαίου, που να ρυθμίζουν ειδικά τα θέματα της ικανότητας προς δικαιοπραξία, εφαρμοστέες είναι κατ' αναλογίαν οι διατάξεις του Αστικού Κώδικα.<sup>25</sup> Έτσι, θα πρέπει να δεχτούμε, ότι σε περίπτωση ολικής ή μερικής ανικανότητας προς δικαιοπραξία λόγω ανηλικότητας, δικαστικής απαγορεύσεως ή αντιλήψεως, ο ενδιαφερόμενος έχει τη δυνατότητα να παραστεί στη διαδικασία και να ασκήσει το κατοχυρωμένο στο άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. δικαίωμά του μέσω του νόμιμου αντιπροσώπου του (π.χ. παιδί 7 ετών μέσω των γονέων του), του επιτρόπου του ή του αντιλήπτορά του, εφόσον βέβαια η διαδικασία έχει ως αντικείμενο κάποιο από τα ζητήματα του άρθρου 1707 ΑΚ. Σε περίπτωση που δεν υπάρχει γονική μέριμνα για τον ανήλικο που είναι υποκείμενο της εις βάρος του διοικητικής διαδικασίας, θα πρέπει να δεχτούμε ότι εκτός από τους συγγενείς και τον εισαγγελέα, ανήκει και η αρμόδια για την υπόθεση αρχή σ' αυτούς που έχουν «έννομο συμφέρον», υπό την έννοια του άρθρου 1603 ΑΚ, να ζητήσουν το διορισμό επιτρόπου, αφού γνωμοδοτήσει το συγγενικό συμβούλιο.<sup>26</sup>

Από απόψεως ιδιωτικού διεθνούς δικαίου θα πρέπει να δεχτούμε κατ' αναλογική εφαρμογή του άρθρου 7 ΑΚ, ότι και ανίκανος προς δικαιοπραξία αλλοδαπός έχει το δικαίωμα να ακουστεί προσωπικά, εφόσον είναι ικανός προς δικαιοπραξία κατά το δίκαιο της χώρας ιθαγενείας του. Σύμφωνα δε με το άρθρο 9 ΑΚ, όταν ο αλλοδαπός είναι ανίκανος κατά το δίκαιο της ιθαγενείας του, θα πρέπει να δεχτούμε ότι μπορεί να ασκήσει αυτοπρόσωπα το δικαίωμα ακροάσεώς του, εφόσον έχει κατά το ελληνικό δίκαιο την ικανότητα δικαιοπραξίας. Σε μια ειδική περίπτωση θα πρέπει να γίνει δεκτή η δυνατότητα ακροάσεως και του δικαστικά απαγορευμένου. Όταν το

---

<sup>24</sup> Με τις περιπτώσεις κάμψεως της αρχής του προσωποπαγούς δεν θα πρέπει να συγχέονται οι περιπτώσεις διαβίβσεως της δηλώσεως της βουλήσεως του ενδιαφερομένου μέσω αγγέλου, ή μέσω διερμηνέα, που θα πρέπει να θεωρηθούν ως δηλώσεις του ίδιου του συμμετέχοντος στη διοικητική διαδικασία.

<sup>25</sup> Πρβλ. Δαγτόγλου (1984) σελ. 151, ο οποίος τονίζει, ότι αντιθέτως προς το ιδιωτικό δίκαιο, υπάρχουν υποχρεώσεις στο διοικητικό δίκαιο (π.χ. σχετικές με τους κανόνες οδικής κυκλοφορίας) που επιβαρύνουν τους πάντες, ακόμα και ανίκανους για δικαιοπραξία (άρθρ. 128 ΑΚ).

<sup>26</sup> Πρβλ. §15 Abs. 1 Nr. 4 SGB-X, σύμφωνα με την οποία σε περίπτωση ελλείψεως νομίμου αντιπροσώπου, διορίζεται κατόπιν αιτήσεως της αρχής κατάλληλος αντιπρόσωπος από το δικαστήριο της επιτροπείας.

αντικείμενο της διαδικασίας αποτελεί η λήψη μέτρων που συνδέονται άμεσα με την απαγόρευση (ή τη θέση σε αντίληψη) αυτή καθ' εαυτή, θα πρέπει να δεχτούμε ότι και ο θιγόμενος άμεσα στη σφαίρα της προσωπικότητάς του απαγορευμένος θα πρέπει να καλείται προς ακρόαση μαζί με τον επίτροπο (ή αντιλήπτορά του), εφόσον κρίνεται ότι μπορεί να συμβάλει, έστω και με την παρουσία του, στη διαλεύκανση της υπόθεσης.

## β2. Διορισμός αντιπροσώπου κατόπιν αιτήσεως της αρχής

Στο γερμανικό κώδικα κοινωνικής διαδικασίας, στο δέκατο βιβλίο (Sozialgesetzbuch X) προβλέπονται στην παρ. 15 εδ. 1 αρ. 1-4, τέσσερις περιπτώσεις, κατά τις οποίες η αρμόδια αρχή έχει δικαίωμα να ζητήσει από το δικαστήριο της επιτροπείας να διορίσει αντιπρόσωπο για τον ενδιαφερόμενο ιδιώτη που δεν έχει. Πρόκειται για τις περιπτώσεις που το πρόσωπο του ενδιαφερομένου είναι άγνωστο στην αρχή (αρ. 1), ή η κατοικία του ενδιαφερομένου είναι άγνωστη (αρ. 2), ή ο διοικούμενος κατοικεί στο εξωτερικό και δεν ανταποκρίθηκε στην πρόσκληση της αρχής να διορίσει αντιπρόσωπο (αρ.2), ή τέλος για την περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος δεν βρίσκεται μεν σε δικαστική απαγόρευση ή αντίληψη, αλλά η σωματική ή πνευματική του κατάσταση είναι τέτοια, που δεν του επιτρέπει να συμμετάσχει ενεργά στην εις βάρος του διοικητική διαδικασία.

Η ελληνική θεωρία δεν έχει ως σήμερα αντιμετωπίσει το ζήτημα υπό αυτήν την οπτική, ενώ η νομολογία θεωρεί ότι σε περίπτωση αγνώστου κατοικίας του ενδιαφερομένου την αρμόδια αρχή δεν βαρύνουν περαιτέρω υποχρεώσεις.<sup>27</sup> Η άποψη αυτή εντούτοις παραγνωρίζει απόλυτα, τόσο το δημόσιο συμφέρον που είναι σε θέση να εκπληρώσει η ακρόαση, όσο και το γεγονός ότι τόσο η αρχή της χρηστής διοίκησης όσο και η τελολογία του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ., επιβάλλουν στην αρμόδια αρχή, να κάνει ό,τι είναι δυνατόν ώστε να δώσει στον ενδιαφερόμενο τη δυνατότητα να εκφράσει, έστω και έμμεσα, τις απόψεις του.<sup>28</sup> Δογματικά στηρίγματα για τη θεμελίωση της δυνατότητας αυτής της διοίκησης να αναλαμβάνει η ίδια την πρωτοβουλία για την προάσπιση του δικαιώματος ακροάσεως του ενδιαφερομένου, μέσω αιτήσεως διορισμού αντιπροσώπου στο δικαστήριο της επιτροπείας, θα μπορούσε κανείς να βρει στα άρθρα 1602, 1603, 1702, 1704 ΑΚ (αναλογικά εφαρμοζόμενα).

<sup>27</sup> Βλ. ΣτΕ 1565, 3700/1986, 1137/1987, Χιώλο (1988) σελ. 195.

<sup>28</sup> Πρβλ. Σαρμά (1990) σελ. 576.

### β3. Διορισμός πληρεξουσίου από τον ενδιαφερόμενο

Στις χαρακτηριστικές περιπτώσεις αδυναμίας προς εμφάνιση ενώπιον της αρμόδιας αρχής και άσκησης του δικαιώματος ακροάσεως (πνευματική ή σωματική αναπηρία δίχως κήρυξη σε απαγόρευση ή αντίληψη – κατοικία μακρινή ή στο εξωτερικό), πρέπει σύμφωνα με τα όσα εκτέθηκαν να δεχτούμε ως απόρροια του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. το δικαίωμα του ενδιαφερομένου να διορίσει πληρεξούσιο<sup>29</sup>, ο οποίος υπεισέρχεται με τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις στη διαδικαστική έννομη θέση του εξουσιοδοτούντος υποκειμένου της διοικητικής διαδικασίας. Στον πληρεξούσιο πρέπει συνεπώς να απευθύνεται η κλήση προς ακρόαση και όχι αναγκαστικά στον άμεσα θιγόμενο στα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του ιδιώτη, ο οποίος βέβαια διατηρεί πάντοτε το δικαίωμα να παραστεί και να ασκήσει προσωπικά το δικαίωμα ακροάσεώς του, αφού δεν θα ήταν λογικό με την παροχή πληρεξουσιότητας να μειώνονται τα διαδικαστικά του δικαιώματα. Του δικαιώματός του θα κάνει συνήθως χρήση ο ενδιαφερόμενος – κύριος της υπόθεσης, όταν πλησιάζει το τέλος της προθεσμίας προς ακρόαση και ο πληρεξούσιός του αδιαφορεί, ή σε περιπτώσεις που οι λόγοι αντικειμενικής αδυναμίας προς αυτοπρόσωπη εμφάνιση πάψουν να υπάρχουν, οπότε μπορεί να προβεί και σε ανάκληση της πληρεξουσιότητας. Υποχρέωση του ενδιαφερομένου να ειδοποιήσει εκ των προτέρων την αρχή, για το αν προτίθεται να ασκήσει το δικαίωμα ακροάσεώς του προσωπικά ή δια πληρεξουσίου δεν φαίνεται πάντως να μπορεί να συναχθεί από κάποια διάταξη θετικού δικαίου ή γενική αρχή.

#### *Το ειδικό πρόβλημα της παράστασης με δικηγόρο*

##### α) Τα κρατούντα στην ελληνική έννομη τάξη

Ένα γενικό δικαίωμα προσφυγής του ενδιαφερομένου στη συνδρομή δικηγόρου κατά τη συμμετοχή στη διοικητική διαδικασία και ειδικά κατά την άσκηση του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος ακροάσεως, δεν αναγνωρίζεται στην ελληνική έννομη τάξη. Αντίθετα ο υπαλληλικός κώδικας, που ρυθμίζει λεπτομερειακά τα της πειθαρχικής διαδικασίας κατά υπαλλήλων παίρνει σε δύο

---

<sup>29</sup> Για την αντιπροσώπευση στο δημόσιο δίκαιο, πρβλ. Δαγτόγλου (1984) σελ. 151-152, όπου και η διάκριση (με αντίστοιχα παραδείγματα) μεταξύ προσωποπαγών και μη-προσωποπαγών (και συνεπώς επιδεκτικών αντιπροσωπεύσεως) δημοσίων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων).



περιπτώσεις αρνητική θέση. Στο άρθρο 232 παρ. 2, ορίζοντας ότι κατά την ανάκριση παράσταση ή συμπαράσταση πληρεξουσίου απαγορεύεται, και στο άρθρο 237 παρ. 5, χρησιμοποιώντας την ίδια διατύπωση για τη δίκη ενώπιον του υπηρεσιακού πειθαρχικού συμβουλίου. Αλλά και για τις υπόλοιπες διαδικασίες, όπου δεν υπάρχει διάταξη θετικού δικαίου που να ρυθμίζει ειδικά το ζήτημα, δεν γίνεται λόγος ούτε στην θεωρία ούτε στη νομολογία για γενικό και ανεξαιρέτο δικαίωμα<sup>30</sup> του ενδιαφερόμενου να ασκεί το δικαίωμα ακροάσεώς του δια συνηγόρου. Δεν γίνεται βέβαια λόγος ούτε για απαγόρευση συμπαράστασης πληρεξουσίου (ή αναλογική εφαρμογή των διατάξεων του υπαλληλικού κώδικα), με αποτέλεσμα η νομική κατάσταση να είναι κάπως ασαφής.<sup>31</sup> Στις περιπτώσεις που δεν ρυθμίζονται ρητά από το νόμο με ειδικές διατάξεις, έχει ο ενδιαφερόμενος σε κάθε περίπτωση δικαίωμα παράστασης με δικηγόρο κατά τη διενέργεια των διαδικαστικών πράξεων, και ειδικά της ακροάσεως, ή απόκειται στη διακριτική ευχέρεια της αρχής σταθμίζοντας τις ιδιαιτερότητες της περίπτωσης (βαρύτητα του απειλουμένου μέτρου – τυπικότητα της διαδικασίας – ανάγκη ταχείας ενέργειας) να του παράσχει αυτό το δικαίωμα; Η αντιμετώπιση αυτού του ερωτήματος, που δεν έχει βρει σαφή απάντηση ούτε στο γαλλικό, ούτε στο ελβετικό αλλά ούτε και στο αγγλικό διοικητικό δίκαιο, μπορεί να συμβάλει και στη διαμόρφωση κρίσεως, για το κατά πόσον διατάξεις θετικού δικαίου, που απαγορεύουν την συμπαράσταση δικηγόρου κατά τη διοικητική διαδικασία είναι σύμφωνες με το άρθρο 20 παρ. 2 Συντ.

---

<sup>30</sup> Γενικά πάντως εκφράζεται ο Χαλαζωνίτης (1980) σελ. 615, υποστηρίζοντας ότι, «ο ενδιαφερόμενος δικαιούται να χρησιμοποιήσει, είτε για την έγγραφη, είτε για την προφορική έκθεση των απόψεών του πληρεξούσιο δικηγόρο» και παραπέμποντας στην §14 του γερμανικού VwVfG (υπ. 5) και στο έργο του Στασινόπουλου (1974) σελ. 216 επ., ο οποίος προβαίνει εντούτοις σε διαφοροποιήσεις. Πρόσφατα ασχολήθηκε με το ζήτημα η ΔεφΑθ 41/1990 (Χ. Κότσιφας), Δ670-672, όπου διαλαμβάνεται ότι το δικαίωμα της νόμιμης υπερασπίσεως από δικηγόρο, βρίσκει έρεισμα στις νεότερες τάσεις που επικρατούν σχετικά με την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, οι οποίες εκφράζονται τόσο στο άρθρο 6§3 της συμβάσεως της Ρώμης όσο και στο άρθρο 20§2 Συντ. Πρβλ. και το σχόλιο του Β. Καράκωστα στην ΔεφΑθ 41/1990, Δ22, 677-673, όπου τονίζεται κυρίως η σημασία του 20§2, ειδική έκφραση του οποίου αποτελεί το άρθρο 39 του δικηγορικού κώδικα.

<sup>31</sup> Είναι χαρακτηριστικό, ότι και ο Στασινόπουλος (1974) σελ. 216, αποφεύγει να αντιμετωπίσει ευθέως το πρόβλημα. Εκφράζει βέβαια την άποψη, ότι «η απαγόρευση συμπαραστάσεως με δικηγόρον αποτελεί αυστηρότητα αδικαιολόγητον, και άλλωστε ενδεχομένως βλαπτικήν, επειδή ο δικηγόρος ως νομικός θα δια φωτίσει κατά πάσαν πιθανότητα πληρέστερον την διοίκεισιν», παραπέμπει εντούτοις στην υπ. 5 στις αποφάσεις 3054/1970 και 160/1972 του ΣτΕ και στο έργο του Δ. Σκορδάκη, Κώδικ. Υπ. Δ., 1972, σελ. 678, για να στηρίξει τη θέση, ότι οι μνημονευθείσες διατάξεις του υπαλληλικού κώδικα δεν είναι αντισυνταγματικές.

*Το δικαίωμα παράστασης με δικηγόρο ως απόρροια του δικαιώματος ακροάσεως*

Ενόψει της τελολογικής ερμηνείας του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. και του αντικειμένου του δικαιώματος ακροάσεως νομίζουμε ότι ορθότερο είναι να δεχθούμε, ότι ο διοικούμενος έχει σε κάθε περίπτωση το δικαίωμα να ασκεί το κεντρικό διαδικαστικό του δικαίωμα ακροάσεως με δικηγόρο. Αφού αντικείμενο του δικαιώματος ακροάσεως αποτελούν πέρα από τα πραγματικά περιστατικά και τα νομικά επιχειρήματα του ενδιαφερομένου, που είναι δυνατόν να συμβάλουν στην ανεύρεση και ορθή εφαρμογή του κανόνα δικαίου που θα στηρίξει τη δυσμενή για τον διοικούμενο διοικητική απόφαση, θα ήταν αντιφατικό να δεχτούμε ότι η αρμόδια αρχή έχει την ευχέρεια να αποκλείει την παρουσία δικηγόρου κατά τη διαδικασία της ακρόασης. Ένας τέτοιος αποκλεισμός σημαίνει τη στέρηση από τον ενδιαφερόμενο της δυνατότητας να εκφράσει με σαφήνεια, πληρότητα και αποτελεσματικότητα τις νομικές του απόψεις, με αποτέλεσμα συχνά να επιβραδύνει τη θέση του με τα «νομικά» του επιχειρήματα, αντί να τη διευκολύνει. Αντιφάσεις, αοριστίες, ανακρίβειες και περιττολογίες συνοδεύουν συνήθως τις προσπάθειες των μη-νομικών να υπεισέλθουν στη νομική διάσταση της υποθέσεώς τους και να εκφράσουν τις ιδιορρυθμίες της γραπτώς ή προφορικώς, με αποτέλεσμα συχνά ένα «δικαίωμα» αίτημα να χάνει τελικά σε αξιοπιστία, και η αποφασίζουσα αρχή να βρίσκει την ευκαιρία να αποδυναμώσει τα ατυχή επιχειρήματα του ενδιαφερομένου και να στηρίξει τα δικά της. Απαγόρευση συμπαράστασης δικηγόρου κατά την προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου, σημαίνει κατά συνέπεια ότι ο προστατευτικός σκοπός του κατοχυρωμένου στο άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. δικαιώματος, κινδυνεύει να αδρανήσει ή να καταστεί ουτοπία. Ο διοικούμενος δεν είναι συχνά σε θέση να κατανοήσει σε πλήρη έκταση, ούτε καν ποιο είναι το δικαίωμα ή έννομο συμφέρον που καλείται να διαφυλάξει, πολύ περισσότερο δε, πώς θα προβεί σε μια τέτοια προστασία, προβάλλοντας τα κατάλληλα νομικά επιχειρήματα και αντιπαραθέτοντάς τα στις θέσεις της αρχής. Η αδυναμία κατανόησης θα τον οδηγήσει συχνά σε άσκοπη άσκηση ενδίκων βοηθημάτων, ή στους αντίποδες στην παραίτηση από τη διαφύλαξη νόμο βασίμων δικαιωμάτων ή συμφερόντων, με αποτέλεσμα και ο ειρηνευτικός σκοπός της ακροάσεως να ναυαγεί, αλλά και η αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας να δέχεται ένα σοβαρό πλήγμα.

Αλλά δεν είναι ο διοικούμενος μόνο, που ουσιαστικά μένει απροστάτευτος χωρίς τη βοήθεια δικηγόρου. Είναι και το δημόσιο συμφέρον, αυτό που προσβάλλεται σε

τουλάχιστον αντίστοιχη έκταση, αφού η αρμόδια αρχή πρέπει πλέον μονομερώς και όχι με τη βοήθεια διαλόγου και διαλεκτικής σύνθεσης απόψεων να βρει, να ερμηνεύσει και να εφαρμόσει σωστά το πραγματικό του κανόνα δικαίου, που θα στηρίξει το δυσμενές για τον ενδιαφερόμενο μέτρο. Ο διοικούμενος υποβιβάζεται από υποκείμενο της διαδικασίας σε «υπήκοο», και η δικαιοκρατική διαμόρφωση της διοικητικής διαδικασίας, ως ειδική έκφραση της αρχής του κράτους δικαίου, θίγεται στον πυρήνα της.

Ενόψει αυτών των επιχειρημάτων δεν φαίνεται δικαιολογημένο να θεωρήσουμε το δικαίωμα του ενδιαφερομένου να παρίσταται με το δικηγόρο του κατά τη διαδικασία της ακροάσεως ως κατοχυρωμένο και απορρέον από το άρθρο 20 παρ. 2 Συντ., μόνο για περιπτώσεις βαρυτάτων προσβολών των ατομικών δικαιωμάτων του. Κι αυτό, γιατί το Σύνταγμα δεν κάνει καμία διάκριση αναφορικά με τη βαρύτητα της προσβολής, αλλά εγγυάται την αρχή της προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου για κάθε διοικητική ενέργεια εις βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του. Το να δοθεί η διακριτική ευχέρεια στη διοίκηση να επιτρέπει στον ενδιαφερόμενο ανά περίπτωση να παρίσταται με δικηγόρο, θα σήμαινε ουσιαστικά παροχή δικαιώματος ακροάσεως κατά διακριτική ευχέρεια, ακόμα και αν συντρέχουν όλες οι προϋποθέσεις του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ., πράγμα που δεν μπορεί να γίνει δεκτό.

Διαφορετικό είναι το ζήτημα ότι το άρθρο 20 παρ. 2 Συντ δεν μπορεί να ερμηνεύεται απομονωμένα, αλλά σε συνδυασμό με τις υπόλοιπες συνταγματικές διατάξεις, με αποτέλεσμα σε περιπτώσεις συγκρούσεως ενίοτε, επί τη βάση της αρχής της αναλογικότητας και της πρακτικής συμφωνίας, να υποχωρεί έστω και μερικά. Πρόκειται ουσιαστικά για τις περιπτώσεις επιτρεπομένης εξαιρέσεως από το δικαίωμα ακροάσεως, που μελετώνται σε κατοπινό κεφάλαιο. Υφισταμένης μιας τέτοιας καταστάσεως, είναι δυνατόν να είναι δικαιολογημένη η εξαίρεση και μόνο από το δικαίωμα παράστασης με δικηγόρο, διασωζομένου μόνο του δικαιώματος αυτοπρόσωπης έκφρασης απόψεων. Όταν, για παράδειγμα, σε περίπτωση κατεπείγοντος μέτρου ή ενέργειας η εμμονή στην παράσταση του ενδιαφερομένου με δικηγόρο θα είχε ως συνέπεια να μην παρασχεθεί καν ακρόαση για λόγους αποτελεσματικότητας, είναι η αρχή της αναλογικότητας που επιβάλλει να ακουστεί ο θιγόμενος στα δικαιώματά του πολίτη, έστω και χωρίς δικηγόρο, η κλήση και παρουσία του οποίου είναι στο υπάρχον χρονικό πλαίσιο αδύνατη.

Οι παραπάνω σκέψεις, οδηγούν στο συμπέρασμα, ότι οι διατάξεις του υπαλληλικού κώδικα, που σε κρίσιμα στάδια της πειθαρχικής διαδικασίας αποκλείουν από τον ενδιαφερόμενο το δικαίωμα παράτασης με δικηγόρο ελέγχονται για αντισυνταγματικότητα και συγκεκριμένα για αντίθεση στο άρθρο 20 παρ. 2 Συντ.<sup>32</sup>

*γ. Το δικαίωμα προς αιτιολόγηση της δυσμενούς πράξης*

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η ίδια η γραμματική ερμηνεία<sup>33</sup> του άρθρου 20§2 Σ οδηγεί στο συμπέρασμα, ότι από το κανονιστικό περιεχόμενο της συνταγματικής αυτής διάταξης δεν καταλαμβάνεται απλώς το δικαίωμα του ενδιαφερομένου να εκφράσει τις απόψεις του, αλλά και η υποχρέωση της αρχής να τις λάβει σοβαρά υπόψη της κατά τη διαδικασία λήψεως της αποφάσεώς της. Ιδιαίτερο θεωρητικό ενδιαφέρον με άμεση σημασία για ερευνώμενο εδώ ζήτημα της διαλεκτικής σχέσεως μεταξύ ακροάσεως και αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων, παρουσιάζει η λογική ανάλυση της διαδικασίας την οποία πρέπει να ακολουθήσει η αρχή, ώστε να προβεί σε νομικά άσπογη επισκόπηση των εκτεθέντων από τον ενδιαφερόμενο. Η διαδικασία αυτή μπορεί να αναλυθεί σε τρεις φάσεις, που βέβαια στην πράξη συχνά διαπλέκονται και δεν διακρίνονται σαφώς μεταξύ τους.

α) Πρώτη φάση: Λήψη υπόψη των περιστατικών που είναι δυνατόν να είναι ουσιώδη.

β) Δεύτερη φάση: Αποχωρισμός των στη συγκεκριμένη περίπτωση ουσιωδών περιστατικών.

γ) Τρίτη φάση: Υπαγωγή υπό τον εφαρμοστέο κανόνα δικαίου.

*Το δικαίωμα αιτιολογίας ως απόρροια του δικαιώματος ακροάσεως*

Ίσως ο λόγος για τον οποίο τόσο στη θεωρία, όσο και στο νομολογία σπανίζουν οι αναφορές σχετικά με τη διαλεκτική σχέση μεταξύ δικαιώματος ακροάσεως και δικαιώματος αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων έγκειται στο ότι δεν τονίζεται η σημασία της «λήψη υπόψη» των όσων εξετέθησαν από τον ενδιαφερόμενο. Και

---

<sup>32</sup> Πρβλ. το σχόλιο του Β. Καράκωστα στην ΔεφΑθ 41/1990, Δ22, 672, 673. «Εφόσον οι σκέψεις αυτές γίνουν δεκτές ως σωστές, τότε κατά λογική συνέπεια πρέπει να δεχτούμε και ότι δεν μπορεί ακόμη και ειδική διάταξη τυπικού νόμου, να καταλύσει το δικαίωμα του εγκαλούμενου να παρασταθεί με το δικηγόρο του ενώπιον του ανακριτικού συμβουλίου...».

<sup>33</sup> Απαλαγάκη (1989) σελ. 96, Στασινόπουλο (1974) σελ. 50-51, Καράκωστα (1983) σελ. 15-17, Πανίopoulos (1979) εσλ. 364.

όμως, μόνο τότε μπορεί να ελεγχθεί από τον τελευταίο, ότι η αρχή πράγματι τον «άκουσε» και συνεκτίμησε τις απόψεις του κατά τη λήψη του δυσμενούς γι' αυτόν μέτρου. Θα μπορούσε, βέβαια, κανείς να αντιπαραθέσει, ότι δογματικά δεν είναι επαρκές το επιχείρημα της δυνατότητας αυξημένου ελέγχου από πλευράς του ιδιώτη για να στηρίξει την άποψη, ότι η υποχρέωση αιτιολογίας των διαιτητικών πράξεων απορρέει από το δικαίωμα του άρθρου 20§2 Σ. Δεν είναι, όμως, μόνον η δυνατότητα ελέγχου ως προς τη σωστή διενέργεια της ακρόασης της πρωτοβάθμιας διαδικασίας, το επιχείρημα που καθιστά αναγκαία την αιτιολογία των διοικητικών πράξεων, αλλά και το γεγονός ότι μόνο μέσω της αιτιολογίας είναι σε θέση ο ενδιαφερόμενος να ασκήσει αποτελεσματικά το δικαίωμα ακρόασής της πρωτοβάθμιας διαδικασίας, το επιχείρημα που καθιστά αναγκαία την αιτιολογία των διοικητικών πράξεων, αλλά και το γεγονός ότι μόνο μέσω της αιτιολογίας είναι σε θέση ο ενδιαφερόμενος να ασκήσει αποτελεσματικά το δικαίωμα ακρόασής του μετά την έκδοση της δυσμενούς γι' αυτόν πράξης (σε περίπτωση εξαιρέσεως από την αρχή της προηγούμενης ακρόασης), ή κατά την ενδικοφανή προσφυγή του. Ανεπαρκής, ασαφής ή αντιφατική αιτιολογία, που δεν επιτρέπει στο διοικούμενο να ελέγξει, αν και κατά πόσον τα εκτεθέντα απ' αυτόν ελήφθησαν πράγματι υπόψη από τη διοίκηση, έχει σαν συνέπεια τη δημιουργία αμηχανίας και αναποτελεσματικής επικοινωνίας με την αρχή κατά τα υπόλοιπα στάδια της διαδικασίας. Έτσι, νοημένη η αρχή της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων, δεν είναι μόνον κριτήριο ελέγχου, για το πόσον παρασχέθηκε πλήρης ακρόαση υπό την έννοια του άρθρου 20§2Σ στον ενδιαφερόμενο, αλλά και προϋπόθεση ορθής άσκησης της τελευταίας, τουλάχιστον στις περιπτώσεις που η ακρόαση ακολουθεί την έκδοση της δυσμενούς για το διοικούμενο διοικητικής πράξης.

Πέρα, όμως, απ' αυτά τα επιχειρήματα, είναι κυρίως η λειτουργική – τελεολογική ενότητα, που συνδέει αναπόσπαστα ακρόαση και αιτιολογία σε μια διοικητική διαδικασία αυτή που αναδεικνύει το εύρος της διαλεκτικής τους σχέσης και τη συμπληρωματικότητα του κανονιστικού περιεχομένου. Η λειτουργική αυτή σύζευξη μπορεί να αναδειχθεί μόνο με αναδρομή στους σκοπούς των δύο αυτών κεντρικών διαδικαστικών δικαιωμάτων.

### *Λειτουργική – τελολογική ενότητα μεταξύ αιτιολογίας και ακρόασης*

Υπό τον όρο «λειτουργική – τελολογική» ενότητα αιτιολογίας και ακρόασης, νοείται η αντιστοιχία στις λειτουργίες που επιτελούν τα δύο αυτά συνταγματικά θεμελιωμένα δικαιώματα του πολίτη σε μια διοικητική διαδικασία και η κοινότητα των σκοπών που εξυπηρετούν. Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων, όπως και το δικαίωμα του άρθρου 20§2Σ έχουν πρωταρχικά προστατευτική των διακωμάτων του ενδιαφερομένου λειτουργία. Διασφαλίζουν, ότι ο θιγόμενος από το δυσμενές διοικητικό μέτρο θα μπορέσει πραγματικά να κάνει αποτελεσματική χρήση της κατοχυρωμένης στο άρθρο 20§1Σ αξίωσής του για δικαστική προστασία. Και αυτό, διότι μόνο μετά την ακρόαση, όπου ενημερώνεται ως προς τις θέσεις της διοικήσεως και την αιτιολογία, που τον βοηθάει να διαπιστώσει ποιες από τις δικές του απόψεις και υπό ποια μορφή ελήφθησαν υπόψη κατά την έκδοση της αποφάσεως, είναι σε θέση να αποφασίσει αν ενδείκνυται να προχωρήσει στην άσκηση ενδίκου βοηθήματος ή όχι. Και είναι η ακρόαση, σε συνδυασμό με την αιτιολογία που συχνά θα τον αποτρέπουν από μια τέτοια επιθετική τακτική, όταν ο κόπος και τα έξοδα που τη συνοδεύουν είναι δυσανάλογα σε σχέση με τις πιθανότητες επιτυχίας (ειρηνευτική λειτουργία).

#### *δ. Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα*

##### *Α. Η αρχή της διαφάνειας της διοικητικής δράσης*

Η Διοίκηση έχει στη διάθεσή της ένα σημαντικό αριθμό πληροφοριών που περιέχονται σε έγγραφα, τα οποία είτε έχει η ίδια συντάξει είτε έχουν περιέλθει στην κατοχή της από τρίτους. Το ζήτημα που γεννάται είναι το ακόλουθο: έχουν οι διοικούμενοι πρόσβαση σε αυτές τις πληροφορίες και εάν ναι, με ποιες προϋποθέσεις;

Η διαφάνεια δεν είναι αυτονόητη στο διοικητικό χώρο. Αντιθέτως, πριν από λίγες δεκαετίες, πρυτάνευε η αρχή του απορρήτου και η ανάγκη διαφύλαξης της διοικητικής πληροφορίας, η οποία συνδυαζόταν με την κρατική ασφάλεια και την προστασία του δημοσίου συμφέροντος. Στη σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση, η δραστηριότητα των διοικητικών οργάνων διεξάγεται φανερά και η αρχή της διαφάνειας διέπει τη διεκπεραίωση των δημοσίων υποθέσεων. Ο ΚΔΔ επιτρέπει την πρόσβαση στις διοικητικές πληροφορίες που περιέχονται σε έγγραφα με το άρθρο 5.

Πρέπει να διευκρινιστεί, ότι παρ' ότι χρησιμοποιείται ο όρος δημόσιες υπηρεσίες, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι ρυθμίσεις αυτού του άρθρου εφαρμόζονται σε όλο το δημόσιο τομέα, και, επομένως, καταλαμβάνουν τα έγγραφα που βρίσκονται στη διάθεση όχι μόνο του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ, αλλά και των ΟΤΑ και των δημοσίων νομικών προσώπων είτε αυτά διέπονται από το δημόσιο είτε από το ιδιωτικό δίκαιο.

#### *B. Τα διοικητικά έγγραφα*

Διάκριση γίνεται ανάμεσα στα διοικητικά και τα ιδιωτικά έγγραφα. Ο βασικός κανόνας για τη δυνατότητα πρόσβασης σε αυτά είναι διαφορετικός. Δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, αυτών δηλαδή που έχουν συνταχθεί από τις δημόσιες υπηρεσίες, έχει κάθε ενδιαφερόμενος ύστερα από γραπτή αίτησή του. Ο όρος ενδιαφερόμενος δεν ταυτίζεται ούτε με τον καθένα ούτε με αυτόν που δικαιολογεί έννομο συμφέρον. Παρ' ότι δεν χαρακτηρίζεται από καθαρότητα, αν ληφθεί υπόψη ο τρόπος με τον οποίον χρησιμοποιείται σε πολλές ρυθμίσεις του ΚΔΔ, σημαίνει αυτόν που έχει κάποιο εύλογο ενδιαφέρον και υποβάλλει προς το σκοπό αυτό αίτηση. Επομένως, για την πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα δεν απαιτείται η συνδρομή εννόμου συμφέροντος. Ως διοικητικά έγγραφα δεν νοούνται μόνον οι διοικητικές πράξεις, με την τεχνική έννοια του όρου, δηλαδή οι εκτελεστές πράξεις. Πρόσβαση μπορεί να έχει ο ενδιαφερόμενος και στις γνωμοδοτήσεις, τις εγκυκλίους, τις μελέτες, τις εκθέσεις, τις απαντήσεις, τα πρακτικά και εφόσον, η απαρίθμηση είναι ενδεικτική, σε κάθε πράξη της Διοίκησης και γενικότερα σε κάθε έγγραφο που έχει συνταχθεί από τις δημόσιες υπηρεσίες.

#### *Γ. Τα ιδιωτικά έγγραφα*

Ο κανόνας είναι τελείως διαφορετικός για τα ιδιωτικά έγγραφα που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες. Η πρόσβαση σε αυτά είναι δυνατή μόνον σε όποιον έχει ειδικό έννομο συμφέρον, ύστερα από γραπτή αίτησή του. Μάλιστα, η πρόσβαση αυτή αφορά μόνο τα ιδιωτικά εκείνα έγγραφα που είναι σχετικά με υπόθεση του αιτούντος που εκκρεμεί στις δημόσιες υπηρεσίες ή έχει διεκπεραιωθεί ήδη από αυτές. Είναι σαφές ότι η πρόσβαση στα ιδιωτικά έγγραφα που φυλάσσονται στις δημόσιες υπηρεσίες είναι συρρικνωμένη. Αφορά μόνον εκείνα τα πρόσωπα, των οποίων τα

έννομα συμφέροντα συνδέονται κατά τρόπο προσωπικό και άμεσο με τις πληροφορίες που περιέρχονται στα φυλασσόμενα ιδιωτικά έγγραφα.

#### *Δ. Οι περιορισμοί του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα*

Οι περιορισμοί διακρίνονται σε απόλυτους και σχετικούς. Ειδικότερα:

α) Οι απόλυτοι περιορισμοί αφορούν την προστασία της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής τρίτων προσώπων και του απορρήτου που προβλέπεται από ειδικές διατάξεις. Σε αυτές τις περιπτώσεις, ο περιορισμός για τη Διοίκηση είναι απόλυτος. Η διοίκηση έχει υποχρέωση να αρνηθεί την πρόσβαση. Η αρμοδιότητά της να απορρίψει σχετικό αίτημα είναι δέσμια.

β) Αντιθέτως, η Διοίκηση διαθέτει διακριτική ευχέρεια να επιτρέψει ή να αρνηθεί την πρόσβαση σε έγγραφα που αφορούν τις συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου ή αν δημιουργείται κίνδυνος να δυσχεραθεί ουσιωδώς η έρευνα δικαστικών, αστυνομικών ή στρατιωτικών αρχών σχετικά με την τέλεση εγκλήματος ή διοικητικής παράβασης. Σε αυτές τις περιπτώσεις, ο περιορισμός του δικαιώματος πρόσβασης είναι σχετικός, με την έννοια ότι εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης η ικανοποίηση του σχετικού αιτήματος πρόσβασης στα έγγραφα. Περιορισμοί, εξάλλου, μπορούν να δημιουργηθούν και από την ύπαρξη τυχόν δικαιωμάτων πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας.

Πρέπει να υπογραμμιστεί, πάντως, ότι κάθε περίπτωση απόρριψης αιτήματος για πρόσβαση στα έγγραφα, διοικητικά και ιδιωτικά, πρέπει να συνοδεύεται από αιτιολογία και να γνωστοποιείται εγγράφως στον αιτούντα μέσα σε 20 ημέρες από την υποβολή της αίτησης.

#### *Ε. Οι τρόποι άσκησης του δικαιώματος*

Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά και ιδιωτικά έγγραφα ικανοποιείται είτε με μελέτη του εγγράφου στο χώρο της δημόσιας υπηρεσίας είτε με τη χορήγηση αντιγράφων, για την αναπαραγωγή των οποίων βαρύνεται ο αιτών. Η χορήγηση αντιγράφων μπορεί να αποκλειστεί, μόνον αν η αναπαραγωγή μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο, προφανώς διότι είναι πεπαλαιωμένο ή φθαρμένο.



## 17. Το αυτεπάγγελτο της διοικητικής ενέργειας και η θετική βλάβη του διοικουμένου

### *Η θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας*

Είναι γνωστή η μετά το 1975 παγιωθείσα θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία το άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. έχει εφαρμογή «το μεν επί διοικητικών ενεργειών ή μέτρων, δι' ων επιφέρεται θετική βλάβη εις τα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντα συγκεκριμένου προσώπου, όχι δε και εις τις περιπτώσεις που η Διοίκηση παραλείπει ή αρνείται την χορήγηση δικαιώματος ή τη δημιουργία νέας νομικής καταστάσεως υπέρ του εν λόγω προσώπου, το δε αναφέρεται αναγκαία σε διοικητικές διαδικασίες κινούμενες αυτεπάγγελα από τη διοίκηση, όχι δε και σ' αυτές που προκαλούνται με αίτηση του ενδιαφερομένου, ο οποίος δύναται μέσω αυτής να εκθέσει τις απόψεις και τους ισχυρισμούς του και να επικαλεσθεί ή υποβάλει μετ' αυτής κάθε στοιχείο ενισχυτικό των εν λόγω απόψεων και ισχυρισμών του.<sup>34</sup>

Έτσι το Συμβούλιο της Επικρατείας στην χαρακτηριστική απόφασή του 1905/77 έκρινε ορθώς ότι το αρμόδιο συμβούλιο δεν εκάλεσε τον αιτούντα, τέως αστυφύλακα της Αστυνομίας Πόλεων προς παροχήν εξηγήσεων, προ της εκδόσεως της απορριπτικής του αιτήματός του, περί αποκαταστάσεώς του ως εξαναγκασθέντος εις υποβολήν παραιτήσεως κατά τη διάρκεια της δικτατορίας, αποφάσεως.<sup>35</sup> Στην δε απόφαση 1942/79 απεφάνθη, ότι λόγος ακυρώσεως, δι ου προβάλλεται ότι ο αιτών δεν εκλήθη ενώπιον της επί της υποθέσεώς του επανελθούσης Επιτροπής είναι αβάσιμος διότι το ν.δ. 110/1974, το οποίο καθορίζει και τα της διαδικασίας ενώπιον της Επιτροπής, δεν επιβάλλει την υποχρεωτική κλήτευση των κρινομένων, εκ της τριαύτης δε μη κλητεύσεως δεν παρεβιάσθη η διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ., δι' ης προβλέπεται το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου καθ'

---

<sup>34</sup> Η διατύπωση αυτή είναι ίσως η πιο χαρακτηριστική και υιοθετείται από το ΣτΕ στην απόφαση 1905/1977, ΤοΣ 3 (1977) σελ. 455, η οποία είναι και η πρώτη δικαστική απόφαση όπως παρατηρεί ο Σαρμάς (1990) σελ. 577, η οποία δίδει το έναυσμα για διακοπή της τάσεως ευνοϊκής αντιμετώπισης του δικαιώματος ακροάσεως. Πρβλ. ΣτΕ 2244, 4719/77, 201/78 καθώς και τις αναφερόμενες στις κρίσεις του Ειδικού Συμβουλίου Επανακρίσεως Αξιωματικών Πολεμικού Ναυτικού 4638/76, 3380, 3520, 3522, 3705/77, 372/79.

<sup>35</sup> Πρβλ. Παραρά (1982) σελ. 311

όσον οι απόψεις του αιτούντος εξετάθησαν δια της περί επανόδου εις την υπηρεσίαν αιτήσεως και του σχετικού υπομνήματος<sup>36</sup>.

Ιδιαίτερα αναλυτική διατύπωση χρησιμοποιείται και στην απόφαση 2267/1982 σύμφωνα με την οποία «εφ' όσον η πράξις προσδιορισμού φόρου κληρονομίας εκδίδεται κατόπιν σχετικής δηλώσεως του φορολογουμένου, δυναμένου, αλλά και υποχρεωμένου, να εκθέσει τις απόψεις του και να επικαλεσθεί οιονδήποτε στοιχείον, διά τον καθορισμόν της αξίας των στοιχείων της κληρονομίας και τον προσδιορισμόν του οφειλόμενου φόρου (αρ. 61, 67 και 69 Ν.Δ. 118/73), εν πάση δε περιπτώσει, εφ' όσον καθιερύεται υπό του αρ. 80 Ν.Δ. 118/73 ίδια διοικητική διαδικασία εξωδίκου λύσεως της διαφοράς δι' υποβολής σχετικής αιτήσεως υπό του φορολογουμένου, καλουμένου προς συζήτηση αυτής ενώπιον του εφόρου, ο οποίος εκτιμών τας απόψεις του ενδιαφερομένου δύναται να τροποποιήσει ή και να ακυρώσει την εκδοθείσαν πράξιν, δεν συντρέχει παράβασις του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. εκ του λόγου ότι η πράξις αυτή εξεδόθη χωρίς να έχει προηγηθεί ιδιαίτερα κλήσις του φορολογουμένου, προς παροχήν εξηγήσεων κατά τας επί μέρους ελεγκτικάς ενεργείας της φορολογικής υπηρεσίας<sup>37</sup>.

Αλλά και ο προβληθείς σε αίτηση περί προσφυγικής αποκατάστασης λόγος ακυρότητας εξαιτίας παραβιάσεως του ουσιώδους τύπου του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. θεωρήθηκε στην απόφαση ΣτΕ 2087Π8 απορριπτέος, «εφόσον δεν πρόκειται ενταύθα περί λήψεως μέτρου βλάπτοντος την αιτούσαν, αλλά περί αρνήσεως αναγνωρίσεως προβαλλομένου δικαιώματος και δη ουχί αυτεπαγγέλτως υπό της Διοικήσεως, αλλά μετ' αίτησιν, διά της οποίας η αιτούσα προέβαλε τους ισχυρισμούς της, προσκομίσασα και τα προς απόδειξιν τούτων στοιχεία<sup>38</sup>». Επίσης κατά την ΣτΕ 37Π8 «διά την λήψιν του δυσμενούς διοικητικού μέτρου της άρσεως της αδειάς ιδρύσεως και λειτουργίας ιδιωτικής επαγγελματικής σχολής, ήτο υποχρεωτική διά την Διοίκησιν η προηγούμενη ακρόασις του ενδιαφερομένου, αλλ' εν προκειμένω εκαλύφθει ο τύπος του άρθρου 20 παρ. 2, καθ' όσον η αιτούσα, διά της υποβληθείσης παρ' αυτής ενστάσεως εξέθεσε πλήρως τας απόψεις της<sup>39</sup>».

<sup>36</sup> Πρβλ. Παραρά (1982) σελ. 311. Βλ. Και το αντίστοιχο σκεπτικό στις αποφάσεις ΣτΕ 906/19798 (απόρριψη αιτήσεως θεραπείας), ΣτΕ 2168/81 (απόρριψη αιτήματος εξαίρεσεως από την κατεδάφιση αυθαίρετης κατασκευής).

<sup>37</sup> Πρβλ. και την αντίστοιχη απόφαση ΣτΕ 116/83, ΝοΒ 31, 1061. Την απόφαση 2267/1982, βλ. σε ΔΦΝ 37, σελ. 1067, Επιθ. Νομ. 1983, 94.

<sup>38</sup> Πρβλ. Παραρά (1982) σελ. 311

<sup>39</sup> Στον κατάλογο των αποφάσεων που λαμβάνουν αντίστοιχη θέση στο θέμα θα μπορούσαν να προστεθούν οι ακόλουθες: 3520, 3522, 3705, 4719/77, 4638/1976, 201/78, 372/1979, 1942/1979, 3515/79: «Ναι μεν ενόψει της φύσεως της επιβαλλομένης σε φαρμακοποιό ποινής επιβάλλεται η

Τέλος και το Ελεγκτικό Συνέδριο στην γνωμοδότησή του της 26.11.1986<sup>40</sup> τονίζει επανειλημμένα τις προϋποθέσεις του αυτεπαγγέλτου της διοικητικής ενέργειας και της θετικής βλάβης των δικαιωμάτων ή εννόμων συμφερόντων του διοικουμένου. Κατά τον πάρεδρο Δ. Ρίζο πρώτη προϋπόθεση της εφαρμογής του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. είναι «ότι η διοικητική ενέργεια ή το διοικητικό μέτρο επιφέρει θετική βλάβη στα υπάρχοντα δικαιώματα ή συμφέροντα του ιδιώτη», ενώ τρίτη προϋπόθεση, «ότι ο ενδιαφερόμενος δεν είχε ήδη την ευκαιρία να εκθέσει τις απόψεις του, προϋπόθεση που δεν υφίσταται όταν το διοικητικό μέτρο έχει εκδοθεί κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου ή όταν τούτο έχει ληφθεί ή έχει εκδοθεί μετά από πρόσκληση αυτού να δώσει εξηγήσεις<sup>41</sup>. Ο Εισηγητής Σύμβουλος Ε. Καλλιτίσης

---

προηγούμενης κλήσις αυτού προς διατύπωση των απόψεών του και παροχήν εξηγήσεων (ΣτΕ 552/78) πλην όμως δεν στοιχειοθετείται παράβασις του εν λόγω τύπου οσάκις ο ενδιαφερομένος ήσκησε την κατ' άρθρ. 15§2 Α.Ν. 200/1967 αίτηση θεραπείας κατά της αποφάσεως περί επιβολής της ποινής δια της οποίας θα ηδύνατο να εκθέσει τις απόψεις του ως προς τα αποδιδόμενα σε αυτόν», 3335/79, ΔΠρΑθ 4014/83, ΔΦΝ 37, σελ. 1269: «Δεν συντρέχει περίπτωση στερήσεως του δικαιώματος ακροάσεως όταν ο φορολογούμενος έχει δικαίωμα εξώδικης επίλυσης της διαφοράς (συμβιβασμού) και ασκήσεως προσφυγής (ν. 4600/1966)», ΤρΔΠρΑθ 9585/85, ΕΔΚΑ 28, 173 με την παράδοξη (!) όμως αιτιολογία, ότι «δεν απαιτείται προηγούμενη ακρόαση των ενδιαφερομένων κατά τον καθορισμό από το Διοικητικό Δικαστήριο Αεροπορικών Επιτάξεων των αποζημιώσεων γιατί η διαδικασία αυτή κινείται αυτεπαγγέλτως» (με σημ. Συντάξεως). Εδώ προφανώς γίνεται σύγχυση ανάμεσα σε αυτεπάγγελτη ενέργεια της Διοίκησης και ενέργεια επί τη βάσει αντικειμενικών δεδομένων, ΣτΕ 492/83, Αρμ 38, 56: «Το όργανο που ασκεί την αποφασιστική αρμοδιότητα πρέπει να καλεί τον ενδιαφερόμενο για να αναπτύξει τις απόψεις του, ή πάντως να προκύπτει σαφώς ότι οι απόψεις του διοικουμένου έχουν περιέλθει στο αρμόδιο όργανο» (υπογράμμιση από Π.Α.), ΔΕφΑθ 817/82, Αρμ 38, 320, Επιθ. Νομολ. 1984, 119: «Καλύπτεται η απαίτηση για προηγούμενη ακρόαση όταν τα αρμόδια συλλογικά όργανα εξετάζουν την υπόθεση μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου», ΣτΕ 1972/1981, ΝοΒ 32, 363, Επιθ. Νομολ. 1984, 120 «Η διοικητική ακρόαση δεν απαιτείται όταν πρέπει να εκδοθεί κάποια πράξη μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου και κατά περιεχόμενο προσδιοριζόμενο από τον ίδιο» (υπογράμμιση από Π.Α.). Το ενδιαφέρον σ' αυτή την απόφαση είναι ότι έμμεσα τίθεται μια πρόσθετη προϋπόθεση για την εξαίρεση από το δικαίωμα ακροάσεως. Η πράξη πρέπει να εκδίδεται σύμφωνα με το περιεχόμενο που προσδιόρισε ο αιτών. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι και το αίτημά του θα πρέπει να γίνεται δεκτό, αφού στην περίπτωση αυτή δεν θα επρόκειτο για δυσμενή διοικητική πράξη και συνεπώς δεν θα ετίθετο θέμα εφαρμογής του 20§2 Συντ., αλλά ότι τουλάχιστον η εις βάρος του ενδιαφερομένου διοικητική απόφαση θα πρέπει να λαμβάνεται επί τη βάσει στοιχείων εμπειροχόμενων στην αίτησή του. Υπό αυτή την οπτική απορία προξενεί η απόφαση ΣτΕ 2168/81, ΝοΒ 32, 364, Επιθ. Νομολ. 1984, σελ. 120, σύμφωνα με την οποία «δεν απαιτείται όταν πρόκειται να εκδοθεί η πράξη εξαιρέσεως από κατεδάφιση (η οποία εκδίδεται μετά από αίτηση του κυρίου ή συγκυρίου της κατασκευής) προηγούμενη ακρόαση», αφού στην περίπτωση αυτή είναι αμφίβολος ο δυσμενής χαρακτήρας της πράξεως, 1139/86, (απόρριψη αιτήσεως υπαλλήλου να αποσπασθεί στη γραμματεία Επιτροπής Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων), 103/86 (απόρριψη αιτήματος μεταφοράς εργοστασίου), 3154/85 (εξώδικη λύση φορολογικής διαφοράς), 1385/85: «Εφόσον δια την έκδοση νομαρχιακής αποφάσεως, δια της οποίας διατάχθηκε η αχρήστευση γεωτρήσεως ελήφθη υπ' όμιν προηγούμενη δήλωση του ενδιαφερομένου, καλύφθηκε ο κατ' άρθρον 20§2 του Συντ. τύπος της προηγούμενης ακροάσεως» (υπογράμμιση Π.Α.), 492183, 4557183, 3791/83, 1064/1983, 4680183, 40701 1983, 2483, 2484/1985, 3417/1978, ΤοΣ 1978, σελ. 110, ΑΠ 199/78, ΤοΣ 1979, 345 (υποβολή στον έφορο αίτησης συμβιβασμού).

<sup>40</sup> Βλ. ΤοΣ 1987, σελ. 130 επ, ΝοΒ 35, σελ 834 επ.

<sup>41</sup> Βλ. ΤοΣ 1987, σελ. 132 με παραπομπές στην κλασική ΣτΕ 1905/1977 καθώς και στην ΑΠ 199/78, Δίκη 10, 3-4 όπου και σχόλια Γ. Οικονομόπουλου. Υπέρ της προϋποθέσεως αυτής εφαρμογής του 20§2 Συντ. τάσσεται και ο Δαγτόγλου (1984) σελ. 216 Νρ. 626 με έναν ενδιαφέροντα περιορισμό που

δεν αναφέρεται στη θετική βλάβη αλλά τονίζει, ότι προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου δεν απαιτείται, όταν «η διοικητική διαδικασία κινείται με αίτηση του ενδιαφερομένου ο οποίος έχει την ευχέρεια να εκθέσει δι' αυτής τις απόψεις του στη Διοίκηση και να επικαλεστεί ή υποβάλει μετ' αυτής (αιτήσεως) κάθε στοιχείο ενισχυτικό των ισχυρισμών του<sup>42</sup>». Αλλά και ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου Ν. Θέμελης υποστηρίζει την άποψη, ότι για να υπάρξει πεδίο εφαρμογής της αρχής πρέπει «η διοικητική ενέργεια ή το μέτρο να επιφέρει θετική βλάβη στα δικαιώματα ή συμφέροντα», αλλά και περαιτέρω το πεδίο τούτο να περιορίζεται «στις διοικητικές διαδικασίες που προκαλούνται αυτεπάγγελτα από τη Διοίκηση και όχι εκείνες στις οποίες η Διοίκηση επεμβαίνει ύστερα από αίτηση ή όχληση του ενδιαφερομένου<sup>43</sup>» Στις περιπτώσεις αυτές κατά το Ν. Θέμελη «το δικαίωμα της ακροάσεως ικανοποιείται πλήρως με την παρεχόμενη στον πολίτη δυνατότητα να κινήσει με δική του πρωτοβουλία τη διαδικασία, προβάλλοντας τις αξιώσεις του<sup>44</sup>».

## **18. Η νομική μορφή του διοικητικού μέτρου ή της ενέργειας στο άρθρο 20 παρ. 2 Συντ.**

### *1. Κανονιστικές Πράξεις της Διοίκησης*

Οι κανονιστικές πράξεις περιέχουν έναν απρόσωπο κανόνα δικαίου. Αυτό σημαίνει ότι έχουν εφαρμογή σε κάθε πρόσωπο που συγκεντρώνει ορισμένες προϋποθέσεις, με τις οποίες χαρακτηρίζεται ορισμένη κατηγορία προσώπων (π.χ. οι υπάλληλοι, οι κάτοικοι μιας περιοχής). Με τις κανονιστικές πράξεις, δηλαδή, ρυθμίζεται κατά απρόσωπο τρόπο μια κατηγορία σχέσεων και προσδιορίζεται η κατηγορία των προσώπων τα οποία αφορά μια ρύθμιση. Για παράδειγμα, κανονιστική είναι η πράξη, με την οποία καθορίζεται το μισθολόγιο των δημοσίων υπαλλήλων ή οι προϋποθέσεις και η διαδικασία της βαθμολογικής εξέλιξής τους ή ειδικότερα η θέσπιση ειδικών επιδομάτων για τους υπαλλήλους του Υπουργείου Οικονομικών.

---

διατυπώνει με την φράση, «εκτός αν η αίτηση είναι τυπική και η άρνηση αποδοχής επεμβαίνει σε ατομικό δικαίωμα (π.χ. άρνηση εκδόσεως ή ανανεώσεως διαβατηρίου)».

<sup>42</sup> Βλ. ΤοΣ 1987, σελ. 136

<sup>43</sup> Βλ. ΤοΣ 1987, σελ. 141

<sup>44</sup> Βλ. ΤοΣ 1987, σελ. 141-142, όπου αυτή η προϋπόθεση προστίθεται (;) στις προηγούμενες και γίνεται παραπομπή στην ΣτΕ 2168/81.

Κανονιστικές είναι, επίσης, οι πράξεις που καθορίζουν τις προϋποθέσεις παραγωγής άλλων κανόνων δικαίου μονομερώς, όπως είναι αυτές που συνιστούν διοικητικά όργανα και καθορίζουν τις αρμοδιότητές τους ή τους κανόνες μεταβίβασής της. Ομοίως, κανονιστικές είναι οι διακηρύξεις διαγωνισμών που διενεργούνται σύμφωνα με τις διατάξεις του διοικητικού δικαίου (ΣτΕ 495/80, 2992/89). Στη βιβλιογραφία και τη νομολογία ορίζεται ενίοτε ως κανονιστική η πράξη που έχει χαρακτήρα γενικό και αφηρημένο (ΣτΕ 2756/86, 533/95). Η γενικότητα της ρύθμισης έγκειται στο ότι το νομικό περιεχόμενο της πράξης δεν εξαντλείται σε μια και μόνη εφαρμογή, αλλά διατηρεί την ισχύ του και εφαρμόζεται σε όλες τις μέλλουσες και αόριστες περιπτώσεις, οι οποίες συγκεντρώνουν τις προϋποθέσεις που θέτει γενικώς η πράξη.

Η αφηρημένη, δηλαδή, γενικότητα, με την έννοια της απρόσωπης γενικότητας και όχι η αριθμητική προσδίδει σε έναν κανόνα τον κανονιστικό χαρακτήρα. Για παράδειγμα, η πράξη με την οποία θεσπίζεται μια ειδική αποζημίωση για το Νομάρχη Ανατολικής Αττικής έχει κανονιστικό χαρακτήρα, διότι περιέχει μια ρύθμιση γενική και απρόσωπη που αφορά μια κατηγορία προσώπων, δηλαδή τον εκάστοτε νομάρχη και όχι μια εξατομικευμένη περίπτωση. Επίσης, ο καθορισμός όρων δόμησης σε συγκεκριμένη περιοχή αποτελεί κανονιστική πράξη, διότι αφορά μεν τους εκάστοτε ιδιοκτήτες των ακινήτων της, αλλά κατά τρόπο γενικό και απρόσωπο. Ο απρόσωπος και γενικός χαρακτήρας των κανόνων που περιέχουν οι κανονιστικές πράξεις τις προσομοιάζει προς τις πράξεις των νομοθετικών οργάνων, γι' αυτό από ορισμένους συγγραφείς, αλλά και στη νομολογία, οι κανονιστικές πράξεις χαρακτηρίζονται και ως ουσιαστικοί νόμοι, κατ' αντιδιαστολή των τυπικών νόμων που ψηφίζονται απ' τη Βουλή.

## *II. Γενικές Διοικητικές Πράξεις*

Οι Γενικές Διοικητικές Πράξεις, ως γενικές και συγκεκριμένες ρυθμίσεις εμπεριέχουν ένα βασικό στοιχείο των κανονιστικών (γενικότητα) και ένα των ατομικών διοικητικών πράξεων (συγκεκριμένο). Η γενική διοικητική πράξη είναι δυνατόν να έχει και διπλή ενέργεια. Να ενεργεί, δηλαδή, απέναντι σε ένα μη προσδιορισμένο κατ' αριθμό και ταυτότητα κύκλο προσώπων ως γενική και συγκεκριμένη πράξη, να μπορεί εντούτοις να θεωρηθεί απέναντι σε συγκεκριμένο ή συγκεκριμένα πρόσωπα και δυσμενής ατομική διοικητική πράξη. Έτσι, ο χαρακτηρισμός ενός τμήματος οικοπέδου ως κοινοτικού δρόμου είναι για τους

μελλοντικούς χρήστες του γενική διοικητική πράξη, για τον κύκλο εντούτοις του οικοπέδου μέτρο δυσμενές με ειδικό και συγκεκριμένο χαρακτήρα πριν από τη λήψη του οποίου θα πρέπει να ακουστεί κατ' άρθρον 20 παρ. 2 Συντ.

### *III. Κυβερνητικές Πράξεις*

Οι κυβερνητικές πράξεις δεν διαφέρουν σε τίποτε από τις λοιπές διοικητικές πράξεις, πέρα από το ότι διαφεύγουν τον ακυρωτικό δικαστικό έλεγχο. Υπό αυτήν την έννοια, δεν συνιστούν διακριτή κατηγορία διοικητικών πράξεων. Στη μεγάλη τους πλειοψηφία, οι κυβερνητικές πράξεις ομαδοποιούνται σε δύο κατηγορίες: α) σε αυτές που ανάγονται στις σχέσεις της εκτελεστικής εξουσίας με τη νομοθετική και τη δικαστική και β) σε αυτές που αφορούν στη ρύθμιση των διεθνών σχέσεων της χώρας. Και στις δύο αυτές κατηγορίες είναι σαφής η μέριμνα του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου να μην εμπλέκεται σε αποφάσεις, που έχουν έντονα πολιτικό χαρακτήρα και για τις οποίες, αφενός, προφανώς γίνεται δεκτή η ανάγκη διαφύλαξης μεγαλύτερης ελευθερίας στην πολιτική εξουσία και αφετέρου, υφίσταται ο κίνδυνος τυχόν ακυρωτικές αποφάσεις του Δικαστηρίου να μείνουν ανεφάρμοστες.

Περαιτέρω, υποστηρίζεται ότι ο αποκλεισμός του δικαστικού ελέγχου δεν εξικνεύεται μέχρι του σημείου να αποκλειστεί και η αστική ευθύνη του κράτους. Επομένως, υφίσταται υποχρέωση αποζημίωσης από κυβερνητική πράξη (ΕφΑθ 2448/69). Συναφώς, στο πλαίσιο εκδίκασης της αγωγής αποζημίωσης για ζημία που προκλήθηκε από διοικητική πράξη, που χαρακτηρίζεται ως κυβερνητική, παρεμπιπτόντως εξετάζεται και η νομιμότητα της πράξης. Επίσης, εάν ο χαρακτηρισμός μιας διοικητικής πράξης ως κυβερνητικής δυσχεραίνει την προστασία δικαιώματος που προστατεύεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, τότε η άσκηση αίτησης ακυρώσεως και αναστολής εκτελέσεως κατ' αυτής της πράξης δεν μπορεί να αποκλειστεί, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

### *IV. Υλικές πράξεις*

Οι υλικές ενέργειες ή υλικές πράξεις διακρίνονται από τις ατομικές διοικητικές πράξεις κατά το ότι δεν κατατείνουν στην απευθείας επέλευση εννόμων αποτελεσμάτων αλλά μόνο στη δημιουργία πραγματικών μεταβολών στο βιοτικό

χώρο. Για το λόγο αυτό δεν αποτελούν ρύθμιση υπό την τεχνική έννοια του όρου και δεν προσβάλλονται ούτε με προσφυγή ουσίας, ούτε με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. Σε πληθώρα περιπτώσεων η υλική ενέργεια θα είναι από απόψεως αντανακλαστικών εννόμων συνεπειών ουδέτερη για τον ενδιαφερόμενο μη εμπεριέχουσα κάποια ευμένεια ή δυσμένεια γι' αυτόν. Όταν θα επιφέρει την απρόβλεπτη δυσμενή μεταβολή στην έννομη σφαίρα του θα είναι πλέον αργά για να γίνει οποιοσδήποτε λόγος για τήρηση της αρχής της προηγούμενης ακρόασης ή γενικότερα τήρηση διαδικαστικών υποχρεώσεων. Έτσι η μεταφορά υλικών με το αυτοκίνητο της δημόσιας υπηρεσίας, η παροχή κάποιας πληροφορίας ή προειδοποίησης, η καταβολή ποσού σε εκπλήρωση ενοχής του δημοσίου ή ο καθαρισμός του δρόμου, είτε δεν αφορούν καν άμεσα κάποιον ιδιώτη, είτε θα είναι αξιολογικά ουδέτερες ως προς τον ενδιαφερόμενο, μη δυνάμενες να συνδεθούν με τα κατηγορήματα ευμενής – δυσμενής, με αποτέλεσμα οι προϋποθέσεις του πραγματικού του άρθρου 20 παρ. 2 Σ να μην πληρούνται. Η λιγότερο ή περισσότερο απρόοπτη σύνδεσή τους με τη δυσμενή για το διοικούμενο επενέργεια είναι μεν δυνατόν να γεννήσει αξιώσεις αποζημίωσης, αποτελεί εντούτοις ήδη ένα τετελεσμένο γεγονός μη συνδεόμενο προς την τήρηση οποιασδήποτε διαδικασίας και συνεπώς άσχετο προς τους σκοπούς του άρθρου 20 παρ. 2 Σ.

### *VIII. Ανακλητικές πράξεις της διοίκησης.*

Ζήτημα εφαρμογής του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. τίθεται ευλόγως μόνο κατά την ανάκληση πράξεων ευμενών για τον ιδιώτη. Ανάκληση δυσμενούς πράξεως δεν αποτελεί μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή εννόμων συμφερόντων του και κατά συνέπεια δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής της συνταγματικής διάταξης.

Παλαιότερη -προ της ενάρξεως ισχύος του Συντ. του 1975 - νομολογία δεν θεωρούσε δίχως ρητή νομοθετική πρόνοια ως απαραίτητη την τήρηση του τύπου του 20 παρ. 2 Συντ. Η νομολογία αυτή, που εντασσόταν στη σειρά εκείνη των αποφάσεων, που απαιτούσαν νομοθετική πρόβλεψη για την τήρηση της αρχής της προηγούμενης ακρόασης έχει πλέον μεταβληθεί. Έτσι στην απόφασή του 657/1976 το ΣτΕ κρίνει ότι είναι ακυρωτέα ως αντιβαίνουσα στο άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. πράξη Νομάρχου με την οποία αφαιρέθηκε άδεια κυκλοφορίας φορτηγού αυτοκινήτου του αιτούντος χωρίς προηγούμενη ακρόασή του και στην απόφασή του 2078/1976, ότι προεδρικό διάταγμα περί ανακλήσεως αποστρατείας αξιωματικού παρά την θέλησή

του λόγω αποτυχίας του στις βουλευτικές εκλογές, στις οποίες είχε υποβάλει υποψηφιότητα κατ' άρθρο 30 παρ. 7 πδ 650/1974, έπρεπε να εκδοθεί κατόπιν προηγούμενης κλήσεως του ενδιαφερομένου σε ακρόαση κατ' άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. 1975 και συνεπώς είναι ακυρωτέο. Επίσης το Ανώτατο Διοικητικό μας Δικαστήριο απαίτησε προηγούμενη ακρόαση επί του κατ' άρθρο 12 β δ/τος 685/1972 μέτρου της άρσεως αδείας ιδρύσεως και λειτουργίας ιδιωτικής επαγγελματικής σχολής, επί απαγορεύσεως λειτουργίας χοιροτροφικής επιχειρήσεως, εφόσον ο εκπρόσωπος της εταιρείας δεν εκλήθη προς παροχή εξηγήσεων, επί ανακλήσεως διοικητικής πράξεως αν στηρίζεται σε διαπιστώσεις που ανάγονται σε υπαίτια ενέργεια του ενδιαφερομένου (ΣτΕ 355/1984), επί ανακλήσεως υπαγωγής επιχειρήσεως σε αναπτυξιακό νόμο λόγω υπαιτίων ενεργειών εκπροσώπων αυτής, όταν η ύπαρξη ανωτέρας βίας δημιουργεί λόγο μη ανακλήσεως αδείας λειτουργίας καταστήματος, οπότε η αστυνομική αρχή οφείλει προ της ανακλήσεως να καλέσει τον ενδιαφερόμενο, ώστε να πληροφορηθεί απ' αυτόν ως προς τον λόγο συνδρομής ανωτέρας βίας, επί ανακλήσεως αδείας χρήσεως δημοσίου χώρου λόγω υπαιτίου συμπεριφοράς του ενδιαφερομένου, επί ανακλήσεως αδείας συστάσεως Α.Ε., όταν αυτή γίνεται λόγω μη πραγματικής καταβολής του κεφαλαίου, υπάρχει δε αμφισβήτηση ως προς την καταβολή αυτή, ένεκα της οποίας ασκήθηκε ποινική δίωξη κατά των μελών του Δ.Σ. της εν λόγω εταιρείας. (ΣτΕ 3732/1986).

Διαφορετικά απ' ότι υποστηρίζει ο Μ. Στασινόπουλος<sup>45</sup> ακολουθώντας στο σημείο αυτό σχετική γαλλική νομολογία, θα πρέπει μάλιστα να δεχθούμε ότι η τήρηση του τύπου του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. επιβάλλεται τόσο επί της ανακλήσεως νομίμων όσο και επί ανακλήσεως παρανόμων πράξεων, υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι υπήρξαν ευμενείς για τον διοικούμενο.

Η άποψη αυτή μπορεί να στηριχθεί στα ακόλουθα επιχειρήματα:

α) Η διάκριση μεταξύ ανακλήσεως νομίμου και παρανόμου πράξεως δεν είναι, όπως εύστοχα παρατηρεί ο Θ. Τσάτσος ήδη το 1971, «τι. εκ των προτέρων» δεδομένον, ακριβώς δε προς διαπίστωση της νομιμότητας ή παρανομίας της αρχικής

---

<sup>45</sup> Στασινόπουλος (1974) σ. 172, επιδοκιμάζοντας τις ΣτΕ 1354-1356/1968, σύμφωνα με τις οποίες ακρόαση εν απαιτείται επί ανακλήσεως διοικητικής πράξεως ως προϊόντος πλάνης περί τα πράγματα και αποδοκιμάζοντας την ΣτΕ 575/1938, στην οποία διατυπώνεται η γενική θέση, ότι «δια την ανάκληση διοικητικής πράξεως δεν απαιτείται κατ' αρχήν προηγούμενη κλήτευσις εκείνου υπέρ του οποίου είχε εκδοθεί» (ανάκληση εφέδρου πολεμιστή κατ' εφαρμογή της νομοθεσίας περί προστασίας των προσώπων αυτής της κατηγορίας). Πρβλ. και ΣτΕ 1282, 1059/1934, 228, 294/1945, Στασινόπουλο (1951) σελ. 457, Stassinopoulos (1954) σελ. 286



υπό ανάκληση πράξεως απαραίτητη είναι η «συμβολή» του διοικουμένου μέσω της ακροάσεώς του<sup>46</sup>. Η αναγκαιότητα της «συμβολής» αυτής είναι προφανής στις περιπτώσεις που η παρανομία της διοικητικής ενέργειας έγκειται σε «πλάνη περί τα πράγματα», για την ορθότερη διαπίστωση και προσδιορισμό των οποίων μόνος αρμόδιος είναι ο ιδιώτης. Δεν χρειάζεται δε να τονιστεί η σημασία που έχει για την νομιμότητα της ανακλητικής πράξεως η διευκρίνηση αναφορικά με το εάν η ανακαλούμενη είναι νόμιμη ή παράνομη, δεδομένου ότι άλλοι κανόνες εφαρμόζονται για την ανάκληση νομίμων και άλλοι για την ανάκληση παρανόμων πράξεων.

β) Μόνο αναφορικά με την ανάκληση παρανόμων και. δυσμενών για τον ιδιώτη πράξεων μπορεί να γίνει λόγος για υποχρέωση της διοίκησης προς ανάκληση της πράξης και κατά συνέπεια για δεσμία διοικητική αρμοδιότητα αποκλείουσα την ακρόαση, η οποία ούτως ή άλλως δεν είναι συνταγματικώς επιβεβλημένη στην περίπτωση αυτή, αφού η ανακλητική πράξη δεν αποτελεί μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή εννόμων συμφερόντων του διοικουμένου.

Η ανάκληση νόμιμης ή παράνομης και ευμενούς για τον διοικούμενο πράξης αποτελεί εντούτοις πάντοτε πράξη διακριτικής ευχέρειας της διοικητικής αρχής η οποία καλείται να σταθμίσει το δημόσιο συμφέρον προς αποκατάσταση της νομιμότητας (σε περίπτωση ανακλήσεως παρανόμου πράξεως) ή προς προσαρμογή στα νέα πραγματικά ή (και) νομικά δεδομένα (σε περίπτωση ανακλήσεως νόμιμου πράξεως) με την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου. Για την ορθότητα της σταθμίσεως αυτής εύλογο θα είναι να απαιτήσει κανείς την προηγούμενη ακρόαση του θιγομένου από την ανακλητική πράξη διοικουμένου, αφού κρίσιμες παράμετροι προσδιορισμού της εντάσεως και εκτάσεως της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του, η οποία αποτελεί τον ένα πόλο στάθμισης, ανάγονται αποκλειστικά και μόνο στη συμπεριφορά του. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα δύο κριτήρια που το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Ελεγκτικό Συνέδριο έχουν αναπτύξει σχετικά με την νομιμότητα της ανακλήσεως

---

<sup>46</sup> Ειδικώς εφόσον κανείς αποδεχθεί το συμπέρασμα της μελέτης αυτής (στο 2<sup>ο</sup> μέρος) ότι αντικείμενο του δικαιώματος ακροάσεως δεν είναι μόνο τα πραγματικά και τα νομικά δεδομένα. Προς την υιοθέτηση της άποψης αυτής συμβάλει, έμμεσα και η σχετικά πρόσφατη ΣτΕ 1979/1990 Δ' τμ., ΔιοικΔ 1991, σελ. 1094-1096, η μειοψηφία (1 μέλους) της οποίας δέχθηκε ότι μετατροπή πειθαρχικού κατηγορητηρίου από ανθρωποκτονία εξ αμελείας σε ευθύνη για κακή λειτουργία σταθμού αιμοδοσίας είναι παράνομη «διότι τα διά της πράξεως αυτής καταλογισθέντα στον αιτούντα πραγματικά περιστατικά - και επισύραντα την πειθαρχική του τιμώρηση - δεν εμπεριέχονται στα αρχικώς αποδοθέντα σ' αυτόν δια της εγερθείσης εις βάρος του πειθαρχικής αγωγής και της συνακολούθου κλήσεώς του σε απολογία, ώστε να συνιστούν απλώς περιορισμό τούτων, αλλά είναι διάφορα αυτών»

παρانونώς χορηγηθεισών περιοδικών παροχών και την αναζήτηση από τον λαβόντα των αχρεωστήτως καταβληθέντων<sup>47</sup>. Τόσο η καλή ή κακή πίστη του διοικουμένου όσο και ο κλονισμός της οικονομικής κατάστασης του λαβόντος ως προϋποθέσεις αναζήτησης της περιοδικής παροχής αποτελούν ζητήματα πραγματικά και υποκειμενικά που πρέπει να εξετάζονται και διαπιστώνονται κάθε φορά σε συνάρτηση με τα δεδομένα της υπό κρίση ατομικής περίπτωσης. Δίχως προηγούμενη ακρόαση του μισθωτού ή συνταξιούχου η ανακαλούσα την περιοδική παροχή αρχή είναι καταδικασμένη να μην συνεκτιμήσει στοιχεία κρίσιμα για τον προσδιορισμό των παραπάνω παραμέτρων και την διενέργεια της αναγκαίας στάθμισης με αποτέλεσμα να προσβάλει ενδεχομένως δυσανάλογα τον τελευταίο σε ατομικά δικαιώματα που συνιστούν το υπαρξιακό του *minimum*.

γ) Αλλά και πέραν της συγκεκριμενοποίησης της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης<sup>48</sup>, η οποία εκ της φύσεώς της καθιστά αναγκαία τη συνεκτίμηση των απόψεων του φορέα που άμεσα αφορά και όλες οι λοιπές λεπτομέρειες της στάθμισης δεν είναι δυνατόν να ληφθούν στην ορθή έκταση και μέτρο υπόψη δίχως την σύμπραξη του διοικουμένου. Τόσο ο χρόνος από τον οποίο θα ενεργεί η ανάκληση (*ex nunc, ex tunc*, ή ένα τρίτο χρονικό σημείο) όσο και η ακριβής μορφή της ανακλητικής πράξεως (π.χ. ανάκληση της παρانونώς χορηγηθείσας περιοδικής παροχής εφάπαξ ή σε δόσεις) εξαρτώνται αποφασιστικά από την συμπεριφορά του διοικουμένου, απαιτώντας κατά συνέπεια την ακρόασή του και για τα ζητήματα αυτά. Η ακρόαση σχετικά με την ακριβή μορφή της ανακλητικής πράξεως, ακόμα και όταν η απόφαση για την κατ' αρχήν «ανάκληση» έχει ληφθεί, μπορεί να συμβάλει σε μία εκτίμηση των παραμέτρων αυτών προς όφελος του ιδιώτη και συνακόλουθα στη μείωση της δυσμένειας του προς λήψη ανακλητικού μέτρου. Αυτονόητη είναι η ανάγκη της προηγούμενης ακρόασης και όταν ο χρονικός περιορισμός του ανακλητού της παράνομης ευμενούς πράξεως πρόκειται να παρακαμφθεί, επειδή η έκδοση της πράξεως προκλήθηκε από δόλο, απάτη ή απειλή δημιουργηθείσα από τον διοικούμενο.

---

<sup>47</sup> Πρβλ. για την σχετική νομολογία – ιδίως – του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αλλά και του Συμβουλίου της Επικρατείας Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου (1984) σελ. 325 επ. και ιδίως 345 επ., Παυλόπουλο (1988) σελ. 477 επ.

<sup>48</sup> Στην Ελλάδα ως γνωστόν η συνταγματική κατοχύρωση της αρχής αυτής δεν έχει θεμελιωθεί με σταθερή νομολογία. Η ΣτΕ 2861/1984 προσδίδει στην αρχή συνταγματικό θεμέλιο, δίχως όμως να αναφέρεται σε συγκεκριμένη διάταξη. Πρβλ. Δένδια (1964) σελ. 160 επ., Παυλόπουλο (1987) σελ. 196, 199 (υπ. 11-12), Δεληκωστόπουλο (1969), Αναστασόπουλο (1980) σελ. 9 επ., Σακελλαρίου (1979) σελ. 282 επ., Σπηλιωτόπουλο (1991) σελ. 87 επ., Παππά (1987) σελ. 80 επ., ΣτΕ 4345/85, 2270/87, Σαρμά (1990) σελ. 209-210 (υπ. 8), Παυλόπουλο (1988) σελ. 471, (1982) σελ. 62 επ.

### VIII. Διοικητική Σύμβαση

Με τη σταδιακή διαμόρφωση νομολογίας επί των διοικητικών συμβάσεων από τα διοικητικά δικαστήρια και την ανάπτυξη κριτηρίων δημοσιολογικού προσανατολισμού, ενδιαφέρον αποκτά και το ερώτημα κατά πόσον πράξεις συνδεδεμένες με τη σύναψη και εκτέλεση διοικητικής σύμβασεως είναι δυνατόν να αποτελούν μέτρο εις βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του διοικουμένου πριν από την λήψη του οποίου απαιτείται η προηγούμενη ακρόασή του κατ' άρθρον 20 παρ. 2 Συντ.<sup>49</sup>

Στο πεδίο του παραπάνω ερωτήματος δεν ανήκουν εύλογα οι λεγόμενες «αποσπαστές» διοικητικές πράξεις, όπως η διακήρυξη, η διενέργεια της δημοπρασίας, η κατακύρωση και η υπογραφή της διοικητικής πράξης για τις οποίες ισχύουν όσα γενικώς αναπτύσσονται στα υπόλοιπα τμήματα της μελέτης. Στο σημείο αυτό θα πρέπει πάντως να τονιστεί ότι οι πράξεις αυτές στη συντριπτική τους πλειοψηφία θα είναι «ουδέτερες» για τον διοικούμενο, υπό την έννοια του ότι δεν θα αποτελούν πράξεις σε βάρος των δικαιωμάτων ή εννόμων συμφερόντων του. Σε περίπτωση εντούτοις που συμβαίνει κάτι τέτοιο, όπως λ.χ. κατά την απόρριψη αιτήσεως συμμετοχής σε διαγωνισμό λόγω ελλείψεως προσόντων, η κατά την ανάκληση έγκρισης ή κατακύρωσης, ο τύπος του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. θα πρέπει εν πάσει περιπτώσει να τηρηθεί.<sup>50</sup>

Στο κατ' εξοχήν πρόβλημα της εφαρμογής του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. αναφορικά με πράξεις εκτελέσεως διοικητικής σύμβασης θα πρέπει κανείς να προβεί σε ένα θεμελιώδη διαχωρισμό που επισημάνθηκε από την νομολογία ρητά στην ΔΕφΑθ 465/1991 και έμμεσα στις ΔΕφΘεσ/κης 173/1991, ΔΕφΚομοτηνής 26/1991, καθώς και στην μειοψηφία της ΔΕφΠάτρας 67/1991167.

Ως γνωστόν τα κριτήρια που σωρευτικώς πρέπει να συντρέχουν για τον χαρακτηρισμό μίας σύμβασης ως διοικητικής είναι το οργανικό, σύμφωνα με το οποίο το ένα τουλάχιστον από τα αντισυμβαλλόμενα μέρη πρέπει να είναι το Δημόσιο ή νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή νομικό πρόσωπο διφυούς χαρακτήρα, και το λειτουργικό, το οποίο αναλύεται σε δύο συνιστώσες. Η πρώτη

---

<sup>49</sup> Με το ζήτημα ασχολείται ήδη ο Στασινόπουλος (1974) σελ. ΙS1-ΙS2, επικεντρώνοντας πάντως στις αποσπαστές διοικητικές πράξεις. Πρβλ. επίσης σελ. 118, αναφορικά με τον πίνακα του Waline και τα κρατούντα στη Γαλλία, όπου τονίζεται ότι «όπου ο νόμος προβλέπει τρόπους υπεράσπισης του Διοικουμένου η νομολογία περιορίζεται στο να ερμηνεύσει τα σχετικά κείμενα, καθορίζουσα τους όρους εφαρμογής αυτών επί τω σκοπώ πληρέστερης υπερασπίσεως του διοικουμένου».

<sup>50</sup> Πρβλ. Σπηλιωτόπουλος (1991) σελ. 190-192

αναφέρεται στην εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού εντασσόμενου στο πλαίσιο του δημοσίου συμφέροντος - και είναι αμφίβολο αν θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως αυτοτελές κριτήριο - και η δεύτερη που παρουσιάζει ειδικό ενδιαφέρον για το υπό έρευνα ζήτημα και αναφέρεται στο καθεστώς εκτέλεσης της σύμβασης. Ειδικότερα μία σύμβαση μπορεί να θεωρηθεί ως διοικητική μόνον όταν, ως προς την εκτέλεσή της, διέπεται από καθεστώς προνομίων και υποχρεώσεων, που αντιστοιχούν στην άσκηση δημόσιας εξουσίας. Τα προνόμια αυτά της αντισυμβαλλόμενης διοίκησης έγκεινται κυρίως στην δυνατότητα μονομερούς επιβολής ποινών και στην δυνατότητα ευκολότερης λύσης της σύμβασης μέσω καταγγελίας της και ενδεχόμενης κήρυξης του αντισυμβαλλόμενου ως εκπτώτου σε περιπτώσεις υπαίτιας αθετήσεως όρων από μέρους του.

Όλες αυτές οι πράξεις που συνιστούν το καθεστώς προνομίων και υποχρεώσεων της διοίκησης και προσδίδουν στις συμβάσεις της τον χαρακτηρισμό τους ως «διοικητικών» υποδηλώνουν την άσκηση δημόσιας εξουσίας από μέρους του Δημοσίου, έτσι ώστε όλες οι προϋποθέσεις για την τήρηση του τύπου του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. να είναι δεδομένες.

Δικαίως λοιπόν το ΔΕφΑθ στην απόφασή του 465/1991 έκρινε ότι πριν από την επιβολή από τον Διοικητή του ΤΕΒΕ σε φαρμακοποιό ποινής τριμήνου αποκλεισμού του φαρμακείου του απαιτείτο προηγούμενη ακρόασή του κατ' άρθρον 20 παρ. 2 Συντ. «Κι αυτό γιατί, παρά το γεγονός ότι η άσκηση ελέγχου από τα όργανα του νπδδ και η επιβολή κυρώσεων σε βάρος του φαρμακοποιού περιλαμβάνονται στους όρους της συμβάσεως, η υπερέχουσα σ' αυτή θέση του συμβαλλομένου νπδδ η οποία και του παρέχει την αρμοδιότητα για την επιβολή των κυρώσεων τούτων, υποδηλώνει την άσκηση από αυτό δημόσιας εξουσίας, η οποία άλλωστε, και προσδίδει στη σύμβαση το διοικητικό της χαρακτήρα (πρβλ. και ΣτΕ 4671/1988)»

Ακόμα μεγαλύτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η ΔΕφΘεσ/κης 173/1991171 και η παρόμοια ΔΕφΚομοτηνής 26/1991, οι οποίες καταλήγουν σε ένα ιδιαίτερα ενδιαφέρον συμπέρασμα, σύμφωνα με το οποίο η διοίκηση (στη συγκεκριμένη περίπτωση ο ΟΓΑ), επιλέγοντας ως τρόπο λύσεως της διοικητικής συμβάσεως καταγγελία η οποία συνεπάγεται μείωση των εγγυήσεων - και ειδικότερα αυτής του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. - έναντι αυτών που θα παρείχε η νόμιμη διαδικασία υπέρ του διοικουμένου προβαίνει σε «κατάχρηση διαδικασίας».

Στην υπό κρίση περίπτωση ο ΟΓΑ κατήγγειλε σύμβαση με φαρμακοποιό επί τη βάσει του άρθρου 7 παρ. 3, σύμφωνα με το οποίο «η σύμβαση... είναι αορίστου

χρόνου και δύναται να καταγγέλεται κατά ελευθέρα βούληση του κάθε μέρους οποτεδήποτε με μονομερή δήλωση, η οποία γνωστοποιείται στο άλλο μέρος προ τριμήνου». Εντούτοις ο αντισυμβαλλόμενος φαρμακοποιός είχε προβεί σε παράβαση των όρων της συμβάσεως και για την περίπτωση αυτή προεβλέπετο ιδιαίτερος τρόπος καταγγελίας, και δη αυτός του άρθρου 9 §Ι(δ), σύμφωνα με την οποία «η παράβαση από το συμβλημένο φαρμακοποιό των διατάξεων του παρόντος;.. συνεπάγεται... δ) καταγγελία της συμβάσεως χωρίς τήρηση προθεσμίας που αναφέρεται στην § 3 του άρθρου 7 του παρόντος.<sup>51</sup> Και ασφαλώς στην περίπτωση της καταγγελίας του άρθρου 9 θα χρειαζόταν σύμφωνα με τα όσα αναπτύχθηκαν ανωτέρω προηγούμενη ακρόαση του συμβληθέντος φαρμακοποιού, πράγμα που δεν απαιτείτο για την καταγγελία του άρθρου 7 η οποία ούτε κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας γίνεται, ούτε επί τη βάσει καθεστώτος ιδιαίτερων προνομίων του Δημοσίου, ούτε λόγω υπαίτιας συμπεριφοράς του διοικουμένου. «Ενόψει όμως του αντικειμένου της προσβαλλομένης», έτσι η ΔΕφΘεσ/κης, «επιβάλλετο στη Διοίκηση (Ο.Γ.Α.) ως ουσιαστικής τύπος της διαδικασίας εκδόσεώς της, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 του ισχύοντος Συντάγματος... να καλέσει προηγουμένως τον καθ' ου εκδόθηκε η πράξη φαρμακοποιού για να διατυπώσει τις απόψεις του και να υποβάλει τα κρίσιμα κατ' αυτόν στοιχεία για την ορθή εφαρμογή του νόμου».

Με τις αποφάσεις τους αυτές το ΔΕφΘσ/κης και το ΔΕφΚομοτηνής προβαίνουν στον κρίσιμο διαχωρισμό που υπαινιχθήκαμε ανωτέρω. Πράξεις εκτελεστικές της συμβάσεως διενεργούμενες βάσει αντικειμενικών δεδομένων, τα οποία αποτελούν όρους της, και όχι κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας και λόγω υπαίτιας συμπεριφοράς του αντισυμβαλλομένου ιδιώτη (όπως η περίπτωση της καταγγελίας σύμφωνα με το άρθρο 7 της ανωτέρω συμβάσεως ΟΓΑ-φαρμακοποιού) δεν δημιουργούν υποχρέωση ακρόασεως για την συμβαλλομένη Διοίκηση.

Επίσης αναφορικά με ιδιωτικές συμβάσεις του Δημοσίου δύο φορές ο Άρειος Πάγος στις αποφάσεις του 1659/1987 και 1508/87 δέχθηκε ότι νομίμως η καταγγελία τους για σπουδαίο λόγο γίνεται από το Δημόσιο δίχως προηγούμενη κλήση του αντισυμβαλλόμενου ιδιώτη προς ακρόαση.

Κατά την ΑΠ 1659/1987 η σύμβαση εργασίας του επί συμβάσει εργασίας ιδιωτικού δικαίου προσωπικού μπορεί σύμφωνα με το άρθρο 4 7 παρ. 1 Ν. 993/1979 να καταγγελθεί οποτεδήποτε για σπουδαίο λόγο. «Εξάλλου το εκ του άρθρου 20 παρ.

---

<sup>51</sup> Βλ. τις σχετικές διατάξεις σε Τάχο (1991) σελ. 1000-1001

2 του Συντάγματος δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως ισχύει όταν πρόκειται η δημόσια διοίκηση να χωρίσει σε διοικητική ενέργεια ή στη λήψη μέτρου εις βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του διοικουμένου, δηλαδή όταν η διοίκηση πρόκειται να εκδώσει δυσμενή για τον διοικούμενο διοικητική πράξη. Συνεπώς η διάταξη αυτή του Συντάγματος δεν εφαρμόζεται όταν το δημόσιο πρόκειται να χωρίσει σε ενέργεια προς πραγμάτωση δικαιώματος αυτού το οποίο απορρέει από σύμβαση ιδιωτικού δικαίου» (υπογρ. Π. Α.).

Σύμφωνα δε με την ΑΠ 1508/1987179, η οποία εν προκειμένω προσέφυγε στο κρατούν στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο οργανικό κριτήριο, για το κύρος της καταγγελίας της έμμισθης εντολής δικηγόρου για σπουδαίο λόγο δεν χρειάζεται να γίνει προηγουμένως από το Δ.Σ. της Τραπεζικής κλήση του ενδιαφερομένου σε ακρόαση, αφού «η αναιρεσίβλητη που λειτουργεί ως ανώνυμη εταιρεία δεν ανήκει στη Δημόσια Διοίκηση».

## **19. Η δυνατότητα προσφυγής ουσίας**

Ίσως η πιο έντονη συρρίκνωση του κανονιστικού πεδίου του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. διενεργείται από το ΣτΕ αλλά και τα υπόλοιπα διοικητικά και πολιτικά δικαστήρια μέσω της νομολογιακής καθιέρωσης του κανόνα, ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως του διοικουμένου ικανοποιείται και καλύπτεται η αντίστοιχη υποχρέωση της Διοικήσεως, όταν ο ενδιαφερόμενος «δικαιούται με αίτησή του να προκαλέσει επανεξέταση της υποθέσεώς του από το αυτό ή ανώτερο διοικητικό όργανο, το οποίο έχει κατά τις αυτές διατάξεις την εξουσία να τροποποιήσει ή και να ακυρώσει εξ' ολοκλήρου την εκδοθείσα διοικητική πράξη ενόψει των απόψεων και των τυχόν στοιχείων του ενδιαφερομένου» (ΣτΕ 4557/83). Έτσι ενδεικτικά το ΣτΕ έκρινε ότι ήταν αβάσιμος ο ισχυρισμός της αιτούσης, ότι κατά παράβασιν του δικαιώματος ακροάσεως δεν εκλήθη να παραστεί ενώπιον της Επιτροπής Αναδασμού, «δοθέντος ότι υπό των σχετικών διατάξεων ρητώς καθιερούται η υπό των ενδιαφερομένων δυνατότης υποβολής ενστάσεων κατά των βλαπτικών δι' αυτούς αποφάσεων της Επιτροπής... ήτις αποφαίνεται επ' αυτών κατ' ουσίαν» (ΣτΕ 2037/77- 198/78). Σε μια σειρά αποφάσεων (1396(76-2034, 2265/77, 6/79) το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο κρίνει επίσης ότι εφόσον ασκηθεί προσφυγή ενώπιον του Υπουργού κατά νομαρχιακής αποφάσεως ανακλητικής

παραχωρήσεως οικοπέδου εις τον αιτούντα, ο ισχυρισμός αυτού ότι η απόφαση του Νομάρχη εξεδόθη χωρίς προηγούμενη ακρόασή του, κατά παράβαση του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. είναι αβάσιμος, αφού αυτός εξέθεσε τις απόψεις του με την προσφυγή που άσκησε κατά της αποφάσεως αυτής. Επίσης με αντίστοιχες σκέψεις το 20 παρ. 2 Συντ. δεν εφαρμόζεται κατά το ΣτΕ επί ανακλήσεως της αδείας ιδρύσεως και λειτουργίας επαγγελματικής σχολής βοηθών μικροβιολόγων, αφού η ενδιαφερομένη με ένστασή της κατ' αποφάσεως του Π.Σ.Ε.Ε. εξέθεσε πλήρως τις απόψεις της επί του θέματος, καθώς επίσης και επί ανακλήσεως αδείας επιχωματώσεως από νομαρχιακό όργανο (3335/79-3957/79). Σύμφωνα δε με την ΣτΕ 3417/785 η αυτοπρόσωπη παράσταση του παραβάτη των περί φιλάθλου ιδιότητος κανονισμών κατά τη διαδικασία ενώπιον της εις πρώτο βαθμό κρινούσης Επιτροπής Φιλάθλου Ιδιότητος δεν προβλέπεται από το νόμο και δεν είναι απαραίτητη, καθόσον «ασκηθείσης τυχόν της προβλεπομένης προσφυγής ουσίας, διά της οποίας ο ενδιαφερόμενος δύναται να αναπτύξει τις απόψεις του επί του αποδοθέντος αυτώ παραπτώματος, πληρούται η εκ του άρθρου 20 παρ. 2 απορρέουσα απαίτησις της προηγούμενης ακροάσεως τούτου, καλυπτομένης ούτω της πλημμελείας εκ της τυχόν μη-προσκλήσεώς του προς απολογία ενώπιον της εις πρώτον βαθμόν κρινούσης Ε.Φ.Ι. Πολλές είναι περαιτέρω οι αποφάσεις του ΣτΕ που διαλαμβάνουν ότι δεν συντρέχει παράβαση της αρχής της προηγούμενης ακροάσεως από την έκδοση πράξεως προσδιορισμού φόρου, εφόσον καθιερώνεται ειδική διοικητική διαδικασία εξώδικης λύσεως της σχετικής διαφοράς κατόπιν αιτήσεως του φορολογουμένου, ο οποίος έχει κατά τη διενέργειά της τη δυνατότητα να ακουστεί από τη φορολογική αρχή, να υπερασπίσει τον εαυτό του και να πετύχει πριν από την καταβολή του τον περιορισμό του φόρου ή τη διαγραφή τυχόν προστίμου που επιβλήθηκε σύμφωνα με τον Κώδικα Φορολογικών Στοιχείων. Τέλος και ο Άρειος Πάγος στις αποφάσεις του 221/84 και 1079/84 διαλαμβάνει ότι η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου δεν είναι αναγκαία στην περίπτωση κατά την οποία διατάσσεται απόδοση του μισθίου, εφόσον ο καθ' ού η σχετική διαταγή έχει δικαίωμα ανακοπής κατ' αυτής προβάλλοντας οποιοδήποτε λόγο μη-εφαρμογής της, με δυνατότητα αναστολής της διαταγής από το Ειρηνοδικείο.

Εντούτοις τα δικαστήρια δέχονται ότι η επιταγή για ακρόαση του διοικουμένου πριν από την έκδοση της διοικητικής πράξεως δεν ικανοποιείται με την παροχή της δυνατότητας προσβολής της μετά την έκδοσή της, με αίτηση ακυρώσεως, αφού στην αντίθετη περίπτωση δεν ικανοποιούνται οι όροι του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. και μένουν χωρίς περιεχόμενο οι διατάξεις των άρθρων 20 παρ. 1 και 95 Συντ. (ΕφΑθ

880/84). Επίσης η παράλειψη κλήσεως προς ακρόαση δεν καλύπτεται ούτε από την άσκηση της προσφυγής του άρθρου 8 του Ν. 3200/1955, αφού ο υπουργός ασκεί μόνο έλεγχο νομιμότητας και συνεπώς δεν παρέχεται η δυνατότητα να ακουστούν οι απόψεις του διοικουμένου για θέματα αναγόμενα στην ουσιαστική πλευρά της υπόθεσης (ΣτΕ 1456/85).

## **20. Δέσμιες ενέργειες και μέτρα επί τη βάσει αντικειμενικών δεδομένων.**

*Διακριτική ευχέρεια της διοίκησης και δικαίωμα ακροάσεως.*

Η προσέγγιση του ερωτήματος κατά πόσον σε αποφάσεις διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης είναι υποχρεωτική η προηγούμενη ακρόαση κατ' άρθρον 20 παρ. 2 Συντ. προϋποθέτει κάποιες διευκρινίσεις αναφορικά με την έννοια της διακριτικής ευχέρειας. Για διακριτική ευχέρεια της διοίκησης γίνεται συνήθως γενικά και αόριστα λόγος, όταν η εκάστοτε αρμόδια αποφασίζουσα αρχή έχει τη δυνατότητα να επιλέξει μεταξύ διαφόρων νομίμων λύσεων, αναφορικά με το αν, το *πότε* και ιδίως το *πώς* του λαμβανόμενου μέτρου<sup>52</sup>.

Με διατύπωση μεθοδολογικά ακριβέστερη η παραδοσιακή μορφή διακριτικής ευχερείας μπορεί να προσδιοριστεί ως η δυνατότητα της διοίκησης να αποφασίσει σε ένα πρώτο στάδιο για το εάν θα θέσει σε εφαρμογή έναν κανόνα δικαίου, να επιλέξει σε ένα δεύτερο στάδιο το χρονικό σημείο στο οποίο θα το κάνει και τέλος σε ένα τρίτο στάδιο αφού διαπιστώσει τη συνδρομή των στοιχείων του «πραγματικού» του, να προβεί στην κρίση για το ποιά από τα δυνατά έννομα αποτελέσματα θα επιφέρει στη συγκεκριμένη περίπτωση.<sup>53</sup> Η τελευταία αυτή κρίση προδιαγράφει την υφή (ένταση – έκταση - μορφή) του διοικητικού μέτρου από τη μία και την έκταση της ωφέλειας ή τη βαρύτητα της προσβολής για τον διοικούμενο από την άλλη. Στην παραδοσιακή αυτή μορφή διακριτικής ευχέρειας το πεδίο αξιολόγησης και

---

<sup>52</sup> Πρβλ. ιδίως Σπηλιωτόπουλο (1991) σελ.146 με παραπομπές στις δυο μελέτες του Παπαχατζή. Η διακριτική ευχέρεια των διοικητικών αρχών (Μελέται: σελ 262 επ) και Ελευθέρα και δεσμευμένη διοίκησης (Μελέται: σελ. 146 επ) καθώς και Δαγτόγλου (1984) σελ. 119 επ.

<sup>53</sup> Βλ. ιδίως Σπηλιωτόπουλο (1986) σελ.146 (περιπτώσεις α-β-γ) καθώς και τις υποσ. του υπ' αριθ. 25 και 26.



δυνατότητας επιλογής της διοίκησης αφορά συνεπώς όχι αυτή καθ' εαυτή τη συνδρομή των στοιχείων του «πραγματικού» του εφαρμοζόμενου κανόνα δικαίου αλλά μόνο το εάν και το πότε της εφαρμογής του καθώς και τον προσδιορισμό των επιθυμητών εννόμων συνεπειών, στο μέτρο που προσφέρονται κάποιες εναλλακτικές δυνατότητες.

Προσεκτική μελέτη της νομολογίας των διοικητικών δικαστηρίων και ιδιαίτερα του Συμβουλίου της Επικρατείας αναφορικά με το δικαίωμα ακροάσεως, οδηγεί εντούτοις γρήγορα στο συμπέρασμα, ότι η παραδοσιακή αυτή μορφή διακριτικής ευχερείας που παραχωρείται συνήθως από το νόμο με εκφράσεις όπως η διοίκηση «δύναται», «δικαιούται», «κρίνει», «επιλέγει», «ενεργεί κατά την κρίση της»<sup>54</sup> κ.ο.κ. ελάχιστα τα έχει απασχολήσει. Μάταια θα ψάξει κανείς σκεπτικά αποφάσεων, όπου να διατυπώνεται σαφής κρίση για το εάν και γιατί στις κλασικές αυτές περιπτώσεις πλήρους ελευθερίας κινήσεως της διοικήσεως (εντός των ορίων του Συντάγματος και των νόμων) πρέπει να κατοχυρώνεται το δικαίωμα ακροάσεως του θιγόμενου από την ενέργεια ή το μέτρο διακριτικής ευχερείας ιδιώτη.

Η ερώτηση αυτή νομίζουμε ότι δεν έχει απασχολήσει σοβαρά νομολογία και θεωρία ίσως επειδή η απάντηση φαίνεται αυτονόητη! Την αξιολογική κρίση της που θα την οδηγήσει στην επιλογή των συγκεκριμένων εννόμων συνεπειών, τη συγκεκριμένη χρονική στιγμή, θα την κάνει η διοίκηση προβαίνοντας κατ' ανάγκην σε στάθμιση επί τη βάση των αρχών της ισότητας και ειδικά της αναλογικότητας. Ανάμεσα στις διαφορετικές εναλλακτικές δυνατότητες που της προσφέρονται αναφορικά με το αν, το πότε και το πώς του μέτρου διακριτικής ευχερείας που πρόκειται να λάβει είναι υποχρεωμένη να επιλέξει εκείνο που είναι κατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, συνεπάγεται κατ' ένταση και διάρκεια τα λιγότερα δυνατά μειονεκτήματα για τον ιδιώτη και το κοινό (αναγκαιότητα), λαμβανόμενης πάντοτε υπόψη της παραμέτρου του ισοσκελισμού κόστους - οφέλους, υπό την έννοια ότι τα συνδεόμενα με το μέτρο μειονεκτήματα δεν υπερσκελίζουν τα πλεονεκτήματα. Η κρίση όμως αυτή ως προς την καταλληλότητα, αναγκαιότητα και αναλογικότητα του μέτρου προϋποθέτει σαφή και μη-επιδεκτική αμφιβολιών γνώση όλων των ιδιορρυθμιών της υπό κρίση περίπτωσης, που βέβαια καλύτερα από οποιονδήποτε άλλον είναι σε θέση να γνωρίζει ο θιγόμενος από το μέτρο διακριτικής ευχερείας πολίτης.

---

<sup>54</sup> Πρβλ. Δαγτόγλου (1984) σελ. 119-120

Τα επιχειρήματα του τελευταίου είναι σε θέση να συμβάλλουν αποφασιστικά στην ανεύρεση της «χρυσής» εκείνης «τομής» που θα εκφραστεί με το αναλογικότερο δυνατό δυσμενές μέτρο διακριτικής ευχέρειας, πιστοποιώντας την καλή χρήση της και την μη-υπέρβαση των άκρων ορίων. Προστατευτική, ειρηνευτική και νομιμοποιητική λειτουργία της ακροάσεως βρίσκουν στις περιπτώσεις αυτές της παραδοσιακής ευρείας διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης πλήρη εφαρμογή. Και είναι ακριβώς οι περιπτώσεις στις οποίες αναφέρεται η χαρακτηριστική απόφαση του Διοικητ. Εφετ. Αθηνών 4967/1987 (με εισηγητή τον Βελ. Καρακώστα), διαλαμβάνοντας ότι «κατά την ολοφάνερη έννοια της διάταξης (του 20 παρ. 2 Συντ.) που αποτελεί συνάμα εξειδίκευση της υπέρ του Λαού Ρήτρας στην §3 του άρθρου 1 του Συντ., σε κάθε περίπτωση που η προηγούμενη ακρόαση θα μπορούσε κατά το νόμο, διότι η διοίκηση έχει σχετική διακριτική ευχέρεια, να ασκήσει οποιαδήποτε επιρροή, στο να προβεί αυτή ή να μην προβεί στην ενέργεια ή να λάβει ή να μη λάβει τα μέτρα, που θίγουν δικαιώματα ή συμφέροντά του, ή ακόμα επιρροή ως προς το περιεχόμενο ή το είδος της διοικητικής ενέργειας ή του μέτρου, ώστε να γίνουν ενδεχόμενα λιγότερο επαχθή γι αυτόν, η διοίκηση έχει υποχρέωση να του δώσει «προηγούμενα» την ουσιαστική δυνατότητα να ασκήσει το δικαίωμά του αυτό που θεσπίζεται με τη Συνταγματική τούτη διάταξη».

Η τελολογικά συναγόμενη ανάγκη προηγούμενης ακροάσεως του ιδιώτη κατά την έκδοση αποφάσεων διακριτικής ευχερείας ανταποκρίνεται απόλυτα στην προστατευτική, ειρηνευτική και νομιμοποιητική λειτουργία του κεντρικού αυτού διαδικαστικού δικαιώματος του 20 παρ. 2 Συντ. και είναι άσχετη προς την κυρωτική ή μη φύση<sup>55</sup> του διοικητικού μέτρου. Ούτε η ανάγκη, ούτε η δυνατότητα προστασίας του ιδιώτη μειώνονται όταν το μέτρο δεν λαμβάνεται ανταποδοτικά, ως κύρωση σε βάρος του, παραμένει εν τούτοις αντικειμενικά θεωρημένο επαχθές γι αυτόν, το εάν δε η αιτία λήψεως της διοικητικής απόφασης ανάγεται σε αντικειμενικά δεδομένα ή σε υπαίτια συμπεριφορά του διοικουμένου είναι επίσης άσχετο προς την ανάγκη κατοχύρωσης του δικαιώματος του 20 παρ. 2 Συντ. Κρίσιμο είναι ότι η επιβαλλόμενη στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας στάθμιση μεταξύ του επιδιωκόμενου με το διοικητικό μέτρο δημοσίου συμφέροντος και του θιγόμενου απ' το μέτρο

---

<sup>55</sup> Πρβλ. Λύτρα (1984) σελ. 38 υπ. 35, ο οποίος σωστά τονίζει. ότι. η ένταξη μεγεθών όπως οι. καλυμμένες κυρώσεις ή τα μέτρα *intuitu personae* στο κυρωτικό πεδίο, είναι. δίχως πρακτική σημασία για το ελληνικό θετικό δίκαιο «καθώς... σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντ. ο διοικούμενος έχει το δικαίωμα... να ακουστεί, πριν ληφθεί οποιοδήποτε δυσμενές μέτρο σε βάρος του». Έτσι, η «προσφυγή στην έννοια της κύρωσης που εκφράζει μία μόνο κατηγορία δυσμενών μέτρων δεν είναι απαραίτητη σ' αυτόν για να μπορέσει να προασπίσει ικανοποιητικά τα συμφέροντά του»

ιδιωτικού συνάπτεται εν πάση περιπτώσει προς δεδομένα που έχουν σχέση προς υποκειμενική συμπεριφορά ή απλώς κατάσταση στην οποία βρίσκεται ο διοικούμενος. Η παρουσίαση και η ανάπτυξη απόψεων επί αυτών των δεδομένων από μέρους του ιδιώτη, που έχει κατ' εξοχήν την ικανότητα αλλά και το συμφέρον να υπεραμυνθεί των θέσεών του, είναι πάντοτε δυνατόν να επηρεάζει τη στάθμιση που ενυπάρχει σε κάθε απόφαση διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, συμβάλλοντας στην ορθότητα, αναλογικότητα αλλά και ελεγχιμότητά της από μέρους της δικαστικής εξουσίας<sup>56</sup>.

Οι σκέψεις αυτές διεκδικούν απλώς πολύ περισσότερο (επιχείρημα *a fortiori*) ισχύ κατά την επιβολή του ιδιάζοντος δυσμενούς μέτρου της διοικητικής κύρωσης, εφόσον υφίσταται διακριτική ευχέρεια της αποφασίζουσας αρχής ως προς το είδος, την έκταση και την ένταση της ποινής που πρόκειται να επιβληθεί. Γιατί και εδώ, όπως σωστά έχει δεχθεί το Συμβούλιο της Επικρατείας αναφορικά με τη θέση υπαλλήλων σε αργία, «η ακρόαση είναι δυνατόν να επιδράσει στη διαμόρφωση της κρίσεως του αποφασίζοντος οργάνου, κατά πόσον ενδείκνυται η θέση του υπαλλήλου σε αργία ή ενδεχομένως η λήψη εις βάρος του κάποιου άλλου, λιγότερο επαχθούς διοικητικού μέτρου, δηλ. σχετικά με την αναγκαιότητα ή καταλληλότητα του μέτρου αυτού».

Ο βασικός πυρήνας των οριακών περιπτώσεων που εντούτοις καλούνται να αντιμετωπίσουν τα διοικητικά δικαστήρια δεν αφορούν περιπτώσεις ρητής παροχής διακριτικής ευχέρειας ως προς την εφαρμογή του κρίσιμου κανόνα δικαίου ή την επιλογή των εννόμων συνεπειών του, μέσω εκφράσεων όπως το «δύναται» «μπορεί» και «κρίνει», αλλά την έμμεση παροχή διακριτικής ευχερείας μέσω της χρήσεως αόριστων αξιολογικών εννοιών, όπως «δημόσιο συμφέρον», «σπουδαίος λόγος», «σοβαρός κίνδυνος», ευρισκομένων στη συντριπτική τους πλειοψηφία στην πλευρά του πραγματικού του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου. Οι αόριστες αξιολογικές αυτές έννοιες θεμελιώνουν ουσιαστικά διακριτική ευχέρεια της αποφασίζουσας αρχής υπό την έννοια ότι η κρίσιμη στάθμιση μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού συμφέροντος με σκοπό την ανεύρεση της «χρυσής τομής» στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας υπόκειται στους ίδιους κανόνες και ακολουθεί τις ίδιες βασικές αρχές με τη στάθμιση εκείνη που λαμβάνει χώρα κατά την επιλογή μεταξύ διαφόρων νομίμων λύσεων αναφορικά με τις έννομες συνέπειες του εφαρμοζόμενου κανόνα δικαίου.

---

<sup>56</sup> Πρβλ. Δαγτόγλου (1984) σελ. 216 (γρ. 627)

Εδώ η διαφορά έγκειται απλώς στο ότι η αξιολογική κρίση αναφέρεται στην υπαγωγή ή μη των πραγματικών περιστατικών υπό την αόριστη αξιολογική έννοια που χρησιμοποιεί ο κανόνας στο «πραγματικό» του και όχι στον προσδιορισμό των «εννόμων συνεπειών». Κατάφαση της δυνατότητας υπαγωγής στην κρίσιμη αόριστη, αξιολογική έννοια του πραγματικού («δημόσιο συμφέρον» - «ιδιάζων κίνδυνος») είναι δυνατόν να οδηγεί πλέον δεσμίως στην επιλογή συγκεκριμένων έννομων συνεπειών (π.χ. απαλλοτρίωση ή κατεδάφιση κτιρίου). Τούτο όμως δεν διαφοροποιεί ποιοτικά σε τίποτα την μία διακριτική ευχέρεια που αναφέρεται στην κατάφαση της συνδρομής των στοιχείων του πραγματικού του εφαρμοζόμενου κανόνα δικαίου (Tablestendsermessen) από την άλλη που αναφέρεται στην επιλογή των εννόμων συνεπειών του (Rechtfolgeermessen). Η δέσμευση ή διακριτική ευχέρεια της διοίκησης θεμελιώνεται όχι με την επιλογή του ρήματος στην διατύπωση του νόμου ή την δικαιοτεχνική μορφή της παροχής τους (επιλογή στην πλευρά του πραγματικού ή στην πλευρά των εννόμων συνεπειών) αλλά κυρίως με την επιλογή των εννοιών που χρησιμοποιεί ο νομοθέτης<sup>57</sup>. «Ορισμένο» της χρησιμοποιούμενης έννοιας και «δέσμευση» της διοίκησης βρίσκονται σε σχέση ανάλογη. Όσο πιο καθορισμένες είναι οι έννοιες τόσο πιο δεσμευμένη είναι η διοίκηση και αντίστροφα. Η δέσμευση της διοίκησης παύει και αρχίζει το πεδίο της διακριτικής ευχέρειας, στο οποίο η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου είναι νομικώς αναγκαία, όταν η διοίκηση είναι υποχρεωμένη να προβεί σε σταθμίσεις και αξιολογήσεις, όταν με άλλα λόγια πρέπει να αποφασίσει ως προς τη δυνατότητα υπαγωγής συγκεκριμένων πραγματικών περιστατικών υπό αόριστες αξιολογικές έννοιες<sup>58</sup>.

Υπό αυτή την οπτική δεν νομίζουμε ότι είναι δικαιολογημένη η θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας, που πάγια αρνείται την υποχρέωση ακρόασης της διοικήσεως επί κηρύξεως αναγκαστικής απαλλοτριώσεως, η οποία προϋποθέτει κατάφαση δημοσίου συμφέροντος και συνεπή τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, επί χαρακτηρισμού κτισμάτων ως χρυζόντων ειδικής κρατικής προστασίας, επί απαγορεύσεως εκμεταλλεύσεως λατομείου για λόγους δημοσίας ωφελείας<sup>59</sup> και επί απομακρύνσεως Μητροπολίτου λόγω διαστάσεως αυτού με το ποίμνιό του. Οι

<sup>57</sup> Έτσι ο Δαγτόγλου (1984) σελ. 121.

<sup>58</sup> Πρβλ. Δαγτόγλου (1984) σελ. 121.

<sup>59</sup> Ήδη η γραμματική ερμηνεία του όρου «δημόσια ωφέλεια» οδηγεί ευθέως στην ανάγκη τήρησης της αρχής της αναλογικότητας, αφού «ωφέλεια» σημαίνει, όπως παρατηρεί και ο Δαγτόγλου (1984) σελ. 553, την αναζήτηση αν όχι της μόνης δυνατής πάντως, εν όψει των περιστάσεων, της σαφώς από απόψεως δημοσίου συμφέροντος υπερέχουσας λύσης. Πρβλ. ΣτΕ 2952/75, ΤοΣ 1976, σελ. 345, 2324/76, ΤοΣ 1976, σελ. 688.

έννοιες του δημοσίου συμφέροντος, του κινδύνου, της ανάγκης κρατικής προστασίας εμφανίζουν έντονη αοριστία και δεν προσδιορίζονται με ακρίβεια στους οικείους νόμους με αποτέλεσμα η κρίση της αποφασίζουσας αρχής ως προς τη συνδρομή τους να προϋποθέτει ουσιαστικά στάθμιση και αξιολόγηση τέτοιας εκτάσεως, ώστε να επιτρέπει την κατάφαση υπάρξεως διακριτικής ευχερείας της διοίκησης και συνεπώς υποχρεώσεως ακροάσεως της διοίκησης σύμφωνα με τα όσα προεκτέθηκαν.

Διαφορετικά θα πρέπει να κριθούν οι περιπτώσεις νομοθετικά καθορισμένων νομικών όρων όπως «επικίνδυνη οικοδομή» (2324/1982), «αυθαίρετη κατασκευή» (2037/1977), «οικονομολογική εφημερίδα» (1326//1979), «αναδασωτέα έκταση» (2248/1979 -4200/1984), οι οποίες δεν έχουν βέβαια την ακρίβεια και τον απόλυτο χαρακτήρα πλήρως καθορισμένων κατά τους φυσικούς νόμους ή την κοινή συνείδηση εννοιών, όπως άνθρωπος, πλοίο, αεροπλάνο, πατρότητα, φύλο ή θάνατος είναι εντούτοις νομοθετικά λιγότερο ή περισσότερο καθορισμένες ώστε να μην μπορούν να θεωρηθούν ως αξιολογικές<sup>60</sup> και θεμελιωτικές συνεπώς διακριτικής ευχερείας και υποχρεώσεως ακροάσεως για την αποφασίζουσα αρχή.

Αυτή νομίζουμε ότι πρέπει να είναι και η κατεύθυνση προς την οποία θα ήταν δογματικά ασφαλέστερο να κινηθεί και η νομολογία αναφορικά με τα ζητήματα των «χαρακτηρισμών» που την έχουν μέχρι σήμερα τόσο έντονα απασχολήσει. Όταν και εφόσον η έννοια υπό την οποία πρόκειται να υπαχθεί η συγκεκριμένη πραγματική περίπτωση είναι νομοθετικά επαρκώς καθορισμένη, ώστε η διαδικασία της υπαγωγής από μέρους του αποφασίζοντος οργάνου να αποτελεί ουσιαστικά ερμηνεία, η αρμοδιότητα της διοικητικής αρχής θα πρέπει να θεωρείται ως δέσμια και αντίστοιχα να κρίνεται και το ζήτημα της παροχής δυνατότητας ακροάσεως κατ' άρθρον 20 παρ. 2 Συντ. Όταν αντίθετα ο όρος είναι αξιολογικός και εμφανίζει έντονη αοριστία (π.χ. δημόσιο συμφέρον - έργο τέχνης), χωρίς ο νομοθέτης να προβαίνει σε εννοιολογικό καθορισμό του, ή όταν ο καθορισμός αυτός γίνεται μέσω αορίστων εννοιών εκ νέου αξιολογικών, τότε θα πρόκειται ουσιαστικά περί παροχής διακριτικής ευχερείας στην αρμόδια αρχή και όχι περί ερμηνείας, το δε δικαίωμα ακροάσεως του θιγομένου στα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του πολίτη θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να κατοχυρώνεται.

Συμπερασματικά θα μπορούσε να διατυπωθεί η θέση ότι τόσο στις περιπτώσεις διακριτικής ευχερείας της αποφασίζουσας διοικητικής αρχής, ως προς την επιλογή

---

<sup>60</sup> Βλ. για την διάκριση ανάμεσα σε εμπειρικές έννοιες και γενικά αναγνωρισμένες ή νομοθετικά καθορισμένες νομικές έννοιες και όρους Δαγτόγλου (1984) σελ. 122 αρ. 350-351.

μεταξύ διαφόρων νομίμων λύσεων αναφορικά με το αν, πότε και πώς της σκοπούμενης ρύθμισης, όσο και στις περιπτώσεις διακριτικής ευχερείας, μέσω χρήσεως αόριστων αξιολογικών εννοιών στο πραγματικό του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου, θα πρέπει να παρέχεται ανεξάρτητα στον θιγόμενο από τη διοικητική ενέργεια στα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του διοικούμενο δυνατότητα ακροάσεως, ανεξάρτητα από τον υποκειμενικό σύνδεσμο του τελευταίου με τα δεδομένα που βασίζουν το σε βάρος του μέτρο.

## **21. Οι εξαιρέσεις από το δικαίωμα ακροάσεως.**

### *Τα συγκρουόμενα αγαθά*

Πριν κανείς προχωρήσει στην παρουσίαση και ανάλυση των εννόμων αγαθών, που μετά από μελέτη της σχετικής θεωρίας και νομολογίας διαπιστώνεται, ότι συχνότερα από τα υπόλοιπα έρχονται σε σύγκρουση με το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της ακροάσεως, χρήσιμο θα ήταν να αποκατασταθεί κάποια σαφήνεια ως προς την έννοια του εννόμου αγαθού. Αγαθά υπό νομική έννοια είναι τα από το δίκαιο θετικά αξιολογούμενα κανονιστικά προστατευόμενα αντικείμενα. Τα αντικείμενα αυτά ως έννομα αγαθά διακρίνονται από ηθικές ή λογικές αρχές, που εκτός της εννόμου τάξεως μπορεί να έχουν ιδιαίτερη αξία, δεν απολαμβάνουν εντούτοις κανονιστικής κατοχύρωσης. Διακρίνονται επίσης από αντικείμενα, που ανήκουν σε χώρο νομικά ουδέτερο καθώς και από αρχές που ευθέως αποδοκιμάζονται από το δίκαιο. Τα έννομα αγαθά μπορούν να διαχωριστούν σε υλικής φύσεως, όπως οι άνθρωποι, τα ζώα, τα έργα τέχνης, οι δρόμοι, τα οικοδομικά κατασκευάσματα, και σε ιδεατής (ιδεολογικής) φύσεως, που κατά βάση θα μας απασχολήσουν στην έρευνα αυτή, και που αποτελούν την αφαίρεση αντικειμένων και εκδηλώσεων του υλικού κόσμου. Ιδιότητες, συμφέροντα, επιθυμίες, ανάγκες, ιδέες και ιδεολογίες είναι οι χαρακτηριστικότερες εννοιολογικά διαπλεκόμενες κατηγορίες εννόμως προστατευόμενων ιδεατών αγαθών. Έτσι η σύγκρουση αγαθών μπορεί κάποτε να εμφανίζεται υπό ειδικές μορφές, όπως για παράδειγμα την συχνά και για πληθώρα νομικών θεμάτων επικαλούμενη σύγκρουση συμφερόντων, χωρίς εντούτοις οι κανόνες διενέργειας της σχετικής στάθμισης και επίλυσης της αντίστοιχης σύγκρουσης να παρουσιάζουν ουσιώδεις διαφορές.

Ήδη, μια πρώτη προσέγγιση της θεωρίας και νομολογίας των διοικητικών μας δικαστηρίων αποκαλύπτει, ότι τα συγκρουόμενα με την ακρόαση αγαθά ανήκουν εύλογα στον ιδεατό και όχι στον υλικό κόσμο. Ίσως μάλιστα το συχνότερα εμφανιζόμενο, αλλά ταυτόχρονα το εμφανώς σπανιότερα σαφώς επικαλούμενο αγαθό είναι, όπως θα κατέστη ήδη από τις μέχρι τώρα αναπτύξεις αντιληπτό, εκείνο της διοικητικής αποτελεσματικότητας, η μακρόχρονη παραγνώριση του οποίου από το δόγμα του δημοσίου δικαίου, έχει αποφασιστικά συμβάλει στο να διακατέχεται, τόσο η ενασχολούμενη με το κεντρικό διαδικαστικό δικαίωμα της ακροάσεως θεωρία, όσο και η σχετική νομολογία, από ανασφάλεια, αντιφατικότητα και ιδίως έλλειψη δογματικής εμβάθυνσης.

Και όμως η διοικητική αποτελεσματικότητα ως έννομο αγαθό βρίσκεται εμφανώς πίσω από την επίκληση της διενέργειας πράξεων διοικητικής εκτέλεσης καθώς και του κινδύνου ματαίωσης του επιδιωκόμενου με την δυσμενή διοικητική πράξη σκοπού, ως λόγων εξαιρέσεως από το δικαίωμα ακροάσεως και αποτελεί, σύμφωνα με τις αναλύσεις που προηγήθηκαν, τη βασική ratio αποκλεισμού των κανονιστικών και γενικών διοικητικών πράξεων από το κανονιστικό πεδίο του 20 παρ.2 Συντ., καθώς και της υποστηριζόμενης τόσο από την ελληνική όσο και από την ευρωπαϊκή νομολογία θεραπείας της έλλειψης ακροάσεως, σε περίπτωση πλήρους παροχής της κατά το στάδιο της ενδικοφανούς προσφυγής, για να μείνουμε στις χαρακτηριστικότερες από τις περιπτώσεις, που το αγαθό αυτό, κατά βάση σιωπηρά, έρχεται να αποτελέσει τον θεμελιώδη πυρήνα της σχετικής νομικής επιχειρηματολογίας. Για την ανάγκη και τον τρόπο ένταξης της διοικητικής αποτελεσματικότητας στο δογματικό οικοδόμημα του δημοσίου δικαίου μας έγινε ήδη στην οικεία θέση η σχετική ανάλυση. Εδώ θα πρέπει για ακόμα μία φορά να τονιστεί, ότι κατά τη σύγκρουση μεταξύ διοικητικής αποτελεσματικότητας και προηγούμενης ακροάσεως των ενδιαφερομένων, που εμφανίζεται σε κάθε βήμα της παρούσας έρευνας και αποτελεί κατά βάση τον «κοινό τόπο» όλων των επί μέρους προβλημάτων, θα έχουμε και αναφορικά με το ζήτημα των εξαιρέσεων να αντιμετωπίσουμε και να φέρουμε κατά τον δογματικά και μεθοδολογικά σαφέστερο και λογικότερο τρόπο σε πέρας, μία στάθμιση αγαθών επί επιπέδου συνταγματικού. Κι αυτό διότι είναι σφάλμα να υποστηρίζεται, ότι η διοικητική αποτελεσματικότητα είναι αγαθό συνταγματικά ουδέτερο, ή με διαφορετική διατύπωση αγαθό μη-προστατευόμενο από τον καταστατικό μας χάρτη. Η αποτελεσματικότητα, ήδη στο καθαρά εννοιολογικό επίπεδο, είναι συνδεδεμένη όπως αναλύθηκε, με

συγκεκριμένους έννομα προστατευόμενους σκοπούς, που ακόμα και όταν δεν κατοχυρώνονται ευθέως στο κείμενο του Συντάγματος, όπως η επιβολή φόρων, ή η προστασία του περιβάλλοντος αλλά εμπεριέχονται σε κοινούς νόμους, πρέπει να επιτευχθούν στη μεγαλύτερη δυνατή έκταση μέσα στο τιθέμενο από την έννομη τάξη χρονικό (προθεσμίες) και οικονομικό (προϋπολογισμός) πλαίσιο από τις εκάστοτε αρμόδιες αρχές, οι οποίες μη εκπληρώνοντας - πλήρως - τη νομοθετική εντολή παραβιάζουν τις αρχές της νομιμότητας, της ισότητας ενώπιον του νόμου, καθώς και την απορρέουσα από την αρχή του κράτους δικαίου αρχή της αναλογικότητας.

Στο πλαίσιο της επιχειρηματολογίας αυτής θα μπορούσε κανείς να αντιπαραθέσει την σε πρώτο επίπεδο πειστική σκέψη, ότι η διοικητική αποτελεσματικότητα δεν αποτελεί αυτοσκοπό, αλλά πάντοτε μέσο προς επίτευξη του εκάστοτε από το Σύνταγμα και τους νόμους προστατευόμενου στόχου, που στην πραγματικότητα εμπεριέχει το συγκρουόμενο και σταθμιζόμενο με την ακρόαση έννομο αγαθό. Πιστεύουμε εντούτοις, πως αυτή η απόλυτη διάκριση της αποτελεσματικότητας ως απλού μέσου και του επιδιωκόμενου στόχου ως μοναδικού προστατευόμενου έννομου αγαθού, θα είχε ως αποτέλεσμα το ολίσθημα σε λογικά και δογματικά άτοπα. Με απεριόριστο χρόνο, χρήματα και προσωπικό η διοίκηση μπορεί να εκπληρώσει απόλυτα, τόσο τις διαδικαστικές της υποχρεώσεις, όσο και τις ουσιαστικού δικαίου νομοθετικές απαιτήσεις, δίχως να χρειαστεί να βρεθεί μπροστά σε κάποια σύγκρουση που θα πρέπει να επιλύσει. Είναι αντίθετα η στενότητα σε χρήμα, χρόνο και δυναμικό, που φέρνει στο προσκήνιο την ανάγκη στάθμισης μεταξύ συγκρουομένων έννομων αγαθών και απαιτεί από τη διοίκηση δρώντας γρήγορα, οικονομικά και ευέλικτα, να απόσχει κάποτε, έστω και μερικά, από την ακρόαση των ενδιαφερομένων. Η αντίληψη ότι οι παράμετροι αυτοί της ταχύτητας, ευελιξίας, οικονομικότητας και πρακτικότητας δεν αποτελούν έννομα προστατευόμενα αγαθά θα επέβαλε έμμεσα τη λογική - δογματική τους αποσύνδεση από τους συνταγματικά - νομοθετικά κατοχυρωμένους και επιδιωκόμενους στόχους, οδηγώντας τους τελευταίους σε ναυάγιο. Υπό αυτή την οπτική και ενόψει αυτών των απόπων, εμφανίζεται σαφέστερο και ειλικρινέστερο να αντιμετωπίζονται, τόσο η αποτελεσματικότητα (ως μέσο), όσο και οι εκάστοτε επιδιωκόμενοι σκοποί ως έννομα - προστατευόμενα - αγαθά λογικά και δογματικά αλληλοεξαρτώμενα, αλληλοπροϋποτιθέμενα και αλληλοσυμπληρούμενα.

Μετά από αυτή την ανάλυση, καθίσταται σαφέστερο, γιατί η ελληνική θεωρία και νομολογία σε άλλες περιπτώσεις εστιάζει απευθείας στο επιχείρημα της



αποτελεσματικότητας και ειδικότερα στη χρονική του παράμετρο, όταν αναφέρεται στην επείγουσα φύση του δυσμενούς μέτρου ως λόγου αποκλεισμού της ακροάσεως, και σε άλλες περιπτώσεις επικαλείται την ίδια τη φύση του ληφθέντος μέτρου, οι επιδιωκόμενοι με το οποίο σκοποί έρχονται σε πλήρη αντίθεση με την επικοινωνία μεταξύ διοικήσεως και ιδιώτη, που δρομολογεί το κεντρικό διαδικαστικό δικαίωμα της ακροάσεως, όπως στην περίπτωση αγορανομικών ελέγχων, ή απαγορεύσεως της εξόδου από τη χώρα. Συνήθως όμως το επιχείρημα της αποτελεσματικότητας, όπως αντανακλάται στην επίκληση της χρονικής παραμέτρου, συνδέεται αναπόσπαστα κατά την ίδια τη διατύπωση των δικαστηρίων με τον επιδιωκόμενο στόχο ουσιαστικού δικαίου, η διαφύλαξη δε των εννόμων αυτών αγαθών ανάγεται ευθέως στο δημόσιο συμφέρον. Έτσι, σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 2250/85, κατά το διορισμό προσωρινού επιτρόπου σε Τράπεζες κατ' άρθρον 8 ν. 1665/1981 και ν. 236/1975, είναι συνταγματικά επιτρεπτή η μη τήρηση της αρχής της προηγούμενης ακροάσεως, όταν τούτο επιβάλλεται από λόγους δημοσίου συμφέροντος, όπως σε επείγουσες περιπτώσεις, όπου η τήρηση της αρχής θα μπορούσε να ματαιώσει τον διασφαλιστικό σκοπό στον οποίο απέβλεψε ο νομοθέτης κατά τη θέσπιση του προσωρινού μέτρου. Επίσης το ΣτΕ στην απόφασή του 220/89, όπου δέχθηκε ότι η τήρηση της συνταγματικής αρχής της ακροάσεως δεν είναι ασυμβίβαστη προς Κανονισμό ΕΟΚ που επιβάλλει την «αμελλητί» λήψη δυσμενούς διοικητικού μέτρου, έθεσε ως βάση του νομικού συλλογισμού παραπέμποντας στις αποφάσεις 22S2/86 και 2250/85 τον ακόλουθο, χαρακτηριστικά διατυπωμένο κανόνα: «Η τήρηση του ουσιώδους αυτού τύπου της διαδικασίας είναι υποχρεωτική σε κάθε περίπτωση που το μέτρο συνδέεται με συγκεκριμένη υπαίτια συμπεριφορά του διοικουμένου, μπορεί δε να παραλειφθεί μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις διοικητικών μέτρων όλως προσωρινού και επείγοντα χαρακτήρα, τα οποία λαμβάνονται χάριν του δημοσίου συμφέροντος, εφόσον η πρόσκληση για ακρόαση θα καθιστούσε τη λήψη του μέτρου αδύνατη ή περιττή ή θα μπορούσε να ματαιώσει τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος<sup>61</sup>».

Οι αποφάσεις αυτές καταδεικνύουν πλαστικά τη λογική διαπλοκή μεταξύ των εννόμων αγαθών της διοικητικής αποτελεσματικότητας (κατά τη χρονική της παράμετρο), των υποκρυπτομένων πίσω από τους εκάστοτε επιδιωκόμενους στόχους ουσιαστικού δικαίου, καθώς και του δημοσίου συμφέροντος, που είναι δυνατόν να

---

<sup>61</sup> Βλ. ΤοΣ 1990, σελ. 157, ΔιοικΔ 1989, σελ. 815.

λειτουργεί τόσο ως αυτοτελές αντεπιχείρημα που απαιτεί την εξαίρεση από την αρχή της προηγούμενης ακρόασης (όπως στην παρ.28(3)VwVfG), όσο και συνδυασμένο με τα άλλα δύο (αποτελεσματικότητα-φύση του μέτρου), ή και μόνο με ένα απ' αυτά<sup>62</sup>.

Ένα χαρακτηριστικό συνδυασμό επείγοντος και δημοσίου συμφέροντος μπορεί κανείς να βρει στη διατύπωση της παρ.28(2) περ. 1 του VwVfG, σύμφωνα με την οποία, η διοίκηση μπορεί να απόσχει από την προηγούμενη ακρόαση των ενδιαφερομένων, όταν «μια άμεση απόφαση λόγω κινδύνου από την αναβολή ή για λόγους δημοσίου συμφέροντος εμφανίζεται αναγκαία» (eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse notwendig erscheint). Το κρίσιμο ζήτημα, που απαιτείται σχετικά να διευκρινιστεί, είναι το κατά πόσον μόνη η διαπίστωση της σύγκρουσης μεταξύ δημοσίου συμφέροντος και δικαιώματος ακρόασης θα πρέπει να οδηγεί σε πλήρη επικράτηση του πρώτου, ή και στις περιπτώσεις αυτές θα πρέπει να γίνεται προσεκτική «στάθμιση» των συγκρουομένων αγαθών, επί τη βάση των μεθοδολογικών εργαλείων που διαθέτει το οπλοστάσιο του δημοσίου δικαίου, και μάλιστα ανεξάρτητα από το αν το δημόσιο συμφέρον λειτουργεί ως αυτοτελές επιχείρημα ή σε συνδυασμό με άλλα.

---

<sup>62</sup> Ως έμμεσα υποκρυπτόμενο πρόσθετο επιχείρημα υποχώρησης του δικαιώματος ακρόασης, λειτουργεί και η σκέψη, ότι εφόσον πρόκειται για μέτρο χάρη του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο πρέπει ούτως ή άλλως να ληφθεί, η ακρόαση δεν πρόκειται να επηρεάσει σε τίποτα την απόφαση της διοίκησης. Με αυτό τον έμμεσο τρόπο το επιχείρημα του δημοσίου συμφέροντος παραπέμπει στην ήδη αναλυθείσα προϋπόθεση εφαρμογής του άρθρου 20 παρ.2 Συντ., σύμφωνα με την οποία το μέτρο δεν πρέπει να λαμβάνεται επί τη βάση αντικειμενικών δεδομένων αλλά λόγω συμπεριφοράς αναγόμενης στο πρόσωπο του ενδιαφερομένου. Σχολιάζοντας την απόφαση ΣτΕ 4113/83, ΤοΣ 1984, σελ. 205 επ. ο Βενιζέλος (1990) σελ. 144-145, επισημαίνει τη σύνδεση των δύο επιχειρημάτων για να παρατηρήσει ότι «πρόκειται... για μια διακριτικά διατυπωμένη αλλά κυνική στην ουσία της διαπίστωση, πως η προηγούμενη ακρόαση θα ήταν ούτως ή άλλως περιττή γιατί δεν θα μετέβαλε την άποψη της Διοίκησης». Είναι περιττό να τονιστεί σε τί επίπεδο αυθαιρεσίας θα μπορούσε να οδηγήσει η υιοθέτηση μιάς τέτοιας αντίληψης, που θεωρείται από πλήρη παρανόηση του τέλους της συνταγματικής διάταξης. Δίχως προηγούμενη ακρόαση, πώς είναι δυνατόν να γνωρίζει η αρχή ότι η τήρηση της διαδικαστικής αυτής υποχρέωσης είναι μάταιη; Αλλά ακόμα και η επίτευξη του «υπερτέρου» στόχου «δημοσίου συμφέροντος», πώς είναι δυνατόν να επιτευχθεί κατά τον καταλληλότερο, αναλογικότερο και αναγκαίο τρόπο, δίχως προηγουμένως να ακουστεί ο προσβαλλόμενος στα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του ιδιώτης; Κι όμως το επιχείρημα δεν είναι άγνωστο, ούτε στο χώρο του αγγλικού δικαίου. Έτσι στην υπόθεση *Malloch v. Aberdeen* (σελ. 1971) οι Lord Willbelforce και Simon, θεώρησαν ότι η προηγούμενη ακρόαση “could only be a useless formality”, “because there was nothing that the person affected could say against the action taken”. Παρόμοια και η *Stininato v. Auckland Boxing Association* (1978), *Ridge v. Baldwin*, *Glynn v. Keele University* (1971). Την θέση αυτή κριτικάρει έντονα ο Wade (1988) σελ. 533-535, παραπέμποντας στην περίφημη διατύπωση του J. Megarry, “criticising the content that the result is obvious from the start”, στην υπόθεση *John v. Rees* (1970) Ch. 305 at 302: “As everybody who has anything to do with the law well knows, the path of the law is strewn with examples of open and shut cases which, somehow were not of unanswerable charges which, in the event, were completely answered; of inexplicable conduct which was fully explained; of fixed and unalterable determinations, that, by discussion, suffered a change”.

Κάποτε είναι περαιτέρω δυνατόν το συμφέρον του θιγόμενου στα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του πολίτη να συγκρούεται με τα συμφέροντα τρίτων προσώπων που όμως είναι κατ' αριθμόν προσδιορίσιμα, ώστε να μην μπορεί κανείς να μιλήσει για δημόσιο συμφέρον. Μπορεί κανείς χαρακτηριστικά να φανταστεί τις περιπτώσεις διοικητικών πράξεων που αναπτύσσουν αντανακλαστική ενέργεια απέναντι σε τρίτα πρόσωπα που κατ' αυτόν τον τρόπο αποκτούν τη δυνατότητα συμμετοχής στη διοικητική διαδικασία, χωρίς όμως και να θίγονται από τη διοικητική πράξη, που γι' αυτούς μεν είναι ευμενής, ενώ για τον ενδιαφερόμενο να ασκήσει το δικαίωμα ακροάσεώς του δυσμενής. Εάν τώρα για τους τρίτους συντρέχει λόγος επείγοντος, ενώ για τον ενδιαφερόμενο ιδιώτη προέχει η προστασία των δικαιωμάτων και συμφερόντων του με τη βοήθεια της ακροάσεως, έχουμε εμφανώς να κάνουμε με περίπτωση συγκρούσεως αγαθών, που μεθοδολογικά θα πρέπει να αντιμετωπιστεί όπως και οι άλλες.

Δεν θα πρέπει επίσης να αποκλειστεί και η περίπτωση, που τα ίδια τα συμφέροντα του ενδιαφερομένου έρχονται σε σύγκρουση με την άσκηση του δικαιώματος ακροάσεώς του, όσο και αν αυτό φαίνεται εκ πρώτης όψεως παράδοξο. Κάτι τέτοιο μπορεί για παράδειγμα να συμβαίνει, όταν το δικαίωμα πληροφοριακής αυτοδιάθεσης του διοικουμένου καταλαμβάνει και γεγονότα που πρόκειται να αποτελέσουν αντικείμενο προηγούμενης ακροάσεώς του. Τότε η ίδια η διοικητική αρχή, που πρόκειται να προβεί στην ακρόαση, εφόσον δεν είναι αρμόδια για τη συλλογή τέτοιου είδους πληροφοριών, θα πρέπει κατ' ορθή άσκηση της διαδικαστικής διακριτικής της ευχέρειας να απόσχει από την παροχή του κεντρικού αυτού διαδικαστικού δικαιώματος στο διοικούμενο, εκτός βέβαια αν ο ίδιος συναινέσει στην παροχή των κρίσιμων πληροφοριών, θεωρώντας το συμφέρον του προς πλήρη ενημέρωση της διοίκησης και ορθή απόφαση από μέρους της σημαντικότερο από την, διαφύλαξη των στοιχείων που τον αφορούν και αποτελούν αντικείμενο του δικαιώματός του για πληροφοριακή αυτοδιάθεση. Δυνατόν είναι ακόμα και η κακή κατάσταση της ψυχικής υγείας του ενδιαφερομένου να καθιστά την ακρόαση απρόσφορη, ως θέτουσα σε κίνδυνο αγαθά πολυτιμότερα από τα δικαιώματα που πρόκειται να προστεθούν δι' αυτής. Μια τέτοια περίπτωση είχε να κρίνει το διοικητικό πρωτοδικείο του Munster το 1974, κι εδώ ο κίνδυνος ήταν η αυτοκτονία (δηλαδή η ίδια η ζωή) του ενδιαφερομένου, που υπέφερε από ψυχώσεις, δεδομένου ότι η αντιπαράθεση με το πρόβλημά του μέσω της ακροάσεως, θα μπορούσε να διαταράξει ανεπανόρθωτα το ευαίσθητο νευρικό του σύστημα.

Συχνά, γίνεται λόγος και για ελλείπον συμφέρον των θιγομένων στα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά τους ιδιωτών, ως δυνατού λόγου εξαιρέσεως από το δικαίωμα ακροάσεως, παραμένει εντούτοις αμφίβολο αν πράγματι το ελλείπον συμφέρον μπορεί αυτοτελώς να αποτελέσει ratio εξαιρέσεως ως από το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα του 20 παρ.2 Συντ<sup>63</sup>.

Στις περισσότερες περιπτώσεις, που γίνεται αναφορά στη ratio αυτή, όπως στις διαδικασίες τις κινούμενες με αίτηση του ενδιαφερομένου, όταν η διοίκηση βασίζει την απόφασή της σε στοιχεία εμπειροχόμενα στην αίτηση, ή στις περιπτώσεις δεσμίων ενεργειών της αποφασίζουσας αρχής, έχουμε στην πραγματικότητα να κάνουμε με έλλειψη προϋποθέσεων εφαρμογής του 20 παρ, 2 Συντ., και όχι με εξαιρέσεις σύμφωνα με τη δογματική προσέγγιση του προβλήματος που έγινε. Αλλά, και σε περιπτώσεις μαζικών διαδικασιών, όπου επίσης γίνεται συχνά λόγος για ελλείπον συμφέρον των διοικουμένων προς ακρόαση, συχνά ο βασικός συλλογισμός που οδηγεί στο συμπέρασμα αυτό πάσχει από λογική ασυνέπεια. Το γεγονός ότι πληθώρα προσώπων βρίσκονται στην ίδια νομική θέση με τον ενδιαφερόμενο, δεν καθιστά το συμφέρον του να προστατεύσει τα θιγόμενα δικαιώματα του μικρότερο, ούτε την υποχρέωση της διοίκησης να σεβαστεί την αρχή της νομιμότητας λιγότερης βαρύτητας. Αλλά και επί τη βάσει γενικότερης δογματικής θεώρησης, δεν φαίνεται δικαιολογημένο να αναγνωρίζεται το ελλείπον συμφέρον των διοικουμένων, όπως αυτό βέβαια θα διαπιστώνεται και θα σταθμίζεται από την αποφασίζουσα αρχή, ως επαρκής λόγος, που είναι δυνατόν να στηρίζει την εξαίρεση από το δικαίωμα ακροάσεως. Το αν ο διοικούμενος έχει συμφέρον να ακουστεί, είναι αρμόδιος ο ίδιος

---

<sup>63</sup> Η επίκληση του «ελλείποντος ενδιαφέροντος» του διοικουμένου θα μπορούσε να αποτελέσει απλώς διαφορετική έκφανση του υποκρυπτομένου, δικαιοκρατικά απαράδεκτου, επιχειρήματος, σύμφωνα με το οποίο η ακρόαση δεν έχει νόημα, αφού ούτως ή άλλως η διοίκηση δεν πρόκειται να μεταβάλει απόψεις ως προς το μέτρο που πρόκειται να λάβει. Σ' αυτή ουσιαστικά τη σκέψη ερείζεται η τριπλή παράκαμψη της διαδικαστικής υποχρέωσης του 20 Παρ.2 Συντ (α) σε περίπτωση λήψης δεσμίου μέτρου, (β) σε περίπτωση λήψης μέτρου επί τη βάσει αντικειμενικών δεδομένων, (γ) σε περίπτωση συνδρομής λόγου δημοσίου συμφέροντος. Εντούτοις για «έλλειψη συμφέροντος» του ενδιαφερομένου προς ακρόαση, δεν μπορεί να γίνει λόγος σε καμιά από τις τρεις περιπτώσεις. Διαπιστώνει μάλιστα κανείς, ότι διατρέχοντας τους λόγους αυτούς εξαιρέσεως, αυξάνει βαθμιαία και το συμφέρον του ενδιαφερομένου προς ακρόαση από την (α) στην (γ).

Αναφορικά με τα δέσμια μέτρα εις βάρος των δικαιωμάτων του, ο ιδιώτης έχει συμφέρον να ακουστεί, τουλάχιστον για να πείσει την αρχή ότι κακώς ερμηνεύει τον νόμο και συνεπώς προτίθεται να προβεί στη λήψη του συγκεκριμένου δεσμίου μέτρου. Ο ιδιώτης μπορεί να υποστηρίξει, ότι μια άλλη δέσμια ή μία ενέργεια διακριτικής ευχέρειας επιβάλλεται στην περίπτωση του. Αναφορικά με τα μέτρα επί τη βάσει αντικειμενικών δεδομένων - και πέρα από την ασάφεια του κριτηρίου -, ο διοικούμενος έχει το πρόσθετο συμφέρον να προσπαθήσει να πείσει την διοίκηση, ότι κατά την εξειδίκευση κάποιας αόριστης - έννοιας, ή κατά την επιλογή του εφαρμοζομένου κανόνα δικαίου, η ακόμα κατά την «εκτίμηση» των αντικειμενικών δεδομένων παρεισφύρει κάποιο σφάλμα, η κάποια υποκειμενική αξιολόγηση για την οποία μπορεί και ο ίδιος να έχει λόγο. Τέλος, η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος

και μόνο να το αποφασίσει, εκμεταλλευόμενος ή μή τη δυνατότητα, που εν πάση περιπτώσει πρέπει να του προσφέρει η διοίκηση. Αναγνώριση αντίθετα του ελλείποντος συμφέροντος του ενδιαφερομένου, ως αυτοτελούς λόγου εξαιρέσεως από το δικαίωμα ακροάσεως, τεκμαιρομένου κατά διακριτική ευχέρεια της αποφασίζουσας αρχής, είναι δυνατόν να ανοίξει τους «ασκούς του Αιόλου» για την πλήρη παράκαμψη του κεντρικού αυτού διαδικαστικού δικαιώματος, αφού μάλιστα η ανάπτυξη σαφών και ελέγξιμων κριτηρίων για τη διαπίστωση της έλλειψης επαρκούς συμφέροντος προς ακρόαση, θα παρουσίαζε ιδιαίτερες δογματικές δυσχέρειες και θα συνδεόταν αναμφίβολα με την έναρξη μιας μακράς περιόδου νομολογιακής και θεωρητικής ανασφάλειας, με κόστος την περαιτέρω συρρίκνωση του κανονιστικού πεδίου του 20 παρ.2 Συντ.36. υπό αυτή την οπτική, δεν θα πρέπει να θεωρηθεί νομικά αποδεκτός ως λόγος εξαιρέσεως από το δικαίωμα ακροάσεως, η εκτίμηση της αρχής, ότι από την ακρόαση του θιγομένου πολίτη αποκλείεται να προκύψει κάτι νέο, αναφορικά με την υπόθεση, όπως εσφαλμένα δέχθηκε το διοικητικό πρωτοδικείο του Αμβούργου σχετικά με την ακρόαση του ενδιαφερομένου κατά τη διαδικασία παροχής ασύλου. Η αναγνώριση της δυνατότητας στη διοίκηση να προβαίνει σε τέτοιου είδους εκτιμήσεις θα τραυμάτιζε βαρύτατα και άνευ λόγου το δικαίωμα ακροάσεως και τις λειτουργίες που αυτό επιτελεί στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας, και θα προσέκρουσε ευθέως στο γράμμα και το τέλος του 20 παρ. 2 Συντ.

## **22. Λόγοι επείγοντος και δικαίωμα ακροάσεως**

### *1. Το πρόβλημα μέσα από την απόφαση 13256/1979 ΠΠρωτΑθ.*

Το Πολυμελές Πρωτοδικείο Αθηνών εκλήθη το 1979 να κρίνει, ανάμεσα στα άλλα, επί του σημαντικότερου ζητήματος της συγκρούσεως της αρχής της προηγούμενης ακροάσεως με την αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας, υπό την έκφανση της χρονικής στενότητας, ή άλλως του «επείγοντος» χαρακτήρα του προς λήψη μέτρου. Δεν ήταν βέβαια η πρώτη φορά που ελληνικό δικαστήριο αντιμετώπιζε το πρόβλημα αυτό στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας. Ήδη από το 1930, το Συμβούλιο της Επικρατείας αποφαινόταν παγίως, ότι επί εκτοπίσεων πολιτών αποφασιζομένων προς αποτροπήν κινδύνου διαταράξεως της δημόσιας

τάξεως ή ασφαλείας της χώρας, και λόγω του επείγοντος χαρακτήρα του μέτρου, δεν απαιτείτο προηγούμενη πρόσκληση σε απολογία, ή παροχή εξηγήσεων. Αλλά και λίγο πριν από την αναγωγή του δικαιώματος ακροάσεως σε κανόνα συνταγματικής ισχύος, η νομολογία του ΣτΕ είχε δεχθεί, ότι προκειμένου περί θέσεως αξιωματικού σε κατάσταση διαθεσιμότητας για περιορισμένο χρονικό διάστημα, συνεπεία υπαιτίου ενεργείας ή παραλείψεως αυτού, μπορούσε να παραλειφθεί η τήρηση του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης κλήσεως προς παροχή εξηγήσεων, «εις ως περιπτώσεις συντρέχουν ειδικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος επιβάλλοντες την άμεσον λήψιν του εν λόγω μέτρου» (ΣτΕ 2945/1975, 4651/1976).

Η απόφαση 13256/1979, στην οποία κατέληξε το Πολυμελές Πρωτοδικείο Αθηνών, μπορεί εντούτοις να χαρακτηριστεί ως σταθμός, διότι πρώτον αντιπαρατέθηκε για πρώτη φορά ευθέως με το πρόβλημα, αναγνωρίζοντάς το ως τέτοιο, δεύτερον, προέβη σε αυτή την αντιπαράθεση υπό το καθεστώς του Συντάγματος του 1975, και ιδίως τρίτον προκάλεσε θεωρητική συζήτηση επί του θέματος, δίνοντας την ευκαιρία σε έγκριτους νομικούς να εκφράσουν διαμετρικά αντίθετες απόψεις.

Το Δικαστήριο εκλήθη συγκεκριμένα, μετά από αγωγή κατά του Ελληνικού Δημοσίου, της Α.Ε. υπό την επωνυμία «Εμπορική Τράπεζα της Ελλάδος» και λοιπών νομικών προσώπων, να κρίνει μεταξύ άλλων, αν οι διατάξεις του προεδρικού διατάγματος 861/197S του κυρωθέντος με το ν. 236/ 1975, επί τη βάσει των οποίων εκδόθηκε η υπ' αρ. 100/1975 απόφαση της Νομισματικής Επιτροπής, με την οποία διορίστηκε προσωρινός Επίτροπος στην Εμπορική Τράπεζα της Ελλάδος είναι αντισυνταγματικές, ως αντιβαίνουσες στον κανόνα του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. και κατ' ακολουθία αν είναι ακυρώσιμη η απόφαση της Νομισματικής Επιτροπής.

Το Πολυμελές Πρωτοδικείο έκρινε, ότι ούτε ο κυρώσας το π.δ. 861/197S ν. 236/197S, ούτε η διοικητική πράξη της Νομ. Επιτροπής προσκρούουν στο Σύνταγμα, προβάλλοντας δύο βασικά επιχειρήματα. Σύμφωνα με το πρώτο, το άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. αποβλέπει αποκλειστικά και μόνο στις περιπτώσεις, όπου πρόκειται για ενέργεια ή μέτρο της διοίκησης και δεν αναφέρεται στον κοινό νομοθέτη, ο οποίος σε καμία περίπτωση δεν είναι υποχρεωμένος, ούτε να καλεί και ακροάται τους ενδιαφερόμενους, πριν από τη λήψη δυσμενούς γι' αυτούς νομοθετικού μέτρου, ούτε να ορίζει ότι η προηγούμενη ακρόαση είναι αναγκαία για την εφαρμογή του νόμου αυτού. Σύμφωνα δε με το δεύτερο, κατά την έννοια του άρθρου 20 παρ.2 του ισχύοντος Συντάγματος η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου μπορεί να

παραλειφθεί, οσάκις ειδικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος, επιβάλλουν την άμεση λήψη και εφαρμογή του διοικητικού μέτρου, και οσάκις η ρύθμιση είναι προσωρινά επιβαλλόμενη για την εξασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος, λόγω του κατεπείγοντος. Για το δεύτερο αυτό επιχείρημα το ΠΠρωτΑθ παραπέμπει στις προμνημονευθείσες αποφάσεις 4345/197S και 4651/1976, όχι όμως και στη νομολογία του ΣτΕ, αναφορικά με το μέτρο της εκτόπισης, μη θέλοντας προφανώς να δώσει βαρύτητα στην ιστορική του καταγωγή και τους κινδύνους, που είναι δυνατόν να συνοδεύουν την αλόγιστη χρήση του.

### **23. Διοικητική εκτέλεση και ακρόαση**

#### **I. Γενική θεώρηση**

Υποστηρίζεται στη θεωρία στη χώρα μας,<sup>64</sup> ότι πέραν των λόγων επείγοντος, του υπερέχοντος δημοσίου συμφέροντος, και της φύσεως του προς λήψη μέτρου, μια ακόμα «συγγενής» εξαίρεση αφορά τα μέτρα διοικητικής εκτελέσεως. Η άποψη αυτή αποδίδει τα υποστηριζόμενα στη Δυτ. Γερμανία, όπου ο κώδικας διοικητικής διαδικασίας στην § 28(2) περ. 5 εμπεριέχει ρητή δυνατότητα εξαιρέσεως από το δικαίωμα ακροάσεως, όταν πρόκειται να ληφθούν μέτρα διοικητικής εκτελέσεως, ενώ και η γερμανική νομολογία έχει κάνει χρήση της σχετικής διάταξης. Την ελληνική νομολογία έχει απασχολήσει το ζήτημα αναφορικά με την έκδοση του εντάλματος προσωρινής κρατήσεως και η τάση των διοικητικών δικαστηρίων μας είναι εδώ, αντίθετα προς τις άλλες ποικιλότητες προσπάθειες συρρικνώσεως του 20 παρ. 2 Συντ., να αρνούνται τη δυνατότητα παρακάμψεως του κεντρικού αυτού διαδικαστικού δικαιώματος των καθ' ων η εκτέλεση. Σε μια ασφαλή διαπίστωση, ως προς το κατά πόσον η λήψη μέτρων διοικητικής εκτελέσεως και γενικότερα διοικητικού καταναγκασμού<sup>65</sup> οποιασδήποτε πράξεως, ανοχής ή παραλείψεως νομιμοποιεί τη διοίκηση, ως αυτοτελής λόγος εξαιρέσεως, να απόσχει από την κατοχύρωση του δικαιώματος ακροάσεως, μπορεί εντούτοις να καταλήξει κανείς,

---

<sup>64</sup> Βλ. Δαγτόγλου (1984) σελ. 217, ο οποίος μιλάει για μια τρίτη και «συγγενή» εξαίρεση. Η «συγγένεια» αφορά προφανώς τα ελεγκτικής φύσεως μέτρα και τους λόγους επείγοντος. Αν μόνο τα πρώτα, ή μόνο τα δεύτερα, ή και τα δύο μαζί, δεν διευκρινίζεται, όπως δεν διευκρινίζεται και το αν καταλαμβάνονται μόνο τα μέτρα διοικητικής εκτέλεσης, ή και τα μέτρα διοικητικού καταναγκασμού. Θα πρέπει επίσης να τονιστεί, ότι στην γνωμοδότηση του 1979 ο Δαγτόγλου δεν αναφέρει τα μέτρα διοικητικής εκτελέσεως ως λόγο εξαίρεσης.

<sup>65</sup> Για τη σχέση των όρων διοικητική εκτέλεση και διοικητικός καταναγκασμός βλ. Δαγτόγλου (1984) σελ. 287-288, Σπηλιωτόπουλο (1991) σελ. 110, Τάχο (1991) σελ. 259-260, Χρυσανθάκη (1990) σελ. 17-18.

μόνο αφού προσπαθήσει να εντοπίσει τη ratio, που θα μπορούσε να δικαιολογεί μια τέτοια εξαίρεση.

Ως ratio της εξαίρεσεως αυτής προβάλλεται, ιδιαίτερα στο πλαίσιο του γερμανικού δικαίου, η ανάγκη διαφύλαξης της «αποτελεσματικότητας» της εκτελέσεως. Πράγματι, αν ο διοικούμενος είχε τη δυνατότητα πριν από κάθε πράξη εκτελέσεως να εκφράζει τις απόψεις του επί όλων των ζητημάτων που αφορούν το εις βάρος του μέτρο, ανεξάρτητα από το αν πρόκειται για ζητήματα που άπτονταν της νομιμότητας του τίτλου, ή του ίδιου του μέτρου εκτελέσεως, η εκτελεστική διαδικασία θα επιβραδύνονταν δυσανάλογα, με αποτέλεσμα να αντιστρατεύεται τον ίδιο το σκοπό της. Έτσι χρησιμοποιημένο το δικαίωμα ακροάσεως, θα έπαυε να αποτελεί μέσο προστατευτικό για τα έννομα συμφέροντα του διοικούμενου και θα υποβαθμιζόταν σε μέσο καταστρατηγητικό, με στόχο την παρεμπόδιση του δημοσίου κατά την είσπραξη των εκκαθαρισμένων χρηματικών του απαιτήσεων, η κατά την επιβολή των αναγκαστικών μέτρων (πρόστιμο, αναπληρωτική εκτέλεση, άμεσος καταναγκασμός) στο πλαίσιο του διοικητικού καταναγκασμού.

Το να αναχθεί εντούτοις με αυτό το σκεπτικό και μόνο η ratio της αποτελεσματικότητας της εκτελέσεως σε αυτοτελή λόγο εξαίρεσεως από το δικαίωμα ακροάσεως, δεν φαίνεται δικαιολογημένο, αφού δύο τουλάχιστον βασικοί περιορισμοί στην άσκηση του δικαιώματος του 20 παρ.2 Συντ., προκύπτουν αυτονόητα από θεμελιώδεις αρχές, που διέπουν γενικά το «δίκαιο» της ακροάσεως και που αναλύθηκαν ήδη σε άλλη θέση. Θα πρέπει, πρώτον, να εξαιρεθούν από το δικαίωμα ακροάσεως του 20 παρ.2 Συντ. κάθε είδους απόψεις που αφορούν τη νομιμότητα η σκοπιμότητα (στο πλαίσιο ορθής άσκησης της διακριτικής ευχέρειας της αρχής) της διοικητικής πράξης, η γενικότερα του δημοσίου η ιδιωτικού εγγράφου από το οποίο προκύπτει η οφειλή του καθ' ου η εκτέλεση, αφού ο τελευταίος είχε ήδη την ευκαιρία να αντιπαρατεθεί με τα πραγματικά και νομικά αυτά ζητήματα κατά την εξέλιξη της διαδικασίας, που οδήγησε στην έκδοση του νόμιμου τίτλου εκτελέσεως. Το να δοθεί στον θιγόμενο ιδιώτη η δυνατότητα να εκφράσει δύο φορές τις απόψεις του, επί των πραγματικών και νομικών ζητημάτων που αφορούν την εγκυρότητα της πράξεως εκτελέσεως, μία φορά κατά την διοικητική διαδικασία, που προετοιμάζει την έκδοσή της και μία φορά κατά την εκτέλεση της, θα ισοδυναμούσε με καταφανή υπερκέραση του κανονιστικού περιεχομένου του 20 παρ.2 Συντ., όπως αυτό προσδιορίζεται από το γράμμα και το τέλος του και σύμφωνα με τα όσα αναλύθηκαν αναφορικά με το αντικείμενο του δικαιώματος ακροάσεως. Το αυτό



ισχύει και αναφορικά με την διοικητική πράξη, που αποτελεί τη νομική βάση των μέτρων διοικητικού καταναγκασμού.

Θα πρέπει, δεύτερον να εξαιρεθούν όλες οι δέσμιες ενέργειες της διοίκησης κατά την λήψη των μέτρων εκτελέσεως ή καταναγκασμού. Όπου δεν υπάρχει περιθώριο για την τελευταία να επιλέξει μεταξύ διαφόρων δυνατοτήτων ή διαβαθμίσεων, αναφορικά με το επιτρεπτό, το είδος και τη μορφή του σκοπούμενου εκτελεστικού μέτρου, άπου με άλλα λόγια δε υφίσταται πεδίο διακριτικής ευχέρειας της αποφασίζουσας αρχής δεν θα πρέπει να υπάρχει και περιθώριο προηγούμενης ακροάσεως, σύμφωνα με τα όσα αναπτύχθηκαν στο κεφάλαιο περί δεσμών ενεργειών αφού η ακρόαση δεν είναι σε θέση να επηρεάσει κάποια από τις παραμέτρους του μέτρου εις βάρος του καθ' ου η εκτέλεση.

Μετά από αυτές τις δευκρινίσεις σχετικά με τους δύο «αυτονόητους» στο πλαίσιο των όσων αναπτύχθηκαν περιορισμούς του δικαιώματος ακροάσεως, είναι αμφίβολο, αν η αποτελεσματικότητα της εκτελέσεως μπορεί να αποτελέσει αυτοτελή ratio, που να δικαιολογεί την εξαίρεση από το δικαίωμα ακροάσεως και για εκτελεστικά μέτρα που κατά διακριτική ευχέρεια της αρχής σχετικά με το επιτρεπτό, τη μορφή ή την ένταση της εκτελεστικής πράξεως. Κι αυτό, γιατί τέτοιου είδους διακριτική ευχέρεια της εκτελούσης αρχής, υφίσταται μόνο σε περιορισμένες περιπτώσεις, που ρητά αναφέρονται στον Κώδικα Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων (ΚΕΔΕ), ενώ για τις υπολοιπούμενες αυτές περιπτώσεις το στοιχείο του όγκου εργασίας, που αποτελεί τη θεμελιωτική βάση του επιχειρήματος της «αποτελεσματικότητας» στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας δεν υπάρχει, αφού η εκτέλεση στρέφεται κατά συγκεκριμένου ή συγκεκριμένων προσώπων. Συνεπώς, ακόμα και αν θεωρηθεί, ότι μπορεί αν υπάρξει περίπτωση σύγκρουσης μεταξύ αποτελεσματικότητας της εκτελέσεως από τη μία (κυρίως υπό την έκφανση της επιτάχυνσης της εκτελεστικής διαδικασίας) και δικαιώματος ακροάσεως από την άλλη, καλή άσκηση της διαδικαστικής διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης θα επιβάλει στη συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων, την επικράτηση του διαδικαστικού δικαιώματος του 20 παρ. 2 Συντ., εκτός λόγω της ακροάσεως κινδυνεύει να μην μπορεί να εκτελεστεί η πράξη της διοίκησης. Κίνδυνος τέτοιας ματαιώσεως της εκτελέσεως, που να δικαιολογεί την παράκαμψη του κεντρικού διαδικαστικού δικαιώματος του 20 παρ.2 Συντ. θα υπάρχει όπως είναι φυσικό πολύ σπάνια, και θα πρέπει να τεκμηριώνεται από τη διοίκηση. Σε τέτοιες εξαιρετικές περιπτώσεις, το επιχείρημα της «αποτελεσματικότητας της εκτέλεσης» θα ταυτίζεται ουσιαστικά ως προς την υφή

και τη λειτουργία του με το επιχείρημα του «επείγοντος», όπως αναλύθηκε σε προηγούμενη παράγραφο, ώστε τα εκεί αναπτυχθέντα να ισχύουν *mutatis mutandis* και εδώ.

Το γιατί η διοίκηση σε τέτοιες περιπτώσεις διακριτικής ευχέρειας ως προς την επιλογή του είδους, της μορφής και της εντάσεως του εκτελεστικού μέτρου θα πρέπει να τηρεί κατά βάση την αρχή της προηγούμενης ακρόασεως, αναλύεται διεξοδικά και ιδιαίτερα επιτυχημένα στην απόφαση 4967/1987 του Διοικ. Εφετείου Αθηνών, σχετικά με το ένταλμα προσωρινής κράτησης. Η απόφαση αυτή συνδέει εντυπωσιακά, όπως και οι αποφάσεις αναφορικά με τη θέση υπαλλήλων σε αργία, την προηγούμενη ακρόαση με την αρχή της «αναλογικότητας», που συνδέεται άμεσα με τις βασικές σκέψεις που καθιστούν αναγκαία την ακρόαση στο πλαίσιο της διοικητικής εκτελέσεως. Η διατύπωση είναι δογματικά καθαρότατη και χαρακτηριστική: «Επειδή με το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος, θεσπίζεται το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασεως του ενδιαφερομένου για κάθε ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του. Επομένως, κατά την ολοφάνερη έννοια της διάταξης αυτής που αποτελεί συνάμα εξειδίκευση της υπέρ του Λαού ρήτρας στην παρ.3 του άρ. 1 του Σ., σε κάθε περίπτωση που η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου θα μπορούσε κατά το νόμο, διότι η διοίκηση έχει σχετική διακριτική ευχέρεια, να ασκήσει οποιαδήποτε επιρροή, στο να προβεί αυτή, ή να μην προβεί στην ενέργεια, ή να λάβει, ή να μη λάβει τα μέτρα, που θίγουν τα δικαιώματα ή συμφέροντά του, ή ακόμα επιρροή ως προς το περιεχόμενο και το είδος της διοικητικής ενέργειας ή του μέτρου, ώστε να γίνουν ενδεχόμενα λιγότερο επαχθή γι' αυτόν, η διοίκηση έχει υποχρέωση να του δώσει «προηγούμενα» την ουσιαστική δυνατότητα, να ασκήσει το «δικαίωμά» του αυτό, που θεσπίζεται με τη συνταγματική τούτη διάταξη».

Στη συνέχεια, αφού το δικαστήριο συνδέει σωστά την – ακραία - δυνατότητα εξαιρέσεως από το συνταγματικό αυτό δικαίωμα με τη διοικητική αποτελεσματικότητα (υπό την έννοια του επείγοντος), το δημόσιο συμφέρον και τη φύση του μέτρου, προβαίνει στη συγκεκριμένη υπαγωγή. «Επειδή η επίδικη αμφισβήτηση, αναφέρεται σε ένταλμα προσωποκράτησης που δεν έχει ακόμα εκτελεσθεί (παρ.1β της παρ.1 του άρθρου 73 του ΚΕΔΕ), και δεν προκύπτει ότι συντρέχει η τελευταία, κατά την προηγούμενη σκέψη, εξαιρετική περίπτωση, ούτε η διοίκηση επικαλείται σχετικά κάτι συγκεκριμένο, είχε δε αυτή από τις οικείες διατάξεις των άρθρων 9, 63 επ. και 69 του ΚΕΔΕ, την διακριτική ευχέρεια, να προβεί

ή να μην προβεί στην έκδοση του εντάλματος σε βάρος του πρώτου εκκαλούντος, ενώ η προηγούμενη από την έκδοση του εντάλματος ακρόασή του θα μπορούσε να ασκήσει επιρροή στη μη έκδοσή του, ή στη μη έκδοσή του σε βάρος του, ως μη απόλυτα αναγκαίου, αφού πρόκειται για το κατ' εξοχή επαχθές μέτρο της στέρησης της προσωπικής ελευθερίας, είτε με την ενδεχόμενη προσφορά εκ μέρους του κατασφάλισης του δημοσίου, είτε με την υπόδειξη της αποτελεσματικής δυνατότητας λήψης λιγότερο επαχθών μέτρων διοικητικής εκτέλεσης, είτε και με την ακρόαση και από κοινού εκτίμηση και διευκρίνιση των ισχυρισμών που προβάλλει πάνω στην ουσία των χρεών, σε συνδυασμό ενδεχόμενα και με τις προηγούμενες δυνατότητες και εάν ακόμα έτσι διαπιστωνόταν ότι τα πραγματικά εταιρικά χρέη είναι λιγότερα από τα βεβαιωμένα. Άρα η διοίκηση όφειλε να του προσφέρει την δυνατότητα και μάλιστα ουσιαστική της προηγούμενης ακρόασης, πριν από την έκδοση του επίμαχου εντάλματος σε βάρος του και κατά παράβαση της παραπάνω Συνταγματικής διάταξης, παρέλειψε να το πράξει». Αντίστοιχες είναι οι σκέψεις και στις αποφάσεις 1793/1988 του Διοικητ. Εφετείου Αθηνών και 266/1988 του Τριμ. Διοικητ. Πρωτοδ. Κομοτηνής. Επίσης το Διοικ. Εφετείο Αθηνών στην απόφασή του 2176/1988, αφού τονίζει, ότι για την έγκυρη έκδοση εντάλματος προσωρινής κράτησης, απαιτείται προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου, με την αιτιολογία, ότι στη διαμόρφωση της κρίσης του Διευθυντή του Δημοσίου Ταμείου (ΦΑΒΕ Αθήνας) ήταν δυνατό να επιδράσει η τυχόν προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου, προσθέτει την ορθή σκέψη, ότι ο έλεγχος της τυχόν μη τήρησης του ουσιώδους αυτού τύπου της διαδικασίας γίνεται αυτεπαγγέλτως. «Και τούτο, γιατί ο εύλογα τασσόμενος από το π.δ. 341/1978 περιορισμός της μη-υπέρβασης των αιτημάτων της προσφυγής, δεν εμποδίζει την ακριβώς προς ικανοποίηση ή απόρριψη των αιτημάτων τούτων, έρευνα και εξ επαγγέλματος λόγων ακύρωσης της πράξης, εφόσον αυτοί αφορούν τη δημόσια τάξη, όπως είναι όσοι αναφέρονται στην τήρηση ή όχι ουσιωδών τυπικών εγγυήσεων, που έχουν θεσπιστεί για τη νομότυπη έκδοση της πράξης». Μια ενδιαφέρουσα σκέψη, αναφορικά με την ειδική περίπτωση της έκδοσης εντάλματος προσωπικής κράτησης σε βάρος των εκπροσώπων των ανωνύμων εταιρειών (διαχειριστών, διευθυνόντων συμβούλων κλπ.), μπορεί κανείς να βρει στην απόφαση του ΔΠρωτΘεσ/κης 1321/198826, σύμφωνα με την οποία, «αντίθετη εκδοχή θα οδηγούσε στην ανεπιεική λύση του αιφνιδιασμού τους, με την έκδοση και την εκτέλεση εντάλματος προσωπικής κράτησης για χρέη ξένα, για τα οποία η ευθύνη των προσώπων αυτών δεν είναι προσωπική αλλά αντανακλαστική και ανεξάρτητα

από την ύπαρξη ή μη της υπαιτιότητάς τους, χωρίς να παρέχεται στα πρόσωπα αυτά η δυνατότητα προηγούμενης ακρόασης».

Υπό αυτή την οπτική και στο πλαίσιο των παραπάνω επιχειρημάτων, δεν θα συμφωνήσουμε με τη θέση του ΔΕφΘεσ/κης στην απόφασή του 28/88, σύμφωνα με την οποία «οι διατάξεις των άρθρων 9 παρ. 3 και 63 έως 72 ΚΕΔΕ (για την έκδοση εντάλματος προσωπικής κρατήσεως, ως μέσου διοικητικής εκτελέσεως προς ικανοποίηση απαιτήσεων του Δημοσίου) δεν είναι αντίθετες στο άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. 1975, γιατί πριν από την έκδοση εντάλματος προσωπικής κρατήσεως, προηγείται ειδοποίηση της ανώνυμης εταιρείας με κοινοποίηση στο νόμιμο εκπρόσωπο της ατομικής ειδοποίησης της διοίκησης, κατά της οποίας είναι δυνατή η άσκηση ανακοπής και η υποβολή αίτησης αναστολής». Τα δυνατά αντεπιχειρήματα μπορούν να συνοψιστούν ως ακολούθως: α) Η σύνδεση ατομικής ειδοποίησης και προσωπικής κράτησης είναι στη βάση της λανθασμένη, αφού η παράλειψη αποστολής της προειδοποίησης αυτής συνεπάγεται απλώς πειθαρχικές κυρώσεις κατά του διευθυντή, χωρίς να επηρεάζει το κύρος των αναγκαστικών μέτρων (άρθρο 3 παρ.3 ΚΕΔΕ). β) Η ατομική ειδοποίηση, ακόμα και αν αποσταλεί, όχι μόνο στην οφειλέτιδα εταιρεία, αλλά και στον νόμιμο εκπρόσωπό της (πρβλ. ΕφΑθ 4697/1987) αποτελεί, σύμφωνα με τη χαρακτηριστική διατύπωση του ΕφΑθ στην απόφασή του 4967/1987, «γνωστοποίηση για τη βεβαίωση και το χρόνο πληρωμής του χρέους, όχι δε και για το εάν και ποιο συγκεκριμένα μέτρο διοικητικής εκτέλεσης θα ακολουθήσει, ούτε σε βάρος ποίου, στις περιπτώσεις... της χρήσης από τη διοίκηση της πολύ πλατιάς δυνατότητας που της παρέχεται από τις διατάξεις του άρθρου 69 του ΚΕΔΕ». γ) Τέλος, το να δοθεί η δυνατότητα θεραπείας του διαδικαστικού λάθους της διοίκησης μέσω της προσφυγής του καθ' ου η εκτέλεση στα δικαστήρια, θα σήμαινε ματαίωση του προστατευτικού και ειρηνευτικού σκοπού της ακροάσεως, καθώς και παραγνώριση της παραμέτρου που αναλύθηκε στο πλαίσιο της μελέτης αυτής, υπό τον όρο «ψυχολογικό δεδικασμένο». Εξάλλου, όπως χαρακτηριστικά σημειώνουν το ΔΕφΑθ στην απόφασή του 1793/1988, και το Τριμ. Διοικ. Πρωτ. Κομοτηνής στην 266/1988 η ακυρότητα του εντάλματος προσωπικής κράτησης δεν θεραπεύεται από την δυνατότητα έννομης προστασίας του διοικουμένου με την άσκηση ενδίκων μέσων στα Δικαστήρια, κατά του εντάλματος αυτού, «δεδομένου ότι ο διοικούμενος είναι ενδεχόμενο να έχει υποστεί, κατά το στάδιο της δικαστικής προστασίας, δυσχερώς επανορθώσιμη βλάβη (ηθική ή υλική), των δικαιωμάτων και εννόμων συμφερόντων του». Πάντως, το ζήτημα της ακροάσεως πριν από την

έκδοση εντάλματος προσωρινής κράτησης, καθώς και η όλη προβληματική της συνταγματικότητας του σχετικού θεσμού παύουν να έχουν πια ιδιαίτερη νομική σημασία, αφού με το ν. 1867/1989 και συγκεκριμένα το άρθρο 1 καταργήθηκε η επιβολή της προσωπικής κράτησης με διοικητική πράξη και θεσπίστηκε, ότι αυτή θα διατάσσεται από το δικαστήριο.

Κρίσιμο είναι, ότι τα επιχειρήματα υπέρ της ανάγκης κατοχύρωσης του δικαιώματος προηγούμενης ακροάσεως, πριν από την έκδοση εντάλματος προσωπικής κράτησης και ιδίως τα αντλούμενα από την αρχή της αναλογικότητας, ισχύουν σε κάθε περίπτωση λήψεως μέτρου διοικητικής εκτέλεσης ή καταναγκασμού κατά διακριτική ευχέρεια της αρμόδιας αρχής. Μόνο μέσω του επικοινωνιακού αποτελέσματος της ακροάσεως, η διοίκηση είναι σε θέση να αποφασίσει ελλόγως, για το αν θα προβεί ή δεν θα προβεί στην εκάστοτε ενέργεια εκτελέσεως, για το αν θα λάβει, ή δεν θα λάβει τα μέτρα που θίγουν τα δικαιώματα ή συμφέροντα του καθ' ου η εκτέλεση και ιδίως, για το τι ακριβώς περιεχόμενο θα έχει το μέτρο εκτελέσεως, ώστε τα αποτελέσματα να είναι τα κατάλληλα, τα λιγότερο επαχθή και τα πιο ορθολογικά από απόψεως σταθμίσεως κόστους-οφέλους, για τον καθ' ου η εκτέλεση. Παράβαση της υποχρεώσεως του 20 παρ. 2 Συντ., θα πρέπει να οδηγεί και εδώ, εφόσον δεν δικαιολογείται από λόγους επείγοντος, ή υπέρτερο δημόσιο συμφέρον, σε ακυρωσία της σχετικής πράξης εκτελέσεως για κακή χρήση της διαδικαστικής διακριτικής ευχέρειας της αρχής, κατά τη στάθμιση των συγκρουομένων αγαθών, και συνεπώς παράβαση ουσιώδους τύπου περί την διαδικασία.

## **24. Το Δικαίωμα ακροάσεως στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο**

Μία σύγκριση του δικαιώματος ακροάσεως όπως διαμορφώνεται στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη με τις έννομες τάξεις των κρατών μελών οδηγεί στις ακόλουθες συμπερασματικές κρίσεις.

1) Τόσο στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο όσο και στα δίκαια των κρατών μελών -συμπεριλαμβανομένου και του δικαίου των ΗΠΑ - το δικαίωμα ακροάσεως του θιγομένου από μία δυσμενή διοικητική ενέργειά ή μέτρο πολίτη δεν κατοχυρώνεται γενικά και ανεξαιρέτα, αλλά υπό περιορισμούς τελολογικά ή συστηματικά επιβεβλημένους (προϋποθέσεις-εξαιρέσεις). Στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο κυριαρχεί εντονότερα η τάση συρρίκνωσης της κανονιστικής εμβέλειας του

δικαιώματος ακροάσεως μέσω σταθμίσεώς με άλλα έννομα προστατευόμενα αγαθά ή αρχές (εξαιρέσεις = συστηματική ερμηνεία).

2) Αντιπαράθεση των βασικότερων τελολογικής υφής περιορισμών που απαντώνται στα δίκαια των κρατών μελών με την ευρωπαϊκή έννομη τάξη αποκαλύπτει ότι κατά βάση μόνο η διάκριση μεταξύ δεσμίου και διακριτικής ευχέρειας διοικητικού μέτρου διατηρεί τη νομική σημασία που έχει στα κράτη μέλη και επί ευρωπαϊκού επιπέδου. Αντίθετα η σοβαρότητα της επιγενόμενης βλάβης, η λήψη μέτρων επί τη βάσει αντικειμενικών δεδομένων μη συναπτομένων προς υποκειμενική συμπεριφορά του διοικουμένου το αυτεπάγγελτο της διοικητικής ενέργειας και η θετική βλάβη του διοικουμένου, η δυνατότητα άσκησης δευτεροβάθμιας προσφυγής, καθώς και η κυρωτική φύση του μέτρου, δεν αποτελούν θετικές ή αρνητικές προϋποθέσεις ακροάσεως του θιγομένου στα δικαιώματα του πολίτη στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου.

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

4) Αναφορικά με τη διαδικασία και τις προϋποθέσεις παροχής του δικαιώματος ακροάσεως, υπάρχουν τομείς όπου η ευρωπαϊκή έννομη τάξη προσφέρει στον ιδιώτη προστασία επαρκέστερη από πληθώρα κρατών μελών, παρέχοντάς του επί μέρους δικαιώματα που στις εσωτερικές έννομες τάξεις παραμένουν αμφίβολα. Τούτο ισχύει π.χ. σχετικά με την επέκταση των υποκειμενικών ορίων του δικαιώματος σε έμμεσα παραβλαπτόμενους τρίτους, των αντικειμενικών ορίων στα νομικά δεδομένα, την κατοχύρωση του δικαιώματος παράστασης του ακρωμένου σε μία διοικητική διαδικασία με αντιπρόσωπο ή συνήγορο, καθώς και την υποχρέωση διενέργειας

δεύτερης ακροάσεως, όταν το δυσμενές μέτρο λαμβάνεται επί τη βάσει πραγματικών δεδομένων κειμένων εκτός της αιτήσεως.

Αναφορικά με μία περαιτέρω σειρά επί μέρους εκφάνσεων του δικαιώματος ακροάσεως, η ευρωπαϊκή έννομη τάξη ανταποκρίνεται απόλυτα στα δεδομένα των κρατών μελών. Τούτο συμβαίνει κυρίως αναφορικά με τον τρόπο και χρόνο της ακροάσεως, τη γνωστοποίηση του αντικειμένου (κλήση προς ακρόαση) καθώς και το δικαίωμα παραιτήσεως ή τις εξαιρέσεις από αυτή.

Τέλος, σε δύο τουλάχιστον περιπτώσεις το ευρωπαϊκό δίκαιο της ακροάσεως υπολείπεται τον δικαίου της πλειοψηφίας των κρατών μελών. Η πρώτη αφορά τη μη κατοχύρωση γενικού δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία και η δεύτερη την ανυπαρξία υποχρέωσης του κοινοτικού οργάνου να αντικατοπτρίζει στην αιτιολογία της απόφασής του την αντιπαράθεσή του με τα πραγματικά και νομικά δεδομένα της ακρόασης.

## **25. Νομολογία**

Η έναρξη της νομολογίας έγινε δια της ΣτΕ 657/1976. Το δικαστήριο δέχεται ότι κατά παράβαση του ουσιώδους τύπου της διαδικασίας περί προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου ανεκλήθη άδεια κυκλοφορίας φορτηγού αυτοκινήτου επειδή η νομή και χρήση αυτού είχε παραχωρηθεί υπό του δικαιούχου και θιγομένου ήδη εκ του μέτρου σε άλλον. Ακολουθεί η ΣτΕ 2078/1976 όπου το Δικαστήριο δέχεται ότι παραβιάστηκε ο εν λόγω ουσιώδης τύπος επειδή ανεκλήθη διάταγμα αποστρατείας, λόγω υποψηφιότητας σε εκλογές, στρατιωτικού χωρίς ο ενδιαφερόμενος, στον οποίο καταλογίστηκε εικονική υποψηφιότητα, να ακουστεί. Στη συνέχεια εκδίδεται η ΣτΕ 3291/1976 δια της οποίας ακυρώνεται πράξη απολύσεως μη μονίμου εφημέριου επειδή ο απολυθείς δεν εκλήθη προς ακρόαση προ της απολύσεώς του. Έπεται η ΣτΕ 539/1977 που ακυρώνει πράξη επιβολής ποινής σε αθλητικό σωματείο λόγω δημιουργίας υπό των φιλάθλων του ανεπίτρεπτων επεισοδίων, επειδή οι διοικούντες το σωματείο δεν εκλήθησαν προς παροχή εξηγήσεων προ της επιβολής σ' αυτό της επιδικίου κυρώσεως. Τέλος, η ΣτΕ 1003/1977 δέχεται ότι οι εκπαιδευτικοί, κατά την κρίση προς επιλογή τους για θέση επιθεωρητού, πρέπει, εάν διαπιστώνεται ότι υφίσταται εις βάρος τους κάλυμα λόγω συνεργασίας με την Δικτατορία, να καλούνται προς παροχή εξηγήσεων, διότι άλλως προκύπτει ακυρότητα της διαδικασίας λόγω παραβάσεως ουσιώδους τύπου.

Η ως άνω σειρά των ευνοϊκών για το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως αποφάσεων διακόπτεται από την ΣτΕ 1905/1977 η οποία δίνει το έναυσμα για την ανατροπή της τάσεως και την υιοθέτηση της συσταλτικής ερμηνείας της διατάξεως του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος. Το Δικαστήριο κρίνει στην απόφαση αυτή, ότι η διάταξη του άρθρου αυτού «καθιερούσα ρητώς την αρχή της προηγούμενης αποφάσεως του ενδιαφερομένου εις πάσαν διοικητικήν ενέργειαν ή μέτρον λαμβανόμενον εις βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων αυτού, το μεν έχει προδήλως εφαρμογήν επί διοικητικών ενεργειών ή μέτρων, δι' ων επιφέρεται θετική βλάβη εις τα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντα συγκεκριμένου προσώπου, όχι δε και εις ας περιπτώσεις η Διοίκησις παραλείπει ή αρνείται την χορήγησιν δικαιώματος ή την δημιουργίαν νέας νομικής καταστάσεως του εν λόγω προσώπου, το δε αναφέρεται αναγκαίως εις διοικητικός διαδικασίας κινουμένας αυτεπαγγέλτως υπό της Διοικήσεως, όχι δε και εις τας προκαλουμένας δι' αιτήσεως αυτού του ενδιαφερομένου, δυναμένου να εκθέσει δια ταύτης τας απόψεις και τους ισχυρισμούς του και να επικαλεσθεί ή να υποβάλλει μετά ταύτης παν στοιχείον ενισχυτικών των εν λόγω απόψεων και ισχυρισμών του». Με τις σκέψεις αυτές το Δικαστήριο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η ως άνω διάταξη του Συντάγματος δεν εφαρμοζόταν στην κρινόμενη περίπτωση, όπου επρόκειτο περί αιτήσεως αποκαταστάσεως υπαλλήλου απομακρυνθέντος επί Δικτατορίας εκ πολιτικών λόγων. Έπεται η ΣτΕ 2040/1977 στην οποία διακηρύσσεται ότι το δικαίωμα ακροάσεως αναφέρεται στις ατομικές διοικητικές πράξεις και όχι στις κανονιστικές. Στην συνέχεια, εκδίδεται η επίσης δυσμενής για το δικαίωμα ακροάσεως ΣτΕ 2053/1977 στην οποία κρίνεται ότι εκ συνθέτου διοικητικής διαδικασίας αποληγούσης σε δυσμενές για το διοικούμενο μέτρο (αναθεώρηση συμβάσεως) δεν απαιτείται η ακρόαση του θιγομένου προ της ενάρξεως της διαδικασίας, εφόσον κατά την έκδοση της τελικής πράξης θα κληθεί αυτός να ακουστεί.

Στην ανωτέρω σειρά παρεμβάλλεται η ΣτΕ 2358/1977 , στην οποία γίνεται δεκτό ότι ο τύπος της προηγούμενης ακροάσεως έπρεπε να τηρηθεί και για τη λήψη διοικητικού μέτρου με λίαν δυσμενή χαρακτήρα (απόλυση υπαλλήλου τεθέντος σε διαθεσιμότητα μετά την παρέλευση δύο εξαμήνων) έστω και αν το μέτρο αυτό δεν έχει χαρακτήρα πειθαρχικής ποινής.

Ακόμη βάσει της απόφασης ΣτΕ 2594/1977 τίθεται, για πρώτη φορά, η βασική επί του ζητήματος αρχή της νομολογίας του Δικαστηρίου σύμφωνα με την οποία το δικαίωμα ακροάσεως έχει εφαρμογή μόνο όταν η διοικητική κρίση, δυνάμει της



οποίας εκδίδεται η θίγουσα τον διοικούμενο πράξη, σχηματίζεται επί τη βάσει εκτιμήσεως της υποκειμενικής συμπεριφοράς του διοικουμένου όχι δε και όταν διαμορφώνεται βάσει καθαρώς αντικειμενικών δεδομένων .

Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι απαιτείται η τήρηση τύπου της προηγούμενης ακροάσεως για τις εξής, στις οποίες δεν περιλαμβάνονται όσες ήδη παραπάνω εμνημονεύθησαν:

-Επί του κατ' άρθρο 12 β. δ/τος 685/1972 μέτρου της άρσεως αδείας ιδρύσεως και λειτουργίας ιδιωτικής επαγγελματικής σχολής (ΣτΕ 37/1978).

-Επί επιβολής ποινής σε φαρμακοποιό (ΣτΕ 552/1978).

-Επί αποβολής οργανώσεως εκ των κτιρίων της Εργατικής Εστίας (ΣτΕ 1050/1978).

-Επί αποβολής μαθητή εκ της Σχολής Ευελπίδων (ΣτΕ 1290/1978).

-Επί αποβολής σπουδαστή εκ των Δημοσίων Σχολών Εμπορικού Ναυτικού (ΣτΕ 2259/1978).

-Επί διακοπής χορηγήσεως δελτίων TIR σε εταιρεία διεθνών οδικών μεταφορών , εφόσον το μέτρο αποτελεί κύρωση εις βάρος υπαίτιου σοβαρής παραβάσεως νόμου (ΣτΕ 492/1983).

-Επί χαρακτηρισμού κατασκευής (ΣτΕ 549/1983).

-Επί θέσεως υπαλλήλου σε αργία κατ' άρθρου 192 π, δ/τος 611/1977, εφόσον το μέτρο λαμβάνεται κατ' άσκηση διακριτικής ευχέρειας (ΣτΕ 4421/1984).

-Επί επιβολής ποινής σε σωματείο (ΣτΕ 1064/1983).

-Επί απαγορεύσεως λειτουργίας χοιροτροφικής επιχειρήσεως, εφόσον ο εκπρόσωπος της εταιρείας δεν εκλήθη προς παροχή εξηγήσεων αν θα μπορούσαν να ληφθούν τεχνικό μέτρα περιορισμού της δυσσομίας σε ανεκτό όρια (ΣτΕ 4283/1983).

-Επί επιβολής κυρώσεως σε μαθητή (ΣτΕ 4102/1983).

-Επί ανακλήσεως διοικητικής πράξεως εάν στηρίζεται σε διαπιστώσεις που ανάγονται σε υπαίτια ενέργεια του ενδιαφερομένου (ΣτΕ 355/1984).

-Επί επιβολής ποινής σε προπονητή ιπποδρόμου με την αιτιολογία ότι σε δείγμα ούρων ίππου του οποίου ήταν προπονητής βρέθηκε απαγορευμένη ουσία (ΣτΕ 2114/1984).

-Επί απολύσεως μονίμου υπαλλήλου λόγω νόσου (ΣτΕ 102/1985).

-Όταν η ύπαρξη ανωτέρας βίας δημιουργεί λόγο μη ανακλήσεως αδείας λειτουργίας καταστήματος, οπότε η αστυνομική αρχή οφείλει προ της ανακλήσεως να

καλέσει τον ενδιαφερόμενο ώστε να πληροφορηθεί από αυτόν περί του ενδεχομένου συνδρομής λόγου ανωτέρας βίας (ΣτΕ 1750/1985).

-Επί ανακλήσεως υπαγωγής επιχειρήσεως σε αναπτυξιακό νόμο λόγω υπαιτίων ενεργειών εκπροσώπων αυτής (ΣτΕ 1139/1986).

-Επί δημοπρατήσεως έργου, όταν προτείνεται απόκλιση εκ των τιθεμένων τεχνικών όρων και η Διοίκηση πρόκειται για τον λόγο αυτό να απορρίψει την πρόταση (ΣτΕ 2180/1986).

-Επί θέσεως υπαλλήλου σε αργία κατ' όρθρο 192 Υπαλλ. Κώδικα (ΣτΕ 3012/1986).

-Επί ανακλήσεως αδείας συστάσεως Α.Ε., όταν αυτή γίνεται λόγω μη πραγματικής καταβολής του κεφαλαίου, υπάρχει δε αμφισβήτηση ως προς την καταβολή αυτή, εξαιτίας της οποίας ασκήθηκε ποινική δίωξη κατά των μελών του Δ.Σ. της εν λόγω εταιρείας (ΣτΕ 3732/1986).

-Επί απελάσεως αλλοδαπού, εφόσον εξετιμήθη η όλη υποκειμενική συμπεριφορά αυτού (ΣτΕ 3149/1987).

-Επί κηρύξεως εκπτώτων μελών του Δ.Σ. οικοδομικού συνεταιρισμού για παραπτώματα που τους αποδίδονται (ΣτΕ 3692/1987).

-Επί ανακλήσεως αδείας χρήσεως δημοσίου χώρου λόγω υπαιτίου συμπεριφοράς του ενδιαφερομένου (ΣτΕ 1129/1988).

-Επί αναστολής αναγνώρισης επιχειρήσεως τυποποίησης ελαιολάδου (ΣτΕ 220/1989).

-Επί μεταθέσεως εφημερίου, εφόσον η δικαιολογητική βάση του μέτρου ανάγεται σε υπαίτιες ενέργειες τούτου (ΣτΕ 2698/1990).

-Επί απαγορεύσεως σε άτομα ή σε ομάδες ατόμων της εισόδου και χρήσεως των εγκαταστάσεων και οργάνων γυμναστηρίου, λόγω ανάρμοστης συμπεριφοράς ή μη συμμορφώσεως με τον κανονισμό λειτουργίας του, που εκδίδει η Επιτροπή Διοικήσεως του Εθνικού Γυμναστηρίου Αιγάλεω (ΣτΕ 297/1991)

-Επί ανακλήσεως αδείας σκοπιμότητας προς δρομολόγηση πλοίου (ΣτΕ 1850/1992). Η σύνταξη από τα τελωνειακά όργανα πρωτοκόλλου κηρύσσοντος εισαγόμενα εκ της αλλοδαπής αυτοκίνητα, ως αξήτητα άνευ προηγούμενης κλήσεως και ακροάσεως του ενδιαφερομένου αντίκειται στο όρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος (ΠρωτΑθ 9612/1981).

Αντιθέτως, έχει κριθεί ότι δεν απαιτείται ο τύπος της προηγούμενης ακρόασης στις ακόλουθες περιπτώσεις:

-Επί διαγραφής ή τροποποίησης της υπηρεσιακής εκθέσεως (ΣτΕ 1664/1974 ): Από το άρθρο 92 παρ. 4 του Υ. Κ. και από τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου περί ακρόασης του διοικουμένου προ της εκδόσεως πράξεως δυσμενούς γι' αυτόν, δεν απαιτείται η κατά την συνεδρίαση του υπηρεσιακού συμβουλίου κατά την οποία επιλαμβάνεται τούτο της αιτήσεως υπαλλήλου περί διαγραφής ή τροποποίησης υπηρεσιακής εκθέσεως, παράσταση του υπαλλήλου προς προφορική ανάπτυξη των ισχυρισμών του, καθόσον το υπηρεσιακό συμβούλιο δεν επιλαμβάνεται του εν λόγω ζητήματος αυτεπαγγέλτως, αλλά κρίνει περί του αντικειμενικώς υποστατού των αναφερομένων στην υπηρεσιακή έκθεση πραγματικών περιστατικών κατόπιν αιτήσεως του υπαλλήλου.

-Επί χαρακτηρισμού αυθαιρέτου (ΣτΕ 2037/1977).

-Επί κηρύξεως αναγκαστικής απαλλοτριώσεως (ΣτΕ 3483/1977).

-Επί των μετεχόντων στα συλλογικά όργανα προς έκφραση της απόψεως αυτών (ΣτΕ 966/1978).

-Επί απαγορεύσεως εκμεταλλεύσεως λατομείου (ΣτΕ 2391/1978).

-Επί χαρακτηρισμού κτισμάτων ως χρηζόντων ειδικής κρατικής προστασίας (ΣτΕ 2041/1978)

-Επί ανακλήσεως μεταγραφής εκ σχολής της αλλοδαπής λόγω μη συνδρομής των νομίμων προϋποθέσεων (ΣτΕ 2637/1978).

-Επί θέσεως δημάρχου σε αργία, εφόσον ο νομάρχης υποχρεώνεται να προβεί στην έκδοση της σχετικής πράξεως με μόνη την διαπίστωση της παραπομπής του δημάρχου δι' απευθείας κλήσεως για ένα εκ των αδικημάτων του άρθρου 127 παρ. 2 π. δ/τος 933/195 (ΣτΕ 3801/1978) (βλ. και σελ. 21).

-Επί καθορισμού των οικονομολογικών εφημερίδων , ο οποίος διενεργείται υπό του Υπουργού Εμπορίου βάσει αντικειμενικών δεδομένων (ΣτΕ 1326/1979).

-Επί κηρύξεως εκτάσεων ως αναδασωτέων (ΣτΕ 2248/1979).

-Επί διενέργειας υπηρεσιακών μεταβολών των υπαλλήλων από τη Διοίκηση (ΣτΕ 2700/1979).

-Επί τροποποίησης σχεδίου πόλεως δια καθορισμού χώρου προς ανέγερση κτιρίου (ΣτΕ 3620/1979).

-Επί εκδόσεως πρωτοκόλλου χαρακτηρισμού οικοδομής ως ετοιμόρροπου και επικίνδυνου (ΣτΕ 394/1980).

- Επί ακυρώσεως αδείας κυκλοφορίας τρίτροχου Δ.χ. για λόγους αντικειμενικούς (ΣτΕ 1689/1980).
- Επί απολύσεως υπαλλήλου λόγω συμπλήρωσεως 35ετίας (ΣτΕ Ολ 1877/1980).
- Επί προαγωγών υπαλλήλων για την συνεκτίμηση δυσμενών στοιχείων (ΣτΕ 3881/1980).
- Επί κηρύξεως τμημάτων πόλεως ως παραδοσιακών και κτιρίων ως διατηρητέων (ΣτΕ 3984/1980).
- Επί ανακλήσεως αδείας και πτυχίου εκτελωνιστή αυτοδικαίως λόγω συμπλήρωσεως ορίου ηλικίας (ΣτΕ 565/1981).
- Επί ανακλήσεως διπλώματος σπουδαστή Ε.Μ.Π. εκ του λόγου ότι η χορηγηθείσά σ' αυτόν απαλλαγή παρακολούθησεως μαθήματος κατά την φοίτηση στηρίχτηκε σε πλαστή βεβαίωση (ΣτΕ 1020/1981).
- Επί χαρακτηρισμού ακινήτων ως έργων τέχνης (ΣτΕ 1295/1981).
- Επί συστάσεως υποχρεωτικής δουλειάς σε ύδατα (ΣτΕ 1962/1981).
- Επί επανακρίσεων προς αποκατάσταση διωχθέντων ή απομακρυνθέντων για πολιτικούς λόγους επί Δικτατοριών (ΣτΕ 1972/1981).
- Επί μεταθέσεων υπαλλήλων (ΣτΕ 1707/1982).
- Επί περικοπής αποδοχών υπαλλήλου λόγω συμμετοχής σε απεργία (ΣτΕ 2135/1982).
- Επί πράξεως προσδιορισμού φόρου κληρονομιάς (ΣτΕ 2267/1982).
- Επί ανακλήσεως αδείας κυκλοφορίας επιβατηγού αυτοκινήτου (ΣτΕ 2226/1982).
- Επί ακυρώσεως πτυχίου κατόπιν παρανόμου μετεγγραφής στηριχθείσης σε ανατραπέν περιστατικό (ΣτΕ 2385/1982).
- Επί υποχρεωτικής θέσεως δημοτικού άρχοντος σε αργία μέχρι εκδόσεως ποινικής αποφάσεως (ΣτΕ 3228/1982).
- Επί αποφάσεως νομιάτρου περί αχρηστεύσεως βόθρου (ΣτΕ 3892/1982).
- Επί έκτατης εισφοράς, των άρθρων 15 επ. ν. 257/1976, από τα κέρδη επιχειρήσεως που βεβαιώνεται μεν οίκοθεν από τη φορολογική αρχή, επί τη βάσει όμως των δηλώσεων και των οριστικών πράξεων προσδιορισμού των οικονομικών αποτελεσμάτων (ΣτΕ 116/1983).
- Επί εξαιρέσεως εκ κατεδαφίσεως αυθαίρετης κατασκευής (ΣτΕ 866/1983).
- Επί ανακλήσεως αδείας λειτουργίας κέντρου διασκέδασης λόγω μετατροπής των συνθηκών λειτουργίας του (ΣτΕ 1997/1983).
- Επί διαγραφής μετοχών εταιρείας από το Χρηματιστήριο (ΣτΕ 3501/1983).

-Επί αφαιρέσεως αδείας και πινακίδων επιβατηγού αυτοκινήτου Ι.Χ. λόγω αντικαταστάσεως αμαξώματος (ΣτΕ 3804/1983).

-Επί απαλλαγής εκ των καθηκόντων του, του Γενικού Επιτρόπου Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου λόγω συμπληρώσεως του 67ου έτους (ΣτΕ 3842/1983).

-Επί επιβολής προστίμου λόγω παραβάσεως Κ.Φ.Σ. εφόσον ο παραβάτης δύναται να ζητήσει την εξώδικη λύση της διαφοράς (ΣτΕ 3855/1983).

-Επί ασκήσεως ελέγχου νομιμότητας κατ' άρθρο 8 ν. 3200/1955 (ΣτΕ 4059/1983).

-Επί απομακρύνσεως Μητροπολίτη λόγω αντικειμενικής διαστάσεως αυτού μετά του ποιμνίου του (ΣτΕ 4113/1983).(βλ. και σελ.22)

-Επί κατεδαφίσεως αυθαιρέτων σε αγιαλό (ΣτΕ 156/1984).

-Επί μονιμοποιήσεως δοκίμου υπαλλήλου, καθόσον η μονιμοποίηση συνιστά υπηρεσιακή μεταβολή (ΣτΕ 696/1984).

-Επί ανακλήσεως αδείας κέντρου διασκεδάσεως, εφόσον η αιτούσα δεν είχε τις προϋποθέσεις που τάσσει ο νόμος για τη χορήγησή της (ΣτΕ 2895/1984).

-Επί εκδόσεως διαπιστωτικής πράξεως για την συνδρομή της εξαιρετικής περίπτωσης του σχηματισμού με ιδιωτική βούληση κοινοχρήστου χώρου (ΣτΕ 3245/1984).

-Επί αναδασώσεως (ΣτΕ Ολ 4200/1984).

-Επί ανακλήσεως αποφάσεως τοποθετήσεως σε θέση ειδικευομένου γιατρού που έγινε για λόγους μη οφειλομένους σε υπαιτιότητά του (ΣτΕ 391/1985).

-Επί ανακλήσεως αδείας συνεργείου καταπολεμήσεως τρωκτικών, η οποία έγινε λόγω παραβάσεως όρου από τον οποίο χορηγήθηκε (χρήση μη επιτρεπόμενου φαρμάκου) (ΣτΕ 948/1985).

-Επί διαταγής άμεσης διακοπής οικοδομικών εργασιών λόγω υπερβάσεως οικοδομικής άδειας (ΣτΕ 1059/1985).

-Επί ανακλήσεως άδειας λειτουργίας βιομηχανίας κατ' εκτίμηση αντικειμενικών στοιχείων (ΣτΕ 1062/1985). -Επί ανακλήσεως οικοδομικής άδειας (ΣτΕ 1454/1985).

-Επί ορισμού προσωρινού επιτρόπου σε τράπεζα (ΣτΕ 2250/1985).

-Επί απαγορεύσεως λειτουργίας αποθήκης λόγω κινδύνων για τη δημόσια υγεία (ΣτΕ 3280/1986).

-Επί ανακλήσεως αδείας λειτουργίας καταστήματος όταν αυτή οφείλεται σε εφαρμογή μέτρου περί χρήσεων γης (ΣτΕ 3901/1986).

-Επί αποβολής αρτοποιού εκ του μισθίου (ΣτΕ 4071/1986).

-Επί χαρακτηρισμού διαγωγής μαθητή ως κοσμίας, διότι ο χαρακτηρισμός αυτός δεν υπόκειται σε ακυρωτικό έλεγχο ως προϊόν ουσιαστικής εκτιμήσεως και αξιολογήσεως της συμπεριφοράς του μαθητή (ΣτΕ 4442/1986).

-Επί αναγκαστικής απαλλοτριώσεως υπέρ δήμων και κοινοτήτων (ΣτΕ 4756/1986).

-Επί αναγωγής νοσηλευτικού ιδρύματος, προστατευομένου από το άρθρο 109 του Συντάγματος, σε ν.π.δ.δ., κατόπιν αποφάσεως του Δ.Σ. αυτού, χωρίς να κληθούν οι εκτελεστές διαθήκης (ΣτΕ 122/1987).

-Επί απαγορεύσεως ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας, άρθρο 7 αν. 2520/1940), λόγω κινδύνου για τη δημόσια υγεία (ΣτΕ 796/1987).

-Επί εκδόσεως αποφάσεως Υπουργού περί αποχής καθηγητή Α.Ε.Ι. από την άσκηση των καθηκόντων του μέχρι εκδόσεως της πειθαρχικής αποφάσεως (ΣτΕ 2603/1987).

-Επί ανακλήσεως αδείας λειτουργίας εταιρείας μη αυξήσεως του εταιρικού κεφαλαίου εντός της από τον νόμο ταχθείσης προθεσμίας (ΣτΕ 3140/1987).

-Επί διακοπής λειτουργίας εργοστασίου, εφόσον στηρίχτηκε στο γεγονός ότι το εργοστάσιο λειτουργούσε χωρίς άδεια (ΣτΕ 3643/1987).

-Δεν αντίκειται στο άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. η μη κοινοποίηση από τον Οικονομικό Έφορο στον εισοδηματία του σημειώματος του άρθρου 45 παρ. 8 Κ.Φ.Σ μετ' έλεγχον διενεργηθέντα εκτός της έδρας της επιχειρήσεως (ΔιοικΠρωτΑθ Αρ. 4628/1982) .

-Δεν υπάρχει παράβαση του άρθρου 20 παρ. 2 του Σ. με την απόλυση υπαλλήλου λόγω καταργήσεως της θέσεως του (ΣτΕ 3045-46/1997).

## 26. Περίληψη

Τα παραπάνω συνοψίζονται στους εξής κανόνες: 1<sup>ov</sup>. Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης αποτελεί γενική αρχή του διοικητικού δικαίου. 2<sup>ov</sup>. Κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ. 2 Σ και στο άρθρο 6ΚΔΔ. 3<sup>ov</sup>. 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, γραπτά ή προφορικά, ως προς τα σχετικά ζητήματα. 4<sup>ov</sup>. Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης αποτελεί αφενός ατομικό δικαίωμα των διοικουμένων και αφετέρου ουσιώδη τύπο της διοικητικής διαδικασίας. 5<sup>ov</sup>. Σκοπός του δικαιώματος αυτού είναι πρώτον, να δίδει στον ενδιαφερόμενο διοικούμενο τη δυνατότητα να εκθέσει τις απόψεις του, υποστηρίζοντας τα δικαιώματα ή συμφέροντά του και να προτείνει εύλογες λύσεις προληπτικά, πριν η Διοίκηση προβεί στη λήψη κάποιου επαχθούς μέτρου και δεύτερον, να δίδει στη Διοίκηση την ευκαιρία να λάβει καλύτερη πληροφόρηση, ώστε να ρυθμίσει αποτελεσματικότερα το υπό κρίση ζήτημα. 6<sup>ov</sup>. Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης ισχύει για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο, δηλαδή, προϋποθέτει και αναφέρεται σε ολοκληρωμένες διοικητικές πράξεις. 7<sup>ov</sup>. Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης αφορά μόνο τις ατομικές διοικητικές πράξεις, δηλαδή στην έκταση εφαρμογής δεν περιλαμβάνονται οι κανονιστικές. 8<sup>ov</sup>. Η υποχρέωση της προηγούμενης ακρόασης ισχύει απευθείας εκ του Συντάγματος, κι αν ακόμα δεν την προβλέπει ρητά ο νόμος. 9<sup>ov</sup>. Το δικαίωμα ακρόασης αφορά αποφάσεις της διοίκησης που εκδίδονται κατ' εκτίμηση της υποκειμενικής συμπεριφοράς του ενδιαφερομένου και όχι αντικειμενικών δεδομένων (εξαιρέση: διαδικασία εκδόσεως αποφάσεως περί κατεδαφίσεως αυθαιρέτου). 10<sup>ov</sup>. Δεν απαιτείται η τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο ενδιαφερόμενος ήδη ακούστηκε ή είχε την ευκαιρία να ακουστεί καθώς επίσης και όταν προβλέπεται διαδικασία δευτεροβαθμίου κρίσεως (ενστάσεις, προσφυγές). 11<sup>ov</sup>. Δεν απαιτείται προηγούμενη ακρόαση όταν τα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντα του διοικουμένου θίγονται απευθείας εκ του νόμου. 12<sup>ov</sup>. Η τήρηση της αρχής της προηγούμενης ακρόασης αποκλείεται σε περιπτώσεις επείγοντος, ελεγκτικής φύσεως του διοικητικού μέτρου ή υπερέχοντος δημοσίου συμφέροντος.

## ΛΗΜΜΑΤΑ

Δικαίωμα

Ατομικό Δικαίωμα

Κοινωνικό Δικαίωμα

Προηγούμενη Ακρόαση

Διαδικαστικές Προϋποθέσεις

Δυσμενής Πράξη

Διοικητικά Στοιχεία

Διοικούμενος

Διοικητικές Πράξεις

Διοίκηση

Διοικητική Σύμβαση

Υποκείμενο

Αντικείμενο

Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο



## 27. Summary

The above can be summarized in the following rules: 1<sup>st</sup>. The right of previous hearing constitutes a general principle of the Administrative Law. 2<sup>nd</sup>. It is provided in the article 20 par. 2 Const. and in the article 6KDD. 3<sup>rd</sup>. Administrative authorities before each action or measure against the rights or interests of a concrete person, owe to call the interested to express his opinions, in writing or orally, as for the relative issues. 4<sup>th</sup>. The right of previous hearing constitutes on one side an individual right of the managed and on the other side an essential type of administrative process. 5<sup>th</sup>. Aim of this right is firstly, to give the interested managed the possibility of exposing his opinions, supporting his rights or interests and of proposing legitimate solutions preventively, before the Administration proceeds in the taking of some heavy measures and secondly, to give the Administration the occasion to receive better information, so that to more effectively regulate the under crisis issue. 6<sup>th</sup>. The right of previous hearing is in effect for each administrative action or measure, that is to say, presupposes and it refers to completed administrative acts. 7<sup>th</sup>. The right of previous hearing only concerns the individual administrative acts, that is to say in the extent of application lawful ones are not included. 8<sup>th</sup>. The obligation of previous hearing is in effect direct from the Constitution, even if it is not provided expressly by the law. 9<sup>th</sup>. The right of hearing concerns decisions of administration that are published at estimate of the subjective behavior of the interested and not ones based on objective data (exception: process of publication of decision as per demolition of an arbitrary). 10<sup>th</sup>. No observation of the previous hearing type is required in the cases at which the interested was already heard or had the occasion to be heard as well as when process of secondary crisis (objections, resorts) is provided. 11<sup>th</sup>. No previous hearing is required when the rights or legal interests of the managed are offended directly from the law. 12<sup>th</sup>. The observation of the previous hearing principle is excluded in urgent cases, in cases of controlling nature of the administrative measure or of surpassing public interest.

## 28. Συντομογραφίες

Συμβούλιο της Επικρατείας: ΣτΕ

Άρειος Πάγος: ΑΠ

Ελεγκτικό Συνέδριο: ΕΣ

Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας: ΚΔΔ

Σύνταγμα: Σ

Βλέπε: βλ.

Σελίδα-ες: σελ.

## 29. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- 1) Π.Δ. Δάγγογλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 1984, Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- 2) Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 1991 Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας.

### ΜΟΝΟΓΡΑΦΙΕΣ – ΑΡΘΡΑ

- 1) Γ. Αναστασόπουλος, Η προστασία της δεδαικιοποιημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτου προς το κράτος Διοικητικό Δίκαιο, 1980, σελ. 9επ.
- 2) Χ. Απαλαγάκη, Το δικαίωμα ακρόασης των διαδίκων στην πολιτική δίκη, 1989, Θεσσαλονίκη, Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- 3) Α. Γέροντας, Η ηλεκτρονική επεξεργασία των προσωπικών πληροφοριών, το Σ 1989, σελ. 58 επ. / Η διοικητική διαδικασία, Νοβ 1989, σελ. 42επ.
- 4) Π. Δάγγογλου, Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου, Νοβ 1979, σελ. 1509 επ., 1556 επ.
- 5) Π. Δάγγογλου, Το κρίσιμο νομικό καθεστώς κατά την θετική διαμόρφωση της διοίκησης στις αποφάσεις του ΣτΕ, Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- 6) Π. Λαζαράτος, Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία, 1992, Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας.

- 7) Π. Λαζαράτος, Το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. κατά την έκδοση διοικητικών πράξεως με τη βοήθεια ηλεκτρονικών υπολογιστών, Νοβ 1990, σελ. 427 επ.
- 8) Π. Λαζαράτος, Νομική φύση και τύποι των αυτοματοποιημένων διοικητικών πράξεων, Το Σ 1990, σελ. 197 επ.
- 9) Σ. Λύτρας, Έννοια και βασική διάκριση των κυρώσεων στο ελληνικό θετικό δίκαιο, 1984, Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- 10) Α. Μάνεσης – Α. Μανιτάκης, Κρατικοί Παρεμβατισμοί και Σύνταγμα, Δ 1981, σελ. 1199 επ.
- 11) Γ. Μητσόπουλος – Κ. Κεραμεύς – Ε. Σπηλιωτόπουλος (γνωμ.) 1980, ελ. 1009 επ.
- 12) Α. Παντελής, Ζητήματα Συνταγματικών Επιφυλάξεων, 1984, Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- 13) Β. Παπαχρήστου, Η διοικητική εκτέλεση, 1999, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- 14) Π. Παραράς, Σύνταγμα 1975 – Corpus I, 1982, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- 15) Ρ. Pavlopoulos, La garantie constitutionnelle du principe audi et alteram partem dans l'ordre juridique grec, RHDI, 1979, σελ. 340 επ.
- 16) Π. Παυλόπουλος, Κανόνες ανάκλησης των διοικητικών πράξεων, Εφαρμογές 1988, σελ. 459 επ.
- 17) Π. Παυλόπουλος, Ζητήματα Δικαστικής Προστασίας στο πλαίσιο των διαφορών από διοικητικές συμβάσεις, Διοικ. Δ 1991, σελ. 249 επ.
- 18) Κ. Ρίζος, γνωμοδότηση του ΕΣ, Το Σ 1987, σελ. 131.
- 19) Β. Ρώτης, Η περιπέτεια του άρθρου 20 παρ. 2 Σ: Συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη, 1989, σελ. 335 επ., Αθήνα – Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- 20) Ι. Σάρμας, Η Συνταγματική και διοικητική νομολογία του ΣτΕ, 1990, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- 21) Κ. Σπανός, Το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως κατά το άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. Διοικητ. Μεταφ/ση 1982, τ. 9, σελ. 54 επ.
- 22) Ε. Σπηλιωτόπουλος, Η σημασία της ικανοποίησης των μη δημοσιευτέων ατομικών διοικητ. Πράξεων, ΕΔΔ 1972, σελ. 368 επ.

- 23) Ε. Σπηλιωτόπουλος, Βασικοί θεσμοί δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου, 1985, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- 24) Ε. Σπηλιωτόπουλος, Π. Παυλόπουλος, Οι προϋποθέσεις νόμιμης άσκησης του δικαιώματος της προηγούμενης ακροάσεως του διοικουμένου, Νοβ 1987, σελ. 335 επ.
- 25) Μ. Στασινόπουλος, Το δικαίωμα της υπερασπίσεως των πολιτών κατά το άρθρο 20 παρ. 2 Συντ, ΕΔΔ 1988, σελ. 5επ.
- 26) Μ. Στασινόπουλος, Το δικαίωμα υπεράσπισης ενώπιον των διοικητικών αρχών, 1974, Αθήνα, Αφοί Ρόδη.
- 27) Μ. Stasinopoulos, Le droit de la defense ..... les autorites administratives, 1976.
- 28) Α. Στασινοπούλου, Η συνταγματική προστασία του δικαιώματος της ακροάσεως του διοικουμένου, ΕΔΔ 1976, σελ. 165 επ.
- 29) Α. Τάχος, Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία κατά τον νόμο 1599/1986, ΕΔΔ 1986 σελ. 289 επ.
- 30) Α. Τσάτσος, Η ακρόασις του ενδιαφερομένου εν τη διοικητική διαδικασία : Διοίκησις και Δίκαιον, 1979, σελ. 114 επ., Αθήνα, Αφοί Σάκκουλα.
- 31) Κ. Καλαζωνίτης, Η προηγούμενη ακρόαση των ενδιαφερομένων εις το νόμο περί α.ε., Αφιέρωμα στον Α. Τσιριντάνη, 1980, σελ. 603 επ.
- 32) Κ. Χιώλος, Η κατάχρηση της εξουσίας, 1985, Αθήνα, Αφοί Σάκκουλα.
- 33) Κ. Χιώλος, Η συνταγματική αρχή της προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου υπό της διοικήσεως προ της λήψεως δυσμενούς διοικητικού μέτρου, Αρμ. 42 1988, σελ. 191 επ.
- 34) Χ. Χρυσανθάκης, Η νομική φύση των διαφορών του ΚΕΔΕ, 1989, Αθήνα, Αφοί Σάκκουλα.

ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ  
ΣΧΟΛΗ ΝΟΜΙΚΩΝ – ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ  
ΜΑΘΗΜΑ : ΑΤΟΜΙΚΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

Δ' ΕΞΑΜΗΝΟ

ΘΕΜΑ:

**ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ**

**ΓΙΑΝΝΑΡΟΥ ΑΛΙΚΗ  
Α.Μ. 1340200300070**

**ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:  
ΑΝΤΡΕΑΣ ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ**

ΑΘΗΝΑ  
ΜΑΪΟΣ 2005