

1.ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η συνταγματική κατοχύρωση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων στο δεύτερο μέρος του Συντάγματος της χώρας μας του 1975/1986/2001 θα ήταν κενή περιεχομένου, εάν δεν περιελάμβανε το δικαίωμα δικαστικής προστασίας όπως ρητά προβλέπεται στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντ. .

Το Σύνταγμα βέβαια επεκτείνει την προστασία αυτή των συνταγματικών δικαιωμάτων με τη μορφή της προηγούμενης ακρόασης από τη δικαστική και στην διοικητική διαδικασία στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου. Σύμφωνα με αυτό : «Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του». Το δικαίωμα αυτό κατοχυρώνεται επίσης στο άρθρο 6 παρ. 3 του ΚΔΔιαδ. , συναφές μετοποίιο είναι και το άρθρο 6 παρ. 3 της ΕΣΟΔΑ.

Πριν από τη ρητή θεσμοθέτηση στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντ. το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης είχε καθιερωθεί από γενική αρχή του διοικητικού δικαίου (βλ. ΣτΕ 1009,3034/1972).

Η θεμελιώδης αυτή αρχή, το κεντρικό αυτό διαδικαστικό δικαίωμα αποτελεί και το αντικείμενο της παρούσης εργασίας, η οποία διαγράφει την παρακάτω πορεία. Καταρχάς κάνοντας μια γενική αναφορά στο δικαίωμα της ακρόασης , παραθέτουμε την καταγωγή και κατοχύρωση του δικαιώματος , τη σημασία του και κλείνουμε το πρώτο μέρος της εργασίας . Στο δεύτερο στάδιο μελετάμε την έννοια , το περιεχόμενο του δικαιώματος και ρυθμιστικό πεδίο της συνταγματικής διάταξης που το κατοχυρώνει. Τέλος με βάση τη συστηματική ερμηνεία εξετάζουμε πως διαμορφώνονται οι εξαιρέσεις από το δικαίωμα του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντ. με τα συμπεράσματα μιας σύντομης συγκριτικής επισκόπησης αναφορικά με τα σχετικώς ισχύοντα στο Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο .

2.ΠΡΟΛΟΓΟΣ-ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

Πριν ισχύσει το Σύνταγμα του 1975 ήταν γενικώς αποδεκτό ότι πριν από την επιβολή κάποιου οποιοδήποτε δυσμενούς διοικητικού μέτρου που να συνδέεται με υπαίτια συμπεριφορά του διοικούμενου, η Διοίκηση υποχρεούνταν πριν την έκδοση της διοικητικής πράξης να εισακούσει τις απόψεις του διοικούμενου καθώς και τις σχετικές του εξηγήσεις. Το δικαίωμα αυτό έπαιρνε συχνά τη μορφή ουσιώδους τύπου της δικαιοπραξίας. Εφόσον δεν υπήρχε θεσπισμένος νόμος για την ύπαρξη του δικαιώματος αυτού, η υποχρέωση αυτή πήγαζε από άγραφο κανόνα του δικαίου.

Η θεωρία δεν ήταν ομόφωνη ως προς το θέμα του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασεως , υπήρχε η άποψη ότι εκείνο που ξεχωρίζει την δημοκρατία από την δικτατορία, σε ένα υποτιθέμενο κράτος δικαίου, είναι η δυνατότητα που παρέχει στον πολίτη να χρησιμοποιήσει το δικαίωμα δικαστικής προστασίας αναπτύσσοντας τις απόψεις του ενώπιον ενός αμερόληπτου δικαστηρίου. Οποιοσδήποτε αποκλεισμός του δικαιώματος δημιουργεί ταυτόχρονα και περιορισμό του κράτους δικαίου και φανερώνει φαινόμενα αυθαιρεσίας εκ μέρους της κρατικής εξουσίας και οδηγεί προς το αστυνομικό κράτος ¹.

Στο Σύνταγμα του 1953 δεν υπήρχε πανυγηρικά κατοχυρωμένη διάταξη για το δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας , όμως « συνεγγύτω αβιάστως το δικαίωμα της υπερασπίσεως από το σύνολο των εγγυήσεων περί δημοσιότητας των συνεδριάσεων των δικαστηρίων, περί δημοσιεύσεως των αποφάσεων και αιτιολογήσεως αυτών , συνδυαζόμενης προς την ισοβιότητα των δικαστών και προς το δικαίωμα επί του φυσικού δικαστήν»^{2,3}.

¹ Βλ. Μπέης Κ. «Ο άκυρος περιορισμός του δικαιώματος ακρόασης» , Δίκη , 1975

² Βλ. Στασινόπουλος Μ. «Το δικαίωμα υπεράσπισης ενώπιον των διοικητικών αρχών,σελ.256, 1974

³ Απόσπασμα πρότασης προέδρου του Αρείου Πάγου Μαργέλου Δ. Σε θέμα αναφορικά με την συνταγματική στήριξη του δικαιώματος ακρόασεως «Όταν οι πρωτόπλαστοι ημάρτησαν ,Ο Θεός ο παντοδύναμος, δεν τους ετιμώρησεν αμέσως αλλά τους εκάλεσε προηγουμένως να απολογηθούν, διατί αμαρτήσατε και μόνον κατόπιν της αιτιολογίας τους τους ετιμώρησεν. Από τότε ενεμφυτεύθει στη φύση του ανθρώπου το δικαίωμα να υπερασπίζεται τον εαυτό του πριν κριθεί και κατέστη πρωταρχικό δικαίωμά του. Δι' αυτόν λέγουν ότι το δικαίωμα της υπερασπίσεως είναι αρχαιότερο από τον άνθρωπο .»

Η έννοια της «ακροάσεως» θεωρείται σύμφυτο στοιχείο του Συντάγματος στην έννοια της προστασίας της αξίας του ανθρώπου. Προυπήρχε η θεμελίωσή του απο τον 12^ο αιώνα ακόμη όταν η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου κατατασσόταν στα ουσιώδη στοιχεία της κάθε δικαστικής αποφάσεως , η έλλειψη της οποίας οδηγούσε στην χρήση του εκάστοτε ενδικου βοηθήματος. Συνεπώς, η πρόσκληση του ενδιαφερομένου προς ακρόαση πριν από τη έκδοση κάποιας αποφάσεως θεωρούνταν ένα γεγονός πρακτικά απαραίτητο.⁴ Η έλλειψη προηγούμενης ακροάσεως καθιστούσε ολόκληρη την διαδικασία ανυπόστατη.⁵ Καθίσταται φανερό το γεγονός ότι η θεμελίωση της αρχής ακροάσεως του ενδιαφερομένου δεν είναι μόνο νομική αλλά και φιλοσοφική, θεολογική και ιστορική. Σκοπός άρα της συνταγματικής θεμελίωσης του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου είναι η κατοχύρωση του ως δικαίωμα το οποίο επαφίεται στην αξία του ανθρώπου, προτού ο ελευταίος βρεθεί μπροστα σε μία απόφαση με ισχύ δεδικασμένου. Η βαρύτητα άλλωστε της προσβολής των δικαιωμάτων του ενδιαφερομένου μπορεί να καθορίζει τον τρόπο και τον χρόνο καθώς και την διαδικασία της παροχής ακροάσεως ,δεν μπορεί όμως να θίγεται η ίδια η διαδικασία προσβάλλοντας ταυτόχρονα και την αξία του ανθρώπου όπως προαναφέραμε.⁶

Στο δίκαιο των Η.Π.Α. καθώς και στα δίκαια των κρατών –μελών , στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, το δικαίωμα ακροάσεως δεν κατοχυρώνεται γενικά και ανεξάρτητα αλλά υπό προϋποθέσεις και περιορισμούς. Στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο κυριαρχεί η προσπάθεια εξισορρόπησης του δικαιώματος εν σχέσει με τα άλλα με την διαδικασία της στάθμισης του με άλλα προστατευόμενα αγαθά ή αρχές.⁷

Την παραπάνω αρχή επικαλέστηκε το ΣτΕ σε 21 αποφάσεις του για να ακυρωθούν οι απολύσεις κατά την επταετία των δικαστών ροκαλώντας κατ'αυτόν τον τρόπο την βίαιη επέμβαση των συνταγματαρχών με τον αποκεφαλισμό των εκλεκτόρων μελών του δικαστηρίου.⁸

⁴ Βλ. Λαζαράτος Π. « Το δικαίωμα ακροάσεως σε διοικητικές διαδικασίες» Αθήνα-Κομοτηνή 1992, σελ.55-57

⁵ Χαρακτηριστική σ' αυτό το σημείο είναι η διαταγή του Γρατιανού η οποία χαρακτηριστικά αναφέρει ότι η παρουσία και η ακρόαση του ενδιαφερομένου στην διαδικασία επιβολής διοικτικού προστίμου δεν αποτελεί απλή απαίτηση του ανθρώπινου αλλά του φυσικού δικαίου που θεμελιώνεται στο θείο λόγο. Βλ. Weingand (1976), σελ. 134 επ.

⁶ Βλ. Λαζαράτος Π. « Το δικαίωμα ακροάσεως σε διοικητικές διαδικασίες», εκδ. Σάκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1992, σελ. 65

⁷ Βλ. Λαζαράτος Π. «Το δικαίωμα ακροάσεως σε διοικητικές διαδικασίες», εκδ. Σάκουλα, Αθήνα Κομοτηνή 1992, σελ. 155-156 Βλ Πρακτικά Βουλής 1975, σελ. 52

3.ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Αναγκαίο κρίνεται ξεκινώντας τη μελέτη μας να , προσεγγίσουμε το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντ. από γραμματική και τελλολογική άποψη. Θα προσπαθήσουμε έτσι να φωτίσουμε το εννοιολογικό περιεχόμενο , τα όρια και τους όρους της προηγούμενης ακρόασης τη στιγμή μάλιστα που η ιστορική ερμηνεία όπως είδαμε παραπάνω ελάχιστα μπορείνα μας προσφέρει.

Α) Παρότι προσπάθειες εννοιολογικής προσέγγισης της ακρόασης ως δικαιώματος του συμμετέχοντος σπανίζουν τόσο στην ελληνική όσο και στη διεθνή βιβλιογραφία μπορούμε με προσεκτικότερη έρευνα να οδηγηθούμε στα ακόλουθα : Το Σύνταγμα του 1975 δίδει σαφές έρεισμα για τη γραμματική ανάλυση της λέξης «ακρόασης» .Παραπέμποντας στην παρ. 2 του άρθρου 20 μέσω του συμπλεκτικού συνδέσμου «και» στα όσα αναφέρονται στην παρ. 1 του ίδιου άρθρου παραθέτει ουσιαστικά ένα σύντομο ορισμό της έννοιας που μπορεί να διατυπωθεί ως εξής : «Ακρόαση σε μια διοικητική διαδικασία είναι το δικαίωμα του ενδιαφερομένου να αναπτύξει ενώπιον της αρμόδιας διοικητικής αρχής τις απόψεις του για τα θιγόμενα από μια διοικητική ενέργεια ή μέτρο , δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του» .

Με βάση τη γραμματική προσέγγιση μπορούμε να διατυπώσουμε τις παρακάτω θέσεις⁸ : α)Η δημιουργική ακρόαση (schöpferisches Zuhören) που κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντ. δεν είναι απλώς δικαίωμα πληροφόρησης της διοικητικής αρχής αλλά δικαίωμα προς ανάπτυξη των απόψεων του ενδιαφερομένου επί των πραγματικών και νομικών δεδομένων της υποθέσεώς του. β)Στο δικαίωμα αυτό του ιδιώτη αντιστοιχεί υποχρέωση της διοικήσεως να λάβει υπόψη της αυτές τις απόψεις και να τις συνεκτιμήσει προτού («προηγούμενη» ακρόαση) καταλήξει στη λήψη μιας συγκεκριμένης απόφασης εις βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του συμμετέχοντος στη διαδικασία.

⁸ βλ. λεπτομέρειες Στασινοπούλου Α. ,Η συνταγματική προστασία τουδικαιώματος της ακρόασης του διοικούμενου ,ΕΔΔ 1976 σελ. 168-169 καθώς καισελ. 457 τωνπρακτικών της Ολομέλειας της Επιτροπής τουΣυντάγματος 1975 , προεδρίαΚ. Τσάτσου 1975

Β) Αναφορικά τώρα με την τελολογική προσέγγιση της διάταξης που μας απασχολεί, δεν πρέπει να παραβλέψουμε τη διττή κατεύθυνση που πρέπει να έχει η προσέγγιση αυτή, καθώς η προηγούμενη ακρόαση δρομολογεί μια στενή επικοινωνιακή σχέση ανάμεσα στον ενδιαφερόμενο και την αρμόδια αρχή με δύο στόχους. Αφ' ενός την προστασία του συμμετέχοντος ιδιώτη όσο αφ' ετέρου την αποτελεσματική και πραγματική διευκόλυνση του διοικητικού έργου.

Μέσω του βασικού διαδικαστικού δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης επιδιώκεται κυρίως η αναβίβαση του ενδιαφερόμενου ιδιώτη από αντικείμενο σε συμμετέχοντα υποκείμενο της διοικητικής διαδικασίας, έχοντας τη δυνατότητα να προστατεύσει αποτελεσματικά τα θιγόμενα συμφέροντα του από μια διοικητική απόφαση ήδη στη διοικητική διαδικασία (durch Verfahren) χωρίς να επαφίεται αποκλειστικά στη διαδικασία στα δικαστήρια. Πέρα όμως από την προστατευτική λειτουργία (Rechtsschutzfunktion) των εννόμων συμφερόντων του ιδιώτη, επιτελείται μέσω της ακρόασης, η εξίσου σημαντική ειρηνευτική λειτουργία, καθώς βρίσκουν και εδώ έδαφος οι τόσο σημαντικές παρακάτω αρχές: η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης του ιδιώτη, η αρχή της ασφάλειας του δικαίου και η αρχή του κράτους δικαίου⁹. Ανατρέπεται έτσι η οποιαδήποτε υποψία «αδιαφάνειας» και η εντύπωση της αυθαιρεσίας στη διοικητική διαδικασία.

Ως άμεση συνέπεια της στενής επικοινωνιακής σχέσης ιδιώτη – διοίκησης επιτυγχάνονται σημαντικά αποτελέσματα σχετικά με την ορθή και ομαλή διεκπεραίωση του διοικητικού έργου. Δίνοντας η διοίκηση τη δυνατότητα στον πολίτη να εκφραστεί για όλα τα περιστατικά που στηρίζουν τις αποφάσεις εις βάρος του, του παρέχει μια προληπτική προστασία, παραμένοντας ατομικά προσανατολισμένη και καταπολεμώντας τις σύγχρονες μάστιγες της αδιαφάνειας, τυποποίησης και ανωνυμίας του διοικητικού έργου.

Αλλά, και παρά τη φαινομενική επιβράδυνση της διοικητικής διαδικασίας, μακροπρόθεσμα η έγκαιρη διάγνωση των άτυπων ιδιορρυθμιών της κάθε περίπτωσης μέσω της ακρόασης στην «πρωτόβαθμη» διοικητική διαδικασία και η αποφυγή της - συχνά μη αναγκαίας-παραπομπής των βαρών εξατομίκευσης της υπόθεσης στην ιεραρχική προϊστάμενη αρχή ή στο δικαστήριο, συντελεί κατ' αυτόν τον τρόπο η ακρόαση στην ισόρροπη κατανομή των κρατικών λειτουργιών, δίνοντας έτσι στην αρχή της αποτελεσματικότητας μια καθολικότερη και δικαιοκρατικότερη διάσταση.

⁹ βλ. Λαζαράτος Π. , Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη διοικητική διαδικασία, Αθήνα-Κομοτηνή, 1992, Αντ. Σάκουλας , σελ. 99-102 ¹⁴ βλ. εκτενή ανάλυση Λαζαράτος Π. , Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη διοικητική διαδικασία, 1992 Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Σάκουλας , στην αντίστοιχη παράγραφο

4. ΣΚΟΠΟΣ ΚΑΙ ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ

Ο σκοπός της συνταγματικής θεμελίωσης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης είναι διττός . Αρχικά δίνει την δυνατότητα στον ενδιαφερόμενο να εκθέσει τις απόψεις του υποστηρίζοντας τα δικαιώματα ή τα συμφέροντά του και να προτείνει εύλογες λύσεις προληπτικά πριν η διοίκηση εκδώσει την δυσμενή γι'αυτόν διοικητική πράξη. Επιπλέον, δίδει στη διοίκηση την δυνατότητα για καλύτερη πληροφόρηση ώστε να ρυθμιστεί αποτελεσματικότερα το τρέχον ζήτημα.¹⁰ Η προηγούμενη ακρόαση πραγματοποιείται σε χρόνο όπου είναι ακόμη δυνατός ο επηρεασμός της διοίκησης από τις απόψεις του ενδιαφερομένου.¹¹ Δεν πρέπει να παραλείψουμε άλλωστε να αναφέρουμε ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως έχει όχι μόνο αντικρατική ενέργεια αλλά και διαπροσωπική.¹²

Βέβαια, η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης δεν θα υφίστατο χωρίς την ύπαρξη του ρητού δικαιώματος δικαστικής προστασίας έτσι όπως θεμελιώνεται στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος. « Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ'αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή τα συμφέροντά του όπως ο νόμος ορίζει.»¹³

Στο δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του εργοδότη αντιστοιχεί υποχρέωση και όχι ένα απλό βάρος της διοίκησης να εισακούσει και να συνεκτιμήσει τις απόψεις αυτές πριν τη λήψη του ανάλογου διοικητικού μέτρου εις βάρος του διοικουμένου. Με την άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης εξυπηρετούνται δύο δράσεις. Αρχικά η προστατευτική δράση του δικαιώματος και του συμφέροντος το διοικουμένου και εκ των υστέρων η δράση της διευκόλυνσης της διοίκησης η οποία εμφανίζεται ως νομιμοποιητική των διοικητικών αποφάσεων εις βάρος του διοικουμένου.¹⁴

¹⁰ Βλ.Γέροντας, Λύτρας , Σιούτη, Φλογαίτης Σ., Παυλόπουλος Π., «Διοικητικό Δίκαιο», Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2004, σελ. 238

¹¹ Βλ. Δαγτόγλου Π., Συνταγματικό Δίκαιο, «Ατομικά Δικαιώματα», Τόμος Β΄

¹² Βλ. Δημητρόπουλος Ανδρέας , Συνταγματικά δικαιώματα ,Απρίλιος 1984, Το δικαίωμα αυτό ισχύει και για κάθε δυσμενές μέτρο ή ενέργεια του εργοδότη σε βάρος των εργαζομένων του.

¹³ Βλ. και άρθρα 6 και 13 ΕΣΔΑ, 14 ΔΣΑΠ, 8 και 10 Οικ.Διακ., 19 ΔιακΕΚοινβ.

¹⁴ Βλ.Λαζαράτος Π., «Το δικαίωμα ακροάσεως σε διοικητικές διαδικασίες»,Αθήνα-Κομοτηνή 1992,σελ.467

Η υποχρέωση της διοίκησης που περιγράφει το άρθρο 20 παρ.2 του Συντάγματος είναι άμεσης εφαρμογής και θέτει ευθεία αρμοδιότητα της διοίκησης ανεξάρτητα από τη νομοθετική διαμεσολάβηση¹⁵. Συνεπώς, τυχόν παράλειψή της καθιστά αυτομάτως άκυρη τη πράξη ή μέτρο.¹⁶

Τυχόν νόμος ο οποίος προβλέπει τη δυνατότητα μόνο και όχι την υποχρέωση της διοίκησης ως προς την προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου θα πρέπει να ερμηνεύεται σύμφωνα με το Σύνταγμα. Δηλαδή στην λέξη δυνατότητα έπρεπε να δοθεί η ερμηνεία «δεν κωλύεται» για να μην θεωρηθεί η διάταξη αντισυνταγματική.¹⁷

Με γνώμονα την αποτελεσματική προηγούμενη ακρόαση, ο διοικούμενος διατηρεί το δικαίωμα της παράστασης με συνήγορο, το γεγονός αυτό λοιπόν αυτομάτως καθιερώνει τις πειθαρχικές δίκες της προηγούμενης ακρόασης με απουσία συνηγόρου αντισυνταγματικές.

Ακόμη και αν η παρουσία δικηγόρου στις πειθαρχικές δίκες δεν θεωρείται ουσιώδης τύπος της διαδικασίας της προηγούμενης ακρόασης, η διοίκηση οφείλει να ικανοποιήσει το αίτημα αυτό του εκάστοτε διοικουμένου.

¹⁵ Βλ. Δαγτόγλου Π.Δ., Γνωμοδοτήσεις, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ.479

¹⁶ Βλ. Χρυσόγονος Κ. «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα», 2^η έκδοση αναθεωρημένη κ συμπληρωμένη, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ.437

¹⁷ Βλ. ΣτΕ 2885/ 1998, Το Σύνταγμα 1999/25, Επιθεώρηση συνταγματικής Θεωρίας και πράξεως, εκδ. Σάκκουλας, σελ.146

5. ΦΟΡΕΙΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ

Φορέας του δικαιώματος ακρόασης είναι κάθε φυσικό πρόσωπο χωρίς να υπόψιν την ιθαγένεια ή την κατοικία του, αλλά και οποιοδήποτε νομικό πρόσωπο ανεξάρτητα από το πού βρίσκεται η έδρα του. Τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου είναι φορείς του δικαιώματος αυτού, μόνο εφόσον υφίσταται θέμα προστασίας του κοινού δικαίου ή για εξατομικευμένη προσβολή συνταγματικών εγγυήσεων, όπως προπάντων το δικαίωμα της «διοικητικής αυτοτέλειας» των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως και τηςδιοικήσεως των τοπικών υποθέσεως από αυτούς. Δικαίωμα προηγούμενης ακρόασεως έχει μόνο εκείνος ο οποίος φέρει δικαιώματα ή συμφέροντα εις βάρος των οποίων πρόκειται να ληφθεί μια διοικητική ενέργεια ή κάποιο μέτρο. Τρίτοι δεν δικαιούνται του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης¹⁸.

Η εκ των προτέρων παραίτηση από το δικαίωμα ακρόασης απαγορεύεται. Όμως, ρητή παραίτηση ή και σιωπηρή εκ μέρους του ιδιώτη ενγνώσει όλων των πραγματικών και νομικών υποθέσεων είναι επιτρεπτή το πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας. Επίσης, το δικαίωμα του άρθρου 20 παρ.2 είναι αμεταβίβαστο. Εφόσον ο διοικούμενος αδυνατεί να το ασκήσει ο ίδιος προσωπικά μπορεί να ασκηθεί και δια πληρεξουσίου, ενώ ο ανήλικο παιδί δια του νόμιμου εκπροσώπου του ή δια του επιτρόπου του. Στον πληρεξούσιο του ενδιαφερομένου μπορεί να απευθύνεται η κλήση προς ακρόαση, αλλά ο ενδιαφερόμενος δεν είναι υποχρεωμένος να ενημερώσει την αρχή για το αν πρόκειται να χρησιμοποιήσει το δικαίωμά του προσωπικά.¹⁹ Δύο απόψεις επικρατούν για το θέμα του κύκλου των ενδιαφερόμενων προσώπων. Η πρώτη υποστηρίζει ότι ενδιαφερόμενος είναι ο άμεσα θιγόμενος στο οποίο πρόκειται να επιβληθεί το διοικητικό μέτρο και το δικαίωμα αυτό δεν αφορά κάποιον τρίτο. Η άλλη άποψη αναφέρει ότι φορέας του δικαιώματος είναι κάθε τρίτος του οποίου τα έννομα συμφέροντα θίγονται από το διοικητικό μέτρο και θα νομιμοποιούνταν να ασκήσει αίτηση ακυρώσεως κατά της διοικητικής πράξης.²⁰

Όταν αναφερόμαστε σε συμφέροντα, εννοούμε έννομα συμφέροντα χωρίς να σημαίνει αυτό ότι πρόκειται για οικονομικά συμφέροντα. Συνεπώς, δεν απαιτείται προηγούμενη ακρόαση του καταστηματαρχη για να μεταφερθεί η στάση των λεοφωρείων μπροστά από το κατάστημά του, ακόμη και αν αυτή η μετάθεση επηρεάζει ευμενώς τα οικονομικά του συμφέροντα. Τέλος, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, δεν αφορά τις περιπτώσεις κοινής ωφέλειας ή γενικού συμφέροντος. Εφαρμόζεται και στις σχέσεις εργοδότη και εργαζομένου.

¹⁸ Βλ. Τάχος, Α., «Η απολογία στο πειθαρχικό δίκαιο των οργάνων του κράτους και των ΝΠΔΔ» ΔιΔικ 1995 σελ.402

¹⁹ Βλ. Λαζαράτος Π. «Το δικαίωμα ακρόασης στην διοικητική διαδικασία», εκδ. Σάκουλα ΑθήναΚομοτηνή, 1992, σελ. 468, 470-471

²⁰ Έτσι, στην υπόθεση της Εμπορικής Τράπεζας της Ελλάδος (απόφαση 100/75 της Νομισματικής Επιτροπής που αφορούσε το διορισμό προσωρινού επιτρόπου), το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης ισχύει για το νομικό πρόσωπο της Τράπεζας της Ελλάδος καθώς και για τους μετόχους οι οποίοι πρόκειται να ζημιωθούν με την επιβολή του δυσμενούς ατομικού διοικητικού μέτρου.

6.ΔΙΑΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ

Για την άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης, πρέπει να ισχύουν κάποιες προϋποθέσεις που αφορούν είτε την πρόσκληση είτε την προθεσμία προς ακρόαση είτε την έλλειψη προθεσμίας είτε, τέλος, την κοινοποίηση και δημοσίευση της πρότασης. Οι παραπάνω προϋποθέσεις αναλύονται διαδοχικά.

1. Η πρόσκληση προς ακρόαση

α. Όρια της υποχρέωσης

Λαμβάνοντας υπόψιν το διπλό σκοπό του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης, και την ανάλυσή του, καταλήγουμε στο συμπέρασμα πως προκύπτουν κάποιες προϋποθέσεις οι οποίες πρέπει να ισχύουν για να υφίσταται το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ή τουδιοικουμένου.

Αρχικά, η πρώτη προϋπόθεση είναι ότι το διοικητικό μέτρο ή η διοικητική ενέργεια στην οποία η Διοίκηση πρόκειται να προβεί, πρέπει να είναι επιβαρυντικά για τα δικαιώματα ή τα συμφέροντα του ιδιώτη. Πιο συγκεκριμένα, θα πρέπει να επιφέρει θετική βλάβη στα υπάρχοντα δικαιώματα ή συμφέροντά του, δηλαδή να του αφαιρεί ένα ή περισσότερα από αυτά και όχι η Διοίκηση να παραλείπει ή να αρνείται τη χορήγηση δικαιώματος ή τη δημιουργία νέας νομικής κατάστασης²¹. Συνάφεια των παραπάνω είναι ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης προϋποθέτει την αυτεπάγγελτη ενέργεια της Διοίκησης ενώ, πλην αντίθετης ρητής ρύθμισης, δεν απαιτείται στις περιπτώσεις που η δυσμενής πράξη είναι αποτέλεσμα αίτησης του ενδιαφερομένου. Ο τελευταίος με την αίτησή του έχει τη δυνατότητα να εκθέσει τις απόψεις και τους ισχυρισμούς του, να επικαλεστεί και να επιβάλλει κάθε στοιχείο που ενισχύει τη θέση του²².

²¹ . ΣτΕ 1905/1977, Το Σ 1977,455

²² . ΣτΕ 1905/77

Η δεύτερη προϋπόθεση είναι ότι η επιβάρυνση που δημιουργείται στον ιδιώτη πρέπει να προέρχεται από το ίδιο το μέτρο ή την ενέργεια της Διοίκησης και να είναι προϊόν άσκησης της διακριτικής της ευχέρειας. Κάτι τέτοιο σημαίνει πως το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης δεν ασκείται όταν η αρμοδιότητα της Διοίκησης για την έκδοση της δυσμενούς πράξης είναι δέσμια, προφανώς διότι η άσκησή του θεωρείται σε αυτή την περίπτωση αλυσιτελής. Αν η επιβάρυνση προέρχεται απευθείας από το νόμο ως άμεση και αυτόματη έννομη συνέπειά του, ενώ η Διοίκηση μπορεί να προβεί μόνο σε «δέσμιες» ενέργειες, τότε δεν απαιτείται η προηγούμενη ακρόαση γιατί δεν εξυπηρετεί κάποιο σκοπό, αφού δεν έχει τη δυνατότητα να επηρεάσει την απόφαση της Διοίκησης.

Η τρίτη προϋπόθεση είναι ότι ο ενδιαφερόμενος δεν είχε ήδη τη δυνατότητα να παρουσιάσει τις απόψεις του, όπως για παράδειγμα όταν αρχικά εκδόθηκε το διοικητικό μέτρο αν ο ενδιαφερόμενος έκανε αίτηση για να ακουστούν τα συμφέροντα ή τα δικαιώματά του που θίγονταν.

Τέλος, χωρίς κάτι τέτοιο να ορίζεται ρητά από το Σύνταγμα, προκύπτει από τη νομολογία πως προηγούμενη ακρόαση δεν απαιτείται όταν η διεύθυνση της κατοικίας ή της διαμονής του ενδιαφερομένου είναι άγνωστη, με συνέπεια η κλήση να καθίσταται ανέφικτη ²².

Αν υφίστανται όλες οι προαναφερθείσες προϋποθέσεις, τότε υφίσταται το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης και με τον τρόπο αυτό δίνεται η ευκαιρία στον ενδιαφερόμενο να παραθέσει την άποψή του όσον αφορά στα δικαιώματα και τα συμφέροντά του που κινδυνεύουν να του αφαιρεθούν.

β. Τύπος της πρόσκλησης

Θεωρητικά, η ειδοποίηση για την προηγούμενη ακρόαση μπορεί να είναι και άτυπη, δηλαδή είτε προφορική είτε τηλεφωνική. Στην πράξη όμως, με βάση τη νομολογία του ΣτΕ, η πρόσκληση προς ακρόαση πρέπει να είναι πάντα έγγραφη. Μάλιστα, κατά πολλούς μελετητές, για λόγους ασφαλείας είναι χρήσιμο για τη Διοίκηση να κοινοποιεί στον ενδιαφερόμενο σχετική έγγραφη πρόσκληση, με αποδεικτικό παραλαβής της, στο οποίο θα αναγράφεται και ορισμένη εύλογη προθεσμία για την εμφάνιση του ενδιαφερομένου διοικουμένου στην αρμόδια υπηρεσία. Κάτι τέτοιο είναι ιδιαίτερα σημαντικό γιατί με το να έχει έγγραφο τύπο η πρόσκληση μπορεί να αποδειχτεί ότι όντως έλαβε χώρα και άρα δεν καταπατήθηκε το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα, καθώς επίσης και το χρονικό της πρόσκλησης.

²²

. ΣτΕ 1905/77

Όλα τα παραπάνω ισχύουν αν από την εφαρμοστέα νομοθεσία δεν ορίζεται κάτι διαφορετικό. Για τις περισσότερες περιπτώσεις στις οποίες υφίσταται το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου υπάρχουν νόμοι οι οποίοι ορίζουν τον τύπο της πρόσκλησης. Για παράδειγμα, στο άρθρο 6 παρ.2 του Ν.2690/99 ορίζεται ότι «Η κλήση προς ακρόαση είναι έγγραφη». Στην περίπτωση εκείνη που ο διοικούμενος κληθεί άτυπα και παραστεί χωρίς να φέρει ουδεμία αντίρρηση, κατά την κρατούσα και ορθότερη γνώμη, η τυπική αξίωση του νόμου έχει καλυφθεί. Εξαιρέση από τον κανόνα του έγγραφου τύπου υπάρχει και στο χώρο του γερμανικού δικαίου των κοινωνικών ασφαλίσεων²³, που εκφράζεται σποραδικά και στο γαλλικό (Morange)²⁴ και στο ελληνικό δίκαιο (Στασινόπουλος)²⁵. Με βάση τις θεωρίες αυτές, όταν οι περιπτώσεις είναι εξαιρετικά απλές ή όταν το αντικείμενο του γεγονότος είναι ήδη γνωστό στον ενδιαφερόμενο, τότε θα ήταν υπερβολική η προσήλωση στον έγγραφο τύπο.

²³ . Έτσι Hübschmann/Hepp/Spitaler (1989) §91 Rdnr. 17 (φορολογικό δίκαιο), BSG, in DVR 1982, σελ. 419, Kühn/Kutter (1987) §91 Anm.2, Bartels (1985), σελ. 71, ο οποίος γράφει χαρακτηριστικά: «Auch eine mündliche oder fernmündliche Mitteilung kann geeignet sein, wenn der Anhörungsgegenstand einfach oder dem Beteiligten bereits im wesentlichen bekannt ist». Αλλά και αυτή η τελευταία επισήμανση της θεωρίας, ότι όταν το όλο ζήτημα είναι γνωστό στον ενδιαφερόμενο ιδιώτη ή πηγάζει από δική του συμπεριφορά, δεν απαιτείται έγγραφη κλήση προς ακρόαση, δεν είναι ορθή. Κι αυτό γιατί ο ιδιώτης μπορεί μεν να γνωρίζει λιγότερο ή περισσότερο καλά τα πραγματικά δεδομένα της υπόθεσής του, δεν είναι εντούτοις σε θέση να ξέρει, ούτε ποια απ'αυτά η Διοίκηση θεωρεί νομικώς σημαντικά, ώστε να στηρίξει την σε βάρος του απόφαση, ούτε ποιος είναι ο προσανατολισμός της Διοίκησης αναφορικά με τη νομική τους αντιμετώπιση. Εξάλλου ο εκπληρωνόμενος με την έγγραφη κλήση προς ακρόαση αποδεικτικός σκοπός δεν παύει να είναι εξίσου σημαντικός και σε διαδικασίες που κινούνται επ'αφορμή συγκεκριμένης συμπεριφοράς του ιδιώτη. Η μη ύπαρξη υποχρέωσης της Διοίκησης προς έγγραφη κλήση του διοικουμένου στις ανωτέρω περιγραφείσες διαδικασίες, υποστηρίζεται από τους Hübschmann/Hepp/Spitaler (1989)§91 Rdnr. 17 &Tipke/Kruse (1990)§91 Rdnr.2. Θα πρέπει μάλιστα να σημειωθεί, ότι στο πλαίσιο της ελληνικής νομολογίας, όπου υποχρέωση ακρόασης γίνεται δεκτή μόνο για δυσμενείς πράξεις αναγόμενες σε ορισμένη συμπεριφορά του ιδιώτη, η υιοθέτηση της άποψης αυτής θα είχε ως αποτέλεσμα την αναγόρευση της προφορικής κλήσης από εξαιρέση σε κανόνα.

²⁴ . Βλ. Morange (1956), σελ.124

²⁵ . Βλ. Στασινόπουλο (1974), σελ.204

γ. Περιεχόμενο της πρόσκλησης

❖ Τόπος ακρόασης

Όταν η ακρόαση που πρόκειται να γίνει είναι προφορική, πρέπει να περιλαμβάνεται και ο ακριβής της τόπος. Επιπλέον, δεν θα πρέπει να θεωρηθεί περιττή τυπολατρεία ο ακριβής προσδιορισμός του ονόματος του υπαλλήλου, της ιδιότητάς του, καθώς και του αριθμού του γραφείου του, εφόσον τα στοιχεία αυτά βοηθούν τον ενδιαφερόμενο ουσιαστικά, καλλιεργώντας φιλικό κλίμα.

❖ Αιτιολογία των προθέσεων της αρχής

Με σκοπό τη διευκόλυνση του ενδιαφερομένου διοικουμένου, κυρίως σε περιπτώσεις κατά τις οποίες πρόκειται να προβεί σε γραπτή ανάπτυξη των απόψεών του, η Διοίκηση οφείλει στην πρόσκληση να αναγράφει ρητά τις βασικές σκέψεις που την οδήγησαν στη λήψη του συγκεκριμένου μέτρου. Με τον τρόπο αυτό, ο ενδιαφερόμενος δεν αναλώνεται άσκοπα στην αναζήτηση των κινήτρων της αρχής και δεν οδηγείται σε λανθασμένα συμπεράσματα.

❖ Στοιχεία του αντικειμένου της ακρόασης

Στην πρόσκληση θα πρέπει να περιέχονται τα στοιχεία εκείνα τα οποία απαρτίζουν το δικαίωμα έτσι ώστε ο ενδιαφερόμενος διοικούμενος να έχει την ευκαιρία να εκμεταλλευτεί όσο το δυνατόν καλύτερα τη δυνατότητα που του δίνεται και να υπερασπιστεί ικανοποιητικά τα έννομα συμφέροντά του που κινδυνεύουν να προσβληθούν. Ουσιαστικά, η πρόσκληση λειτουργεί ως ένα μέσο πληροφόρησης με το οποίο εκπληρώνεται η κατοχυρωμένη στο άρθρο 20 παρ.2 του Συντάγματος αρχή. Πιο συγκεκριμένα, στην πρόσκληση προς ακρόαση θα πρέπει να αναφέρονται τα πραγματικά και τα νομικά δεδομένα, καθώς και τα αποδεικτικά στοιχεία.

Σε ό,τι αφορά τα πραγματικά δεδομένα, αν η διοικητική διαδικασία ξεκίνησε μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου, τότε η διοικητική αρχή αρκεί να αναφέρει στην πρόσκληση προς ακρόαση εκείνα τα στοιχεία τα οποία είτε δεν περιλαμβάνονταν στην αίτηση είτε έχουν διαφοροποιηθεί. Αν, από την άλλη μεριά, η αίτηση του ενδιαφερομένου είναι πλήρης, τότε στην πρόσκληση προς ακρόαση, αρκούν οι παραπομπές στα στοιχεία της αίτησης. Τέλος, στις περιπτώσεις αυτεπάγγελτης ενέργειας της Διοίκησης, η πρόσκληση θα πρέπει να αναφέρεται με σαφήνεια και πληρότητα σε όλα τα ουσιαστικά δεδομένα που προσδιορίζουν και ερμηνεύουν τον κανόνα δικαίου στον οποίο η Διοίκηση στηρίζει την απόφασή της.

Στην πρόσκληση προς ακρόαση δεν πρέπει να περιλαμβάνεται η απόφαση που πρόκειται να πάρει διότι αυτή πρέπει να διαμορφωθεί μόνο αν ληφθεί υπόψιν και η άποψη που θα εκφράσει ο ενδιαφερόμενος. Αν η διοικητική αρχή παρουσίαζε με ακρίβεια το επιβαρυντικό μέτρο τότε θα δημιουργούσε στο διοικούμενο την εντύπωση ότι έχει προαποφασίσει και κάθε περαιτέρω ανταλλαγή απόψεων δεν πρόκειται να μεταβάλει καθόλου το προκαθορισμένο αποτέλεσμα. Αντίθετα, η Διοίκηση οφείλει να γνωστοποιεί στον ενδιαφερόμενο το βασικό νομικό προσανατολισμό της είτε περισσότερο είτε λιγότερο συγκεκριμένα, ανάλογα με την περίπτωση. Αν η ενέργεια της Διοίκησης είναι αυτεπάγγελτη, τότε, απαιτείται ο ενδιαφερόμενος να κληθεί για να μπορέσει να εκφράσει τις απόψεις του. Εάν η διαδικασία ξεκίνησε με αίτηση του ενδιαφερομένου, τότε αυτός καλείται προς ακρόαση αν η διοικητική αρχή θα βασίσει τη δυσμενή απόφασή της σε δεδομένα που δεν αναφέρονται στην αίτηση. Όταν όμως η αρμόδια αρχή θα βασίσει την απόφασή της σε πραγματικά δεδομένα και μόνο που εμπεριέχονται στην αίτηση, είναι θέμα της διακριτικής της ευχέρειας το αν θα καλέσει τον ενδιαφερόμενο με μοναδικό σκοπό να του δώσει την ευκαιρία να υπεραμυνθεί της νομικής του θέσης.

Επιπλέον, στην πρόσκληση προς ακρόαση, πρέπει να εμπεριέχονται τα αποδεικτικά στοιχεία τα οποία η Διοίκηση έχει στη διάθεσή της. Σκοπός είναι να έχει την ευκαιρία ο ενδιαφερόμενος να αντιπαραθέσει τα δικά του αποδεικτικά στοιχεία. Ουσιαστικά, δηλαδή, η Διοίκηση πρέπει να επισυνάπτει στην πρόσκληση προς ακρόαση του ενδιαφερομένου όλα τα αποδεικτικά στοιχεία που διαθέτει, όπως οι μαρτυρικές καταθέσεις, οι εκθέσεις πραγματογνωμόνων ή οι γνωμοδοτήσεις. Κατά την κρατούσα άποψη, η Διοίκηση δεν υποχρεούται σε αυτεπάγγελτη προσφορά των αποδεικτικών της στοιχείων, όμως υποχρεούται να τα δείξει εάν ο ενδιαφερόμενος πολίτης κάνει αίτηση με το σκοπό αυτόν. Το βασικό αυτό δικαίωμα πρόσβασης του ενδιαφερομένου στα διοικητικά έγγραφα κατοχυρώνεται με το Ν.1599/1986, ο οποίος στο άρθρο 16 παρ.1 ορίζει 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».

2. Προθεσμία προς ακρόαση

Μία ακόμη πολύ ουσιώδης διαδικαστική προϋπόθεση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης είναι η προθεσμία προς ακρόαση. Αν και θεωρητικά θα ήταν εφικτό να ορίζεται η ακριβής ημερομηνία και ώρα της ακρόασης, στην πράξη κάτι τέτοιο θα ήταν καταστροφικό για τη λειτουργικότητα της διαδικασίας και τη

συνταγματικά θεμελιωμένη αρχή της αποτελεσματικότητας της Διοίκησης. Εξίσου ανελαστικό θα ήταν επίσης να ορίζεται με κανόνα δικαίου μία προθεσμία προς ακρόαση κοινή για όλα τα είδη των διοικητικών διαδικασιών. Κάτι τέτοιο θα ερχόταν σε αντίθεση με την εξατομικευμένη και περιπτώσιολογική εφαρμογή του δικαίου, η οποία είναι στόχος του δικαιώματος που κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ.2 του Συντάγματος. Με αυτόν τον τρόπο, εξομοιώνονται αδικαιολόγητα όλες οι διαδικασίες και ισοπεδώνονται όλες οι περιπτώσεις.

Για τους παραπάνω αναφερθέντες λόγους, ορθότερο είναι να προσδιορίζεται ένα χρονικό ελάχιστο (minimum), το οποίο η εκάστοτε διοικητική αρχή πρέπει να σέβεται. Αν η εν λόγω αρχή δε λάβει υπόψιν το minimum αυτό, η πράξη της είναι ακυρώσιμη. Παρόλ' αυτά, αποτελεί σύνηθες φαινόμενο, ο νομοθέτης να αφήνει απόλυτα στην κρίση της Διοίκησης τον προσδιορισμό της προθεσμίας. Το ζήτημα του «εύλογου» χρόνου έχει απασχολήσει την ελληνική νομική πραγματικότητα με αποτέλεσμα να έχει δημιουργηθεί μια πολυποίκιλη νομολογία, η οποία, όμως, δε διακρίνεται ούτε από σταθερότητα ούτε από λογική συνέχεια. Η κρίση της Διοίκησης επηρεάζεται από μία πληθώρα παραγόντων, οι οποίοι λαμβάνονται υπόψιν ώστε να αποφασιστεί ποιο χρονικό διάστημα είναι «εύλογο» για τη συγκεκριμένη απόφαση. Σε κάθε μεμονωμένη περίπτωση υπάρχει μόνο μία ορθή κρίση, όπως άλλωστε συμβαίνει και σε κάθε συγκεκριμενοποίηση κάποιας αόριστης νομικής έννοιας. Επειδή είναι ιδιαίτερα δύσκολο να προσδιοριστεί αντικειμενικά ο «εύλογος» χρόνος, θα ήταν εύχρηστο για τη Διοίκηση να ορίζει προθεσμία λίγο μεγαλύτερη από αυτήν που απαιτείται για να συλλέξει ο ενδιαφερόμενος διοικούμενος τα νομικά και πραγματικά στοιχεία που χρειάζονται για να αποδείξει όσα ισχυρίζεται. Με τον τρόπο αυτό, η Διοίκηση αποφεύγει πιθανή μελλοντική ακυρότητα της απόφασής της, εξαιτίας της μη τήρησης του διαδικαστικού τύπου.

Αν ο ενδιαφερόμενος διοικούμενος κάνει αίτηση για παράταση της προθεσμίας, τότε αυτό είναι εφικτό. Σε περίπτωση, όμως, κατά την οποία δεν κατατεθεί αίτηση για παράταση της προθεσμίας, και μάλιστα συνοδευόμενη από τα απαραίτητα δικαιολογητικά, τότε θεωρείται ότι τηρήθηκαν οι διαδικαστικές προϋποθέσεις και έτσι η διοικητική πράξη δεν είναι ακυρώσιμη.

Για να ληφθεί το δυσμενές μέτρο από τη Διοίκηση, θα πρέπει πρώτα να έχει παρέλθει η προθεσμία της ακρόασης. Εάν ο διοικούμενος εμφανιστεί πριν τη λήξη της προθεσμίας και εκφράσει τις απόψεις του, η Διοίκηση έχει το δικαίωμα να προβεί στην επιβαρυντική για αυτόν ενέργεια χωρίς να περιμένει να τελειώσει η προθεσμία.

Αν, ο ενδιαφερόμενος διοικούμενος παρουσιαστεί ενώπιον της αρχής μετά τη λήξη της προθεσμίας, αν η Διοίκηση δεν έχει προβεί ακόμα στην εκτέλεση του δυσμενούς μέτρου, δε σημαίνει πως δεν πρέπει να ληφθούν υπόψιν όσα επικαλέστηκε ο διοικούμενος. Αντίθετα, πρέπει και κοινωνικά ορθό, με βάση το σκοπό του δικαιώματος, θα ήταν να συνεκτιμηθεί και η άποψή τουώστε το αποτέλεσμα είναι δικαιότερο.

3. Έλλειψη προθεσμίας

Μερικές φορές παρατηρείται το φαινόμενο, η Διοίκηση να μην έχει συμπεριλάβει στην πρόσκληση προς ακρόαση το χρονικό διάστημα κατά το οποίο ο ενδιαφερόμενος διοικούμενος καλείται να εκθέσει τις απόψεις του. Σε αυτές τις περιπτώσεις, είναι ορθότερο να γίνεται δεκτό πως το χρονικό διάστημα είναι «εύλογο». Ως «εύλογο» χρονικό διάστημα θεωρείται ο χρόνος που χρειάζεται ο διοικούμενος ώστε να συλλέξει όλα τα νομικά και πραγματικά γεγονότα, με σκοπό να αποδείξει και να θεμελιώσει τη θέση του.

Επειδή ο προσδιορισμός αυτού του χρονικού διαστήματος δεν μπορεί να γίνει με αντικειμενικά κριτήρια, υπάρχει ανασφάλεια στο δίκαιο και πρέπει να αποφεύγονται τέτοιες καταστάσεις. Παρόμοια περιστατικά δεν βοηθούν τον ενδιαφερόμενο να αντιληφθεί την κρισιμότητα της υπόθεσής του, εφόσον κάτι τέτοιο θα προϋπέθεται γνώση του χρονικού διαστήματος που έχει στη διάθεσή του.

Η τήρηση του τύπου της καταγραφής της προθεσμίας είναι μία από τις σημαντικότερες διαδικαστικές προϋποθέσεις. Αν η Διοίκηση δεν την τηρήσει, τότε η απόφασή της είναι ακυρώσιμη.

4. Κοινοποίηση και δημοσίευση της πρόσκλησης

Η γνωστοποίηση της πρόσκλησης προς ακρόαση στον ενδιαφερόμενο μπορεί να πραγματοποιηθεί είτε με κοινοποίησή της από κάποιο δημόσιο όργανο είτε ταχυδρομικά, με αποστολή συστημένης αποστολής προσωπικά στον ενδιαφερόμενο. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται στο μεγαλύτερο βαθμό η διασφάλιση της τήρησης του δικαιώματος. Με βάση τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η κοινοποίηση είναι αναγκαία σε περιπτώσεις που κάτι τέτοιο προβλέπεται ρητά από τις σχετικές διατάξεις ή όταν στην πράξη η Διοίκηση επιβάλλει στον διοικούμενο δυσμενές μέτρο χωρίς εκείνος να το γνωρίζει²⁵.

²⁵

. ΣτΕ 1696/1950

Επιπλέον, σύμφωνα με απόφαση του ΣτΕ, δεν αρκεί η τοιχοκόλληση της κλήσης προς ακρόαση σε κάποιο δημόσιο μέρος. Πιο συγκεκριμένα, με την ΣτΕ 2071/1968: « 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».

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να σημειωθούν και οι περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν είναι εφικτή η κοινοποίηση της πρόσκλησης προς ακρόαση στον ενδιαφερόμενο για λόγους για τους οποίους ευθύνεται ο διοικούμενος και όχι η Διοίκηση. Χαρακτηριστικό και σύνηθες είναι το φαινόμενο της παράλειψης γνωστοποίησης της νέας διεύθυνσης κατοικίας του ενδιαφερομένου. Σε αυτές τις περιπτώσεις είναι δύσκολο να επιτευχθούν οι επιδιωκόμενοι σκοποί. Η παλαιότερη νομολογιακή τακτική του ΣτΕ ήταν περισσότερο ελαστική για τους πολίτες και αυστηρότερη με τη διοικητική αρχή. Όμως, με βάση τις πιο σύγχρονες δικαστικές αποφάσεις, η Διοίκηση δεν έχει την υποχρέωση να ειδοποιήσει προσωπικά τον ενδιαφερόμενο διοικούμενο. Παρόλ'αυτά, η αρχή της καλής πίστης επιβάλλει στη Διοίκηση την αναζήτηση του κατάλληλου τρόπου ώστε να ενημερωθεί ο διοικούμενος για την κλήση σε ακρόαση.

7.ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ

Εφόσον ο νόμος σιωπά, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης μπορεί να αποκλειστεί για τους εξής λόγους²⁶ :

Αρχικά για λόγους επείγοντος: Περίπτωση επείγοντος που θα μπορούσε να θέσει σε αποκλεισμό τη διαδικασία της προηγούμενης ακρόασης θεωρούμε ότι υφίσταται όταν η τήρηση του άρθρου 20 παρ. 2, φαίνεται κατ'αντικειμενική κρίση ότι θα μπορούσε να οδηγήσει σε ματαίωση του σκοπού, για τον οποίο ο νομοθέτης είχε προβλέψει το διοικητικό μέτρο.²⁷ Δεν είναι εύλογο παράδειγμα να απαιτηθεί από τις υπηρεσίες να συζητήσουν με τους ενδιαφερόμενους εμπόρους την απαγορευση επικίνδυνων τροφίμων ή φαρμάκων για την δημόσια υγεία πριν προβούν στην αμέσως επιβαλλόμενη απαγόρευση, κυρίως όταν οι ενδιαφερόμενοι είναι πολλοί²⁸

Επίσης, η με δόλο της Διοίκησης δημιουργία επείγοντος για την αποφυγή του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης οδηγεί σε ακυρωσία της σχετικής διοικητικής πράξης, για παράβαση ουσιώδους τύπου της διοικητικής διαδικασίας. Σε περίπτωση δημιουργίας επίπλαστου επείγοντος από αμέλεια της διοίκησης, όσο μεγαλύτερη είναι η υπαιτιότητα της αρμόδιας αρχής στη δημιουργία του επείγοντος, τόσο μικρότερη είναι η βαρύτητα του επιχειρήματος της διοικητικής αποτελεσματικότητας.

Υπάρχει η άποψη ότι από το άρθρο 2 παρ. 2 δεν επιτρέπεται καμία απόκλιση εξαιρετικά επείγουσες περιπτώσεις δηλαδή όταν συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλουν την επιβολή της διοικητικής ενέργειας. Το άρθρο 5 παρ. 4 του Συντάγματος η οποία ρυθμίζει την περίπτωση του επείγοντος στην επιβολή ατομικών διοικητικών μέτρων περιοριστικών ως προς την ελευθερία κινήσεως χωρίς να προϋπάρχει απόφαση ποινικού δικαστηρίου. Αν άρα, ο συντακτικός νομοθέτης ήθελε να ισχύσει στην περίπτωση του άρθρου 20 παρ. 2 κάποια εξαίρεση λόγω κατεπείγοντος θα θέσπιζε ρύθμιση ανάλογη του άρθρου 5 παρ. 4 του Συντάγματος.

²⁶ Βλ. Δαγτόγλου Π.Δ., Γνωμοδοτήσεις, Εκδόσεις Α.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ.432

²⁷ Βλ. Λαζαράτος Π. «Το δικαίωμα ακρόασης στη διοικητική διαδικασία», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1992, σελ.63

²⁸ Βλ.Δαγτόγλου Π.Δ., Γνωμοδοτήσεις, Εκδόσεις Α.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 483

Εφόσον δεν έχει προβλεφθεί κάτι τέτοιο δεν είναι δυνατόν να κληθαιεκ των υστέρων ο διοικούμενος για να καλυφθεί η παρανομία. Κάτι τέτοιο θα συνιστούσε καταστρατήγηση του δικαιώματος ακρόασης.

Το επείγον θα πρέπει να κρίνεται κατά περίπτωση αντικειμενικά και δικαστικά. Η παράλειψη του ουσιώδους τύπου κρίνεται με βάση δύο προϋποθέσεις : Αρχικά η αντικειμενική κρίση περί άμεσου και βέβαιου κινδύνου βλάβης γενικότερου δημοσίου συμφέροντος από την αναβολή της πράξης. Στη συνέχεια, η περιορισμένη χρονική διάρκεια της ισχύος της πράξης με βάση τα συνταγματικά προβλεπόμενα.

Υπάρχει και η αποψη ότι το κατεπείγον συνιστά λόγο εξαίρεσης από το δικαίωμα ακρόασης. Οι λόγοι του επείγοντος πρέπει να είναι αντικειμενική και ελέγχεται δικαστικώς.²⁹ Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης δύναται να μην εφαρμοσθεί στην περίπτωση των ελεγκτικών διοικητικών μέτρων. Έλεγχοι, κατ'οίκον επιθεωρήσεις δεν είναι αποτελεσματικοί εφόσον υπάρχει προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου. Μόνο αν υφίσταται το στοιχείο του αιφνιδιασμού μπορεί να είναι αποτελεσματικές τέτοιες ενέργειες της διοίκησης.

Μία άλλη εξαίρεση αφορά τα μέτρα της διοικητικής εκτέλεσης καθώς και το μέτρο της απαγόρευσης εξόδου από την χώρα των οφειλετών του δημοσίου και του Ι.Κ.Α. Τέλος, το υπερέχον δημόσιο συμφέρον δηλαδή η εθνική άμυνα της χώρας , η ισορροπία της χρηματαγοράς. Ειδικά στην περίπτωση της χρηματαγοράς, κάποια αβεβαιότητα θα μπορέσει να ελλοχεύει κινδύνους για την ελληνική αγορά. Έτσι, και ηαμέσως μετά την έκδοση του προεδρικού διατάγματος 865/71 αυθημερόν έκδοση της απόφασης της νομισματικής επιτροπής χωρίς την προηγούμενη ακρόαση τω ενδιαφερομένων στηρίχτηκε σε λόγους υπερέχοντος δημοσίου συμφέροντος και σε λόγους επείγοντος.

Τα Δικαστήρια κατά γενική ομολογία εμφανίζονται αρνητικά στο να κρίνουν το αν μία διοικητική πράξη έχει ή όχι τον χαρακτήρα του επείγοντος. Σε ορισμένες αποφάσεις δικαστηρίων γίνεται δεκτή η έκδοση κάποιας απόφασης χωρίς την παραχώρηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, χωρίς αιτιολόγηση στις υπηρεσιακές μεταβολές των δημοσίωνπαλλήλων.³⁰

Σε άλλες όμως περιπτώσεις το δημόσιο συμφέρον επιβάλλει τον περιορισμό του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης , έτσι ώστε να μην αναπτύξει τις απόψεις

²⁹ Βλ. ΣτΕ 1284/ 1976, σελ.345

³⁰ Βλ. Δαγτόγλου Π. , Γνωμοδότηση , « Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου» , σελ. 1556 επ.

του ο διοικούμενος και κατ'αυτόν τον τρόπο να μεταστρέψει την απόφαση της διοίκησης. Τέτοιες είναι οι περιπτώσεις τη μονιμοποίησης δόκιμου υπαλλήλου, της περικοπής των αποδοχών σε συμμετοχή σε απεργία και σε θέματα μεταθέσεων και προαγωγών.³¹ Σημαντική υπήρξε η κρίση του Αρείου Πάγου³², σε περιπτώσεις δημοσίου συμφέροντος και δημοσίας υγείας που εξασφαλίζεται μόνο υπό τον όρο του αιφνιδιασμού η αξίωση των διοικουμένων για προηγούμενη ακρόαση είναι καταχρηστική.

Από την εφαρμογή του δικαιώματος του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος εξαιρούνται όπως προαναφέραμε οι κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης, όπως δέχεται και σε πρόσφατη απόφασή του το ΣτΕ.³³

³¹ Βλ. ΣτΕ 99/1981, 2801/ 1979

³² Βλ. Α.Π. 16/ 1980

³³ Βλ. Δαγτόγλου Π.Δ., Γνωμοδοτήσεις, εκδ. Α.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 478, 484 657/1976

8.Η ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΑΚΡΟΑΣΗ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Η διαμόρφωση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης στη ευρωπαϊκή έννομη τάξη σε αντιπαράθεση με τις έννομες τάξεις των κρατών μελών μας επιτρέπει να καταλήξουμε στα ακόλουθα συμπεράσματα.

1) Τόσο στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο όσο και στα δίκαια των κρατών μελών - συμπεριλαμβανομένου και του δικαίου των ΗΠΑ - το δικαίωμα ακρόασης του θιγόμενου από μία δυσμενή διοικητική ενέργεια 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 ακρόασης μέσω σταθμίσεως 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 δέσμιας και διακριτικής ευχέρειας διοικητικού μέτρου διατηρεί τη νομική σημασία που έχει στα κράτη μέλη και επί ευρωπαϊκού επιπέδου.

3) Την αποτελεσματικότητα της διοικητικής λειτουργίας ως βασικό πόλο στάθμισης με το δικαίωμα ακρόασης από την πλευρά του δημοσίου συμφέροντος αντικαθιστά στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο η αποτελεσματικότητα της κοινοτικής λειτουργίας. 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 ακρόασης, 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. Παραδείγματος χάριν η 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 δικαίον 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.³⁴

9.ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

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

³⁴ βλ. Λαζαράτος Π. , Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη διοικητική διαδικασία 1992, σελ 155-157

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 επιδικου 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 κώλυμα 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 Διοίκησης παραλείπει ή αρνείται την χορήγησιν δικαιώματος ή την δημιουργίαν νέας νομικής καταστάσεως του εν λόγω προσώπου, το δε αναφέρεται αναγκαίως εις διοικητικής 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 ενισχυτικόν 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 υπαιτίου 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' άρθρο 192 Υπαλληλικού 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 αζήτητα άνευ προηγούμενης κλήσεως και ακροάσεως του ενδιαφερομένου αντίκειται στο άρθρο 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 παρακολουθήσεως μαθήματος κατά την φοίτηση στηρίχτηκε σε πλαστή βεβαίωση (ΣτΕ 1020/1981).
- Επίχαρακτηρισμού ακινήτων ως έργων τέχνης (ΣτΕ 1295/1981).
- Επίσυστάσεως υποχρεωτικής δουλείας σε ύδατα (ΣτΕ 1962/1981).
- Επί επανακρίσεων προς αποκατάσταση διωχθέντων ή απομακρυνθέντων για πολιτικούς λόγους επίδικτατοριών (ΣτΕ 1972/1981).
- Επί μεταθέσεων υπαλλήλων (ΣτΕ 1707/1982).
- Επί περικοπής αποδοχών υπαλλήλου λόγω συμμετοχής σε απεργία (ΣτΕ 2135/1982).
- Επίπράξεως προσδιορισμούφόρου 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 αγρηστεύσεως 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. λόγωαντικαταστάσεως 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 τουποιμνίου του (ΣτΕ 4113/1983).(βλ. και σελ.22)
- Επίκατεδαφίσεως αυθαιρέτων σε αιγιαλό (ΣτΕ 156/1984).
- Επί μονιμοποίησεως 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).
- Επίαναδασώσεως (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 επιτρεπόμενουφαρμάκου) (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).
- Επίορισμούπροσωρινού 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 μέτρουπερί 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 νακληθούν 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 ότιτο 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).

10.ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης αποτελεί γενική αρχή του διοικητικού δικαίου. Κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ. 2 Σ και στο άρθρο 6ΚΔΔ. 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. Η υποχρέωση της προηγούμενης ακρόασης ισχύει απευθείας εκ του Συντάγματος, κι αν ακόμα δεν την προβλέπει ρητά ο νόμος. 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). Δεν απαιτείται προηγούμενη ακρόαση όταν τα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντα του διοικουμένου θίγονται απευθείας εκ του νόμου.

11.SUMMARY

The right of previous hearing constitutes a general principle of the Administrative Law. It is provided in the article 20 par. 2 Const. and in the article 6KDD. 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 opportunity to receive better information, so that regulate more effectively the under crisis issue. The obligation of previous hearing is in effect direct from the Constitution, even if it is not provided expressly by the law.

12.ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Απόσπασμα πρότασης Προέδρου του Αρείου Πάγου Μαργέλου Δ.
2. Γέροντας Απ. -Λύτρας Σ. -Σιούτη Γ.-Φλογαίτης Σ. -Παυλόπουλος Π. «Διοικητικόδίκαιο», εκδ. Σάκ.Αθήνα-Κομοτηνή 2004
3. Δαγτόγλου Π. «Συνταγματικό δίκαιο», Ατομικά Δικαιώματα, τόμος β΄
4. Δαγτόγλου Π.Δ., «Γνωμοδοτήσεις», εκδ, Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1999
5. Δημητρόπουλος Ανδρέας, «Συνταγματικά Δικαιώματα», Απρίλιος 1984
6. Δελλής Γεώργιος « Droit penal et droit administratif; L' influence des principes du droit penal sur le droit administrative repressif», Bibliotheque de Droit Public, tome 184, edition Paris 1997 ως και μονογραφία με τίτλο: «Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος , οι διαστάσεις της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη», Εκδ. Σάκκουλα, 1998
7. Δελλής Γεώργιος, «Μια απόπειρα νομολογιακής αναγνώρισης της ιδιαιτερότητας του διοικητικού κυρωτικού δικαίου , Σχόλιο στην απόφαση ΟλΣτΕ 2152 / 2000»
8. Δικαιώματα του Ανθρώπου, ΔτΑ Νο 15/ 2002, ΣΕΛ.887-905
9. Λαζαράτος Π. «Το δικαίωμα ακρόασης στις διοικητικές διαδικασίες», Αθήνα-Κομοτηνή 1992
10. Μάνεσης Αριστόβουλος , Μανιτάκης Αντώνιος, «Κριτικοί παρεμβατισμοί και Σύνταγμα», 1982
11. Μπέης Κ. « Οάκυρος περιορισμός του διακίωματος ακρόασης»,Δίκη, 1975
12. Παπαιωάννου Ζ. σε συνεργασία με Αποστολόπουλο Γεώργιο και Κουμπλή Βασιλική «Εφαρμογές δημοσιονομικού δικαίου με βάση τη Νομολογία του Δικαστηρίου», εκδ. Σακκουλα, 2000
13. Πρακτικά Βουλής , 1975
14. Ρώτης Βάσσος , «Η περιπέτεια του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος»

15. Στασινόπουλος Μ. «Το δικαίωμα υπεράσπισης ενώπιον των διοικητικών αρχών», 1974
16. Σπηλιωτόπουλος Ε. «Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου», 2002, εκδ.Σάκκουλα
17. Το Σύνταγμα του 1977
18. Το Σύνταγμα του 1999/25, Επιθεώρηση Συνταγματικής Θεωρίας και πράξης , εκδ. Σάκκουλα
19. Τάχος Α «Η απολογία στο πειθαρχικό δικαστήριο των οργάνων του κράτους και τω ν.π.δ.δ.δ», ΔιΔικ, 1995
20. Χρυσόγονος Κ.Χ. «Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα», β' έκδοση Αναθεωρημένη και συμπληρωμένη
21. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως τεύχος 150 και 152
22. Άρθρο 6 ΕΣΔΑ , άρθρο 13 ΕΣΔΑ
23. Άρθρο 14 ΔΣΑΠ
24. Άρθρο 8 και άρθρο 10 Οικουμενικής Διακήρυξης
25. Άρθρο 19 Διακ Ε Κοινβ