

**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΛΑΡΙΣΑΣ**

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»**

**ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ ΣΤΗ
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
ΖΩΗ ΒΑΪΟΥΛΗ**

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ: ΧΡΙΣΤΙΝΑ ΔΗΜΟΛΙΟΥ

ΛΑΡΙΣΑ

ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ: 2019 – 2020

ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

«Δηλώνω υπεύθυνα ότι η συγκεκριμένη μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία με τίτλο “ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ” για τη λήψη του μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών του ΠΜΣ Πλήρους Φοίτησης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας “ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ” έχει συγγραφεί από εμένα προσωπικά και δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει εγκριθεί στο πλαίσιο κάποιου άλλου μεταπτυχιακού ή προπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό. Η εργασία αυτή έχοντας εκπονηθεί από εμένα, αντιπροσωπεύει τις προσωπικές μου απόψεις επί του θέματος και το κείμενο είναι γραμμένο με τα δικά μου λόγια και δεν αποτελεί προϊόν λογοκλοπής από τρίτες πηγές. Οι πηγές στις οποίες ανέτρεξα για την εκπόνηση της συγκεκριμένης διπλωματικής αναφέρονται στο σύνολό τους, δίνοντας πλήρεις αναφορές στους συγγραφείς, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο».

Η μεταπτυχιακή φοιτήτρια

Ζωή Βαϊούλη

«Η ίδια η αποτελεσματικότητα της διοικητικής δραστηριότητας, ιδίως στον οικονομικό τομέα, υποχρεώνει τη Διοίκηση να επιλέξει τον δρόμο του διαλόγου, της συμμετοχής, της διαπραγμάτευσης, της εξήγησης. Αντί της παθητικής υποταγής του διοικουμένου σε μια απόφαση που εκδίδεται εν κρυπτώ και του επιβάλλεται βάσει των προνομίων δημόσιας εξουσίας, θα πρέπει να αναζητείται η εξασφάλιση της οικειοθελούς και συνειδητής προσχώρησης που μετατρέπει τον υπήκοο σε πολίτη».

Jean Rivero

Νομικός και Καθηγητής γαλλικού Δημοσίου Δικαίου

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στην κα Χριστίνα Δημολιού, επιβλέπουσα της παρούσας διπλωματικής εργασίας, για την αμέριστη βοήθεια που μου προσέφερε στο στάδιο της συλλογής του υλικού της εργασίας, την καθοδήγηση και την αρμονική συνεργασία καθ' όλο το χρονικό διάστημα της εκπόνησης της εργασίας. Ιδιαίτερως οι παρατηρήσεις της συνέβαλαν ουσιαστικά στη βελτίωση της διπλωματικής εργασίας.

Θα ήθελα να ευχαριστήσω και τους καθηγητές μου κ. Λ. Σδρόλια και κα Β. Καζαντζή, μέλη της τριμελούς επιτροπής, που με τίμησαν με τη συμμετοχή τους στην επιτροπή και για τον χρόνο που χρειάστηκε να διαθέσουν για την παρούσα εργασία.

Την εργασία μου αυτή αφιερώνω στους γονείς μου, Σπύρο και Ευγενία, ως δείγμα ευγνωμοσύνης για τη σημαντική υποστήριξη και βοήθεια που μου παρείχαν κατά τη φοίτησή μου στο παρόν Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών, όπως και σε κάθε προσπάθειά μου.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης είναι από τα πιο σημαντικά δικαιώματα του διοικουμένου της διοικητικής διαδικασίας. Το δικαίωμα ακρόασης καθιερώθηκε ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και κατοχυρώθηκε από τον συντακτικό νομοθέτη στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος του 1975. Με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας κατοχυρώθηκε και νομοθετικά στο άρθρο 6 του ΚΔΔ/σίας, Χαρακτηριστικό του δικαιώματος ακρόασης είναι η απόλυτη διατύπωσή του τόσο στο Σύνταγμα όσο και στον ΚΔΔ/σίας. Στο ενωσιακό δίκαιο, το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης αποτελούσε πτυχή της θεμελιώδους αρχής των δικαιωμάτων άμυνας κάθε προσώπου και καθιερώθηκε ως θεμελιώδης αρχή του δικαίου της Ένωσης από τη νομολογία των ενωσιακών Δικαστηρίων. Το 2016 το δικαίωμα ακρόασης κατοχυρώθηκε γραπτώς στην ΕΕ, στο άρθρο 41 παρ. 2 περ. α του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως πτυχή του δικαιώματος της χρηστής διοίκησης. Επίσης, η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, εγγυάται το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στο άρθρο 6 παρ. 3 ΕΣΔΑ. Τέλος, το δικαίωμα ακρόασης προβλέπεται από το άρθρο 16 του Ευρωπαϊκού Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς και αποτελεί έκφανση της ορθής διοίκησης που ευαγγελίζεται ο Κώδικας.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να παρουσιάσει την προσφορά και τη συμβολή της αρχής της προηγούμενης ακρόασης είκοσι (20) έτη μετά την ψήφιση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Να καταδείξει το όφελος που αποκομίζει τόσο ο διοικούμενος όσο και η διοίκηση σε μια εποχή που τα δικαιώματα των διοικουμένων επηρεάζονται άμεσα από τις αυστηρές δημοσιονομικές και οικονομικές συνθήκες που επικρατούν στην Ελλάδα και στην ΕΕ. Να αναλυθεί η θέση του διοικουμένου και ο ρόλος του στη διοικητική διαδικασία, καθώς και ο βαθμός προστασίας του από τη διοίκηση σε συνάρτηση με τις εξαιρέσεις και τους περιορισμούς που υφίσταται το δικαίωμα ακρόασης. Επίσης, να καταγραφεί η στάση της νομολογίας των δικαστηρίων απέναντι στο δικαίωμα ακρόασης και η έκταση της δικαστικής προστασίας του διοικουμένου. Να διερευνηθεί η

μεταστροφή της εθνικής νομολογίας και να αναλυθούν οι τάσεις επιβολής επιπλέον περιορισμών στο δικαίωμα ακρόασης, αλλά και οι τάσεις ευρύτερης εφαρμογής του σε ορισμένες περιπτώσεις. Επιπροσθέτως, να αναζητηθεί η ύπαρξη αναλόγου δικαιώματος αμυντικής προστασίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, να προσδιοριστεί η νομική ισχύς και η θέση του στη διαδικασία της ενωσιακής διοίκησης και να αναλυθούν οι προϋποθέσεις άσκησής του και το εύρος της προστασίας του διοικουμένου. Τέλος, να προσδιοριστούν οι ομοιότητες και διαφορές του δικαιώματος ακρόασης ανάμεσα στο εθνικό διοικητικό δίκαιο και στο ενωσιακό δίκαιο.

Η εργασία αποτελείται από επτά (7) κεφάλαια. Τα πρώτα πέντε κεφάλαια αναφέρονται στο δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης σε εθνικό επίπεδο. Το πρώτο κεφάλαιο πραγματεύεται τη θεωρητική του προσέγγιση και την ιστορική αναδρομή και κατοχύρωσή του. Το δεύτερο κεφάλαιο, το περιεχόμενό του και τις διαδικαστικές προϋποθέσεις άσκησής του. Το τρίτο κεφάλαιο, τις ουσιαστικές προϋποθέσεις άσκησής του και τις προβλεπόμενες από τον νόμο εξαιρέσεις του. Το τέταρτο κεφάλαιο, τα δικονομικά ζητήματα που σχετίζονται με το δικαίωμα ακρόασης και την εφαρμογή της αλυσιτέλειας. Το πέμπτο κεφάλαιο, τη νομολογία των εθνικών δικαστηρίων σχετικά με το δικαίωμα ακρόασης. Το έκτο κεφάλαιο πραγματεύεται το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, την ιστορική αναδρομή, τις προϋποθέσεις άσκησής του και τη νομολογία των ενωσιακών Δικαστηρίων. Στο έβδομο κεφάλαιο παρατίθενται τα συμπεράσματα, οι προτάσεις και η μελλοντική έρευνα.

Με την εργασία διαπιστώνεται η δυνατότητα του διοικουμένου να εκθέτει τις απόψεις του στη διοίκηση πριν την έκδοση δυσμενούς πράξης σε βάρος του, συμβάλλει στην προστασία των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του και στην ενεργό συμμετοχή του στη διοικητική διαδικασία έκδοσης της πράξης. Ο διοικούμενος αποτελεί ισότιμο συμβαλλόμενο της διοίκησης και υποχρεώνει το διοικητικό όργανο όχι μόνο να τον ακούσει, αλλά να συζητήσει μαζί του και να λάβει υπόψη τους ισχυρισμούς του για την αποτελεσματικότερη ρύθμιση του υπό κρίση ζητήματος και την καλύτερη εφαρμογή του ουσιαστικού κανόνα δικαίου. Η συμμετοχή του διοικουμένου συνιστά στοιχείο εκδημοκρατισμού της Διοίκησης και θέτει όρια σε αυθαιρεσίες της κρατικής εξουσίας σε βάρος των διοικουμένων. Η

άσκηση του δικαιώματος ακρόασης σε εθνικό επίπεδο υπόκειται σε αυστηρούς περιορισμούς που έχουν αναχθεί σε προϋποθέσεις άσκησής του παρά την ευρεία διατύπωση του δικαιώματος. Την τελευταία δεκαπενταετία δύο νέοι περιορισμοί, η αλυσιτέλεια και η αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας συρρικνώνουν ακόμη περισσότερο το δικαίωμα ακρόασης σε βαθμό που να πλήττουν τον πυρήνα του, τα δε δικαστήρια με την εφαρμογή της αλυσιτέλειας καταστρατηγούν θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος. Στη μεταστροφή της εθνικής νομολογίας διαπιστώνεται η εφαρμογή νέων περιορισμών, αλλά και περιπτώσεων στις οποίες αναγνωρίζεται το δικαίωμα ακρόασης σε αντίθεση με ό,τι συνέβαινε στο παρελθόν. Στο ενωσιακό δίκαιο, έμμεσο περιορισμό του δικαιώματος ακρόασης συνιστά ο περιορισμός της πρόσβασης του ενδιαφερομένου στον διοικητικό φάκελο. Στην ενωσιακή νομολογία διαπιστώνεται συνεχής συρρίκνωση του δικαιώματος ακρόασης κυρίως κατά τη στάθμισή του με άλλα αγαθά. Σύμφωνα με το εθνικό και ενωσιακό διοικητικό δίκαιο και νομολογία, το δικαίωμα ακρόασης πληροί τις επιταγές της αρχής του Κράτους Δικαίου και της αρχής της νομιμότητας και συμβάλλει στη μετάβαση της διοίκησης στη χρηστή διοίκηση.

Οι πρωτοτυπίες της παρούσας εργασίας εντοπίζονται στη σύγκριση των άρθρων 20 παρ. 2Σ και 6 ΚΔΔ/σίας, στη σύγκριση της εθνικής νομολογίας και κυρίως του ΣτΕ, με την αντίστοιχη νομολογία στα Δικαστηρίων της ΕΕ και στην καταγραφή της μεταστροφής της νομολογίας των εθνικών Δικαστηρίων.

Η παρούσα εργασία εκτιμάται ότι μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο μελλοντικής έρευνας σχετικά με την επίδραση των νομολογιακών περιορισμών στους γραπτούς κανόνες δικαίου που κατοχυρώνουν το δικαίωμα ακρόασης, τη στάση της εθνικής νομολογίας απέναντι στον θιγόμενο διοικούμενο και τη σύγκριση της προστασίας του δικαιώματος ακρόασης στο ενωσιακό δίκαιο και στο εθνικό δίκαιο κράτους μέλους της ΕΕ.

Λέξεις κλειδιά: δικαίωμα ακρόασης, προηγούμενη ακρόαση, ακρόαση & διοικητική διαδικασία, δικαιώματα & διοικητική διαδικασία.

ABSTRACT

The right to a prior hearing is one of the most important rights of the individual concerned during an administrative procedure.

By means of the present paper it has been established that the right of the individual concerned to present its views before the administration prior to the adoption of an act adversely affecting the same individual contributes to the protection of its rights or interests and to its active involvement in the administrative process of the act's adoption. The participation of the individual concerned constitutes a democratization element of the administration and sets limits to possible abuse on behalf of state authority. The exercise of the right to be heard at a national level is subject to strict restrictions that have become conditions for the exercise of that right despite the broad conceptualization of the right.

According to national and EU administrative legislation and case-law, the right to a prior hearing satisfies the requirements of the rule of law and the principle of legality and contributes to the shift towards a good administration.

Key-words: right to be heard prior hearing, administrative procedure.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο: ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ	6
1.1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ	6
1.1.1. Ιστορική αναδρομή του δικαιώματος.....	6
1.1.2. Συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος.....	9
1.2. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ.....	10
1.2.1. Συνταγματική θεμελίωση του δικαιώματος.....	10
1.2.1.1. Αρχή της αξίας του ανθρώπου	10
1.2.1.2. Αρχή του κράτους δικαίου.....	10
1.2.1.3. Ατομικά δικαιώματα των διοικουμένων	11
1.2.2. Νομική φύση του δικαιώματος	12
1.2.3. Έννοια και σκοπός του δικαιώματος.....	13
1.3. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ.....	15
1.3.1. Νομοθετικό καθεστώς του δικαιώματος	15
1.3.2. Συγκριτικά στοιχεία των άρθρων 20 παρ. 2 Σ και 6 ΚΔΔ/σίας	17
1.3.3. Πρόβλεψη της προηγούμενης ακρόασης με διάταξη νόμου.....	20
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ	21
2.1. ΦΟΡΕΑΣ - ΑΠΟΔΕΚΤΗΣ - ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ.....	21
2.1.1. Φορέας του δικαιώματος.....	21
2.1.2. Αποδέκτης του δικαιώματος.....	22
2.1.3. Αντικείμενο του δικαιώματος.....	23
2.1.3.1. Πραγματικά Περιστατικά	23
2.1.3.2. Νομικά Δεδομένα.....	23
2.2. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ..	24

2.2.1. Κλήση σε ακρόαση και κοινοποίηση της κλήσης.....	25
2.2.2. Τύπος, γλώσσα και χρόνος της ακρόασης.....	28
2.2.3. Παράλειψη και πλημμέλειες της κλήσης σε ακρόαση.....	30
2.3. ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΣΥΝΔΕΟΜΕΝΑ ΜΕ ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ.....	32
2.3.1. Δικαίωμα συμμετοχής στην αποδεικτική διαδικασία.....	33
2.3.2. Δικαίωμα παράστασης με δικηγόρο.....	33
2.3.3. Δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα.....	34
2.3.4. Δικαίωμα αιτιολόγησης της διοικητικής πράξης.....	35

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο: ΑΣΚΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ

ΑΚΡΟΑΣΗΣ

36

3.1. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ.....	36
3.1.1. Έκδοση ατομικής δυσμενούς πράξης της διοίκησης.....	37
3.1.2. Πρόκληση θετικής βλάβης στον διοικούμενο από αυτεπάγγελτη ενέργεια της διοίκησης.....	39
3.1.3. Έκδοση ατομικής δυσμενούς πράξης κατά την άσκηση διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης.....	41
3.1.4. Έκδοση ατομικής δυσμενούς πράξης της διοίκησης λόγω υπαίτιας συμπεριφοράς του διοικουμένου.....	43
3.2. ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ.....	46
3.2.1. Πριν την ψήφιση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.....	46
3.2.2. Μετά την ψήφιση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.....	48
3.2.2.1. Μέτρα ελεγκτικής φύσεως.....	49
3.2.2.2. Μέτρα διοικητικής εκτελέσεως.....	50
3.2.2.3. Υπερέχον δημόσιο συμφέρον.....	51
3.2.2.4. Επίκληση επείγοντος.....	52
3.3. ΑΣΚΗΣΗ ΕΝΔΙΚΟΦΑΝΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ.....	53

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο: ΔΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΟΥ

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ ΚΑΙ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

55

4.1. ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ.....	55
4.2. ΝΟΜΙΚΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑ ΤΗΣ ΑΛΥΣΙΤΕΛΕΙΑΣ.....	58
4.2.1. Καθιέρωση της αλυσιτέλειας.....	58
4.2.2. Συνέπειες της αλυσιτέλειας.....	62
4.3. ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΤΗΣ ΔΙΚΗΣ.....	64
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο: ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΕΘΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ	68
5.1. ΜΕΤΑΣΤΡΟΦΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ.....	68
5.2. ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ.....	72
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6ο: ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ	77
6.1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ.....	78
6.2. ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΧΑΡΤΗΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.....	78
6.3. ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ ΚΑΙ ΧΑΡΤΗΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ.....	80
6.4. ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΥΜΒΑΣΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ ΚΑΙ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΕΛΕΥΘΕΡΙΩΝ.....	87
6.5. ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΚΩΔΙΚΑΣ ΟΡΘΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑΣ.....	88
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7ο: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ - ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ	89
7.1. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	89
7.2. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....	94
7.3. ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ.....	95
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	97
ΠΙΝΑΚΑΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ ΠΟΥ ΔΕΝ ΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΕΤΑΙ ΣΤΗ ΝΟΜΟΣ.....	104

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, κατά πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, συνιστούσε γενική αρχή του διοικητικού δικαίου. Συνταγματικά κατοχυρώνεται για πρώτη φορά το 1975, στο άρθρο 20 παρ. 2 Σ, το οποίο ορίζει: «Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του». Η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος ακρόασης αποτέλεσε πρωτοτυπία, καθώς δεν υπήρχε παρόμοια διατύπωση σε άλλο Σύνταγμα και η διατύπωση της διάταξης δεν περιελάμβανε επιφύλαξη νόμου. Το δικαίωμα ακρόασης κατοχυρώνεται και στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας στο άρθρο 6 και στην παρ.1 ορίζει: «Οι διοικητικές αρχές, πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου, οφείλουν να καλούν τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, εγγράφως ή προφορικώς, ως προς τα σχετικά ζητήματα».

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης συναντάται και στο ενωσιακό δίκαιο. Αποτελούσε πτυχή των δικαιωμάτων άμυνας και σύμφωνα με την πάγια νομολογία των ενωσιακών Δικαστηρίων, συνιστούσε θεμελιώδη αρχή του ενωσιακού δικαίου. Το δικαίωμα ακρόασης, ως πτυχή του θεμελιώδους δικαιώματος της χρηστής διοίκησης, κατοχυρώνεται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο άρθρο 41 με τίτλο «Δικαίωμα χρηστής διοίκησης» και στην παρ. 2 περ. α ορίζει: «το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση πριν να ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του». Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών εγγυάται το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στο άρθρο 6 με τίτλο «Δικαίωμα στη χρηστή απονομή της δικαιοσύνης», στην παρ. 3 του οποίου κατοχυρώνονται τα δικαιώματα του κατηγορουμένου να πληροφορείται λεπτομερώς τη φύση και τον λόγο της κατηγορίας εναντίον του και να του δίδεται χρόνος για την προετοιμασία της υπεράσπισής του, την οποία μπορεί να αναλάβει ο ίδιος ή να αναθέσει σε δικηγόρο της επιλογής του. Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης προβλέπεται και από τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, ως έκφραση της αρχής της ορθής διοίκησης που διέπει τον Κώδικα, στο άρθρο 16 με τίτλο «Δικαίωμα ακρόασης και έκφρασης άποψης»,

το οποίο ορίζει: «1. Σε περιπτώσεις που αφορούν τα δικαιώματα ή τα συμφέροντα ατόμων, ο υπάλληλος μεριμνά ώστε σε κάθε στάδιο της διαδικασίας λήψης απόφασης να γίνονται σεβαστά τα δικαιώματα της υπεράσπισης. 2. Κάθε μέλος του κοινού έχει το δικαίωμα, σε περιπτώσεις όπου πρόκειται να ληφθεί απόφαση που θίγει τα δικαιώματα ή συμφέροντά του, να υποβάλλει γραπτά σχόλια και, όπου είναι αναγκαίο, να παρουσιάζει προφορικές παρατηρήσεις προτού ληφθεί η απόφαση».

Η εργασία πραγματεύεται το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στη διοικητική διαδικασία για να παρουσιάσει τη συμβολή του δικαιώματος στη διοίκηση και κατ'επέκταση στην άσκηση της κρατικής εξουσίας, είκοσι (20) χρόνια μετά τη ψήφιση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ο οποίος καθόρισε και ρύθμισε τις λεπτομέρειες για την άσκηση του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος ακρόασης. Εκτιμάται ότι είναι σημαντικό να αναδειχθεί η πρακτική αξία του δικαιώματος ακρόασης, δηλαδή η δυνατότητα συμμετοχής του διοικουμένου στη διοικητική διαδικασία και επιρροής της απόφασης της διοίκησης, καθώς και η υποχρέωση της διοίκησης όχι μόνο να καλεί τον διοικούμενο να εκθέσει τις απόψεις του, αλλά το κυριότερο μέχρι να πραγματοποιηθεί η ακρόασή του, να απέχει από την έκδοση βλαπτικής σε βάρος του πράξης ή μέτρου.

Στόχος της εργασίας είναι να αναλύσει την έννοια και τον σκοπό του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης, να παρουσιάσει το θεμελιωτικό του υπόβαθρο και να διαπιστώσει την έκταση εφαρμογής ανάμεσα στο συνταγματικά και νομοθετικά κατοχυρωμένο δικαίωμα ακρόασης. Επίσης, θα καταδείξουμε ότι το δικαίωμα ακρόασης δεν περιορίζεται μόνο στην προστασία των δικαιωμάτων και συμφερόντων των διοικουμένων, αλλά συμβάλλει και στην καίρια ενημέρωση των διοικητικών οργάνων της διοίκησης για τη νόμιμη επίλυση των υποθέσεων των διοικουμένων. Με την ενεργό συμμετοχή του διοικουμένου στη διοικητική διαδικασία επιχειρείται να αναδειχθεί η προσφορά του δικαιώματος ακρόασης στη βελτίωση των σχέσεων διοίκησης και διοικουμένου, στην ενδυνάμωση της εμπιστοσύνης του διοικουμένου προς τη διοίκηση και στην ενίσχυση του εκδημοκρατισμού της διοίκησης. Επίσης, με τη διερεύνηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης στην εθνική νομολογία θα διαπιστωθεί σε πρακτικό επίπεδο η έκταση της προστασίας του δικαιώματος ακρόασης από τα εθνικά

Δικαστήρια, ιδίως σε μια εποχή που η Ελλάδα αντιμετωπίζει σοβαρά δημοσιονομικά προβλήματα. Ομοίως, θα διερευνηθεί το ενωσιακό δίκαιο και η ενωσιακή νομολογία για να κατανοήσουμε τη θέση του δικαιώματος ακρόασης στην ΕΕ. Η σύγκριση των δύο εννόμων τάξεων και της νομολογίας των εθνικών και ενωσιακών Δικαστηρίων θα προσφέρει σημαντικά συμπεράσματα για το δικαίωμα ακρόασης στην ΕΕ και σε ένα από τα κράτη μέλη της.

Τα προβλήματα που εξετάζει η εργασία είναι: ο βαθμός προστασίας του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης από τη διοίκηση, τον νομοθέτη και τα Δικαστήρια. Τα αποτελέσματα της σύγκρισης του συνταγματικού δικαιώματος ακρόασης με το αντίστοιχο νομοθετικό δικαίωμα. Οι προϋποθέσεις εξαίρεσης από την άσκηση του δικαιώματος ακρόασης και η φύση των περιορισμών του δικαιώματος, εστιάζοντας περισσότερο στους νομολογιακούς περιορισμούς του Συμβουλίου της Επικρατείας. Οι συνέπειες της παράλειψης και της πλημμελούς τήρησης του τύπου της προηγούμενης ακρόασης, στην έκδοση της δυσμενούς πράξης και στα δικαιώματα και συμφέροντα του διοικουμένου. Η στάση των εθνικών Δικαστηρίων απέναντι στο δικαίωμα ακρόασης και στις διοικητικές δυσμενείς πράξεις που προσβάλλονται δικαστικά για παράβαση της τήρησης του τύπου της προηγούμενης ακρόασης. Η διακύμανση της νομολογίας και οι αρνητικές και θετικές τάσεις της προς το δικαίωμα ακρόασης. Η επίδραση του δικαιώματος ακρόασης στον τρόπο άσκησης της κρατικής εξουσίας και της αντιμετώπισης του διοικουμένου από τη διοίκηση. Η στάση του ενωσιακού δικαίου και των ενωσιακών Δικαστηρίων απέναντι στο δικαίωμα ακρόασης και τα αποτελέσματα της σύγκρισής τους με το εθνικό δίκαιο και τα εθνικά διοικητικά Δικαστήρια.

Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης με τη διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2Σ, επεκτείνεται από τη δικαστική διαδικασία στη διοικητική διαδικασία (Σολδάτος, 2000). Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης ανήκει στα θεμελιώδη συνταγματικά δικαιώματα, αποτελεί ουσιώδη διαδικαστικό τύπο και η τήρησή του ισχύει απευθείας από το Σύνταγμα, όχι μόνο όταν ο νόμος σιωπά, αλλά και στην περίπτωση που αποκλείεται ρητώς με νόμο (Διβάνη, ΘΠΔΔ 8-9/2008, Μητσόπουλος *et al*, ΝοΒ 28/1980). Το δικαίωμα ακρόασης συνίσταται στην παροχή της δυνατότητας στον θιγόμενο να ακουστεί, χωρίς να απαιτείται η

πραγματοποίηση της ακρόασης (Τάχος, 2009, Χρυσανθάκης, 2015). Το άρθρο 6 ΚΔΔ/σίας οργανώνει και εξειδικεύει τις διαδικαστικές λεπτομέρειες του άρθρου 20 παρ. 2Σ, παρά το γεγονός ότι το συνταγματικό δικαίωμα ακρόασης έχει άμεση εφαρμογή και για την εφαρμογή του δεν χρειάζεται η έκδοση εκτελεστικού νόμου (Χρυσόγονος, 2006). Το δικαίωμα ακρόασης του διοικουμένου αναγνωρίζεται σε ατομικές δυσμενείς διοικητικές πράξεις, που εκδίδονται αυτεπάγγελτα, κατά την άσκηση διακριτικής ευχέρειας, οφείλονται σε υπαιτιότητα του διοικουμένου και επιφέρουν θετική βλάβη στα δικαιώματα ή τα συμφέροντά του (Πρεβεδούρου, <https://www.prevedourou.gr/%CF%84%CE%BF-%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CF%89%CE%BC%CE%B1-%CF%80%CF%81%CE%BF%CE%B7%CE%B3%CE%BF%CF%8D%CE%BC%CE%B5%CE%BD%CE%B7%CF%82-%CE%B1%CE%BA%CF%81%CF%8C%CE%B1%CF%83%CE%B7%CF%82-%CE%B3%CE%B5/>, Σπηλιωτόπουλος, 2011). Η παράλειψη ή η πλημμελής τήρηση του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης καθιστά τη διοικητική πράξη παράνομη, οι δε παρατυπίες της πράξης δεν καλύπτονται από την άσκηση διοικητικής προσφυγής. Το δικαίωμα ακρόασης δύναται να παραλείπεται όταν υπάρχει άμεση ανάγκη να ληφθεί το δυσμενές διοικητικό μέτρο για την αποτροπή κινδύνου ή λόγω επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος, λόγους τους οποίους η διοίκηση πρέπει να επικαλείται ρητά και να αιτιολογεί πριν τη λήψη του μέτρου (Κατράς, 2015, Χιώλος, Αρμενόπουλος, 1988,2). Παρά την ευρεία διατύπωσή του δικαιώματος ακρόασης, αυτό έχει υποστεί μεγάλη συρρίκνωση από τους περιορισμούς που καθιέρωσε η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας υπό τη μορφή των ουσιαστικών προϋποθέσεων για την άσκησή του (Δαγτόγλου, 2015, Λαζαράτος, 1992). Επίσης, στους περιορισμούς περιλαμβάνονται η αλυσιτέλεια (Καψάλη, ΘΠΔΔ 8-9/2013, Τσιγαρίδας, ΘΠΔΔ 8-9/2013), η οικονομία της δίκης και η αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας (Μπέης, <http://www.kostasbeys.gr/articles.php?s=5&mid=1479&mnu=3&id=19159>), περιορισμοί που καταλήγουν στην αποδυνάμωση της αξίας του δικαιώματος, αντιβαίνουν στη επιταγή του Συντάγματος και εμποδίζουν την προληπτική προστασία των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του διοικουμένου. Ωστόσο, υπάρχουν υποστηρικτές της θεωρίας για μία «αναγκαία» περιστολή του δικαιώματος της ακρόασης όταν αυτό ασκείται χωρίς να επιφέρει καμία διαφορά

στο περιεχόμενο της δυσμενούς πράξης και επιβαρύνει το έργο της διοίκησης και των δικαστηρίων (Ψυχογιός, <https://www.capital.gr/capital-logistis/1482963/arthro-tou-k-theodorou-g-psuxoquiou>). Τελευταίως παρατηρείται μεταστροφή της νομολογίας των εθνικών διοικητικών Δικαστηρίων και παρατηρούνται ισχυρές τάσεις συρρίκνωσης του δικαιώματος ακρόασης, όπως στην περίπτωση αλυσιτέλειας, με την οποία θίγεται ο πυρήνας του δικαιώματος ακρόασης με αποτέλεσμα ο διοικούμενος να στερείται τον βαθμό της πρωτοβάθμιας διοικητικής διαδικασίας, και στην περίπτωση που περιορίζεται το αυτεπάγγελο του δικαστικού ελέγχου των πράξεων που αφορούν φορολογικές και τελωνειακές διαφορές (Λαζαράτος, <https://eclass.uoa.gr/modules/document/index.php?course=LAW257&download=/55534651s826.pdf>). Όμως παρατηρούνται και τάσεις ευρύτερης εφαρμογής του δικαιώματος της ακρόασης, όπως στις φορολογικές και κοινωνικοσφαιριστικές διαφορές, στις οποίες η διοίκηση υποχρεούται να καλεί σε ακρόαση τον διοικούμενο πριν την έκδοση δυσμενών πράξεων των φορολογικών και κοινωνικοσφαιριστικών Αρχών, οι οποίες κατά κανόνα εκδίδονται κατά δέσμια αρμοδιότητα των Αρχών ή κατόπιν αίτησης των διοικουμένων (Πανταζόπουλος, ΘΠΔΔ 8-9/2008, Σιούτη *et al*, 2004).

Στο ενωσιακό δίκαιο, το δικαίωμα ακρόασης είναι γενικής εφαρμογής και η άσκησή του είναι υποχρεωτική σε κάθε διοικητική Αρχή που δύναται να εκδώσει δυσμενές μέτρο, ακόμη και όταν για τη συγκεκριμένη περίπτωση το ενωσιακό δίκαιο δεν προβλέπει ρητά την άσκηση του δικαιώματος. Η παράλειψη της ακρόασης δεν καλύπτεται από την άσκηση διοικητικής προσφυγής. (Πρεβεδούρου, ΘΠΔΔ 10/2013). Φορείς του δικαιώματος ακρόασης αναγνωρίζονται και τρίτα πρόσωπα που τα δικαιώματα ή τα συμφέροντά τους παραβλάπτονται έμμεσα από το δυσμενές μέτρο (Λαζαράτος, 1992). Το δικαίωμα της ακρόασης στο ενωσιακό δίκαιο συνίσταται στην αξίωση του ενδιαφερομένου για λεπτομερή ενημέρωση από το αρμόδιο διοικητικό όργανο ως προς τα ουσιώδη επιβαρυντικά πραγματικά και νομικά στοιχεία, στα οποία θα στηριχτεί το δυσμενές μέτρο (Λαζαράτος, 1992). Κατά τη νομολογία των ενωσιακών Δικαστηρίων, το δικαίωμα ακρόασης δεν είναι απόλυτο, αλλά εξαιρείται όταν υπάρχει επείγουσα ανάγκη και συντρέχει επιτακτικός λόγος γενικού συμφέροντος (Πρεβεδούρου, ΘΠΔΔ 10/2013). Επίσης,

το δικαίωμα ακρόασης υπόκειται σε περιορισμούς, σε έμμεσο περιορισμό όταν απαγορεύεται η πρόσβαση του ενδιαφερομένου στον διοικητικό φάκελο (Τζέμος, 2015) και στον αυτοτελή περιορισμό της αποτελεσματικότητας της Ένωσης (Λαζαράτος, 1992). Τα ενωσιακά Δικαστήρια για την ακύρωση δυσμενούς απόφασης, εξετάζουν αν η διοίκηση γνωστοποίησε όλα τα κρίσιμα στοιχεία στον ενδιαφερόμενο ώστε αυτός να προετοιμάσει την άμυνά του και να επηρεάσει το περιεχόμενο της απόφασης, δηλαδή αν η διαδικαστική παράβαση του δικαιώματος ακρόασης επιδρά στο περιεχόμενο της απόφασης. Σύμφωνα με τη νομολογία των ενωσιακών Δικαστηρίων, το δικαίωμα ακρόασης αναγνωρίζεται και στην περίπτωση της αντικειμενικής παρανομίας.

Για τις ανάγκες της εργασίας πραγματοποιήθηκε δευτερογενής έρευνα. Με τη βιβλιογραφική έρευνα αντλήθηκαν στοιχεία από βιβλία, άρθρα, νομικά περιοδικά, ιστοσελίδες και τη νομολογία των εθνικών και ευρωπαϊκών δικαστηρίων. Επίσης, από το Σύνταγμα της Ελλάδας, τον ΚΔΔ/σίας, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Συμπεριφοράς.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο: ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ

1.1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ

1.1.1. Ιστορική αναδρομή του δικαιώματος

Το δικαίωμα της άμυνας του πολίτη ενώπιον των δικαστηρίων ίσχυε ανέκαθεν, σε αντίθεση με τη δυνατότητα υπεράσπισης του πολίτη ενώπιον της διοίκησης. Η μετέπειτα θέσπιση της αρχής του Κράτους Δικαίου με κύριο πυλώνα του την αρχή της νομιμότητας, υποχρεώνει τη διοίκηση να σέβεται τους τύπους και τους κανόνες που θεσπίζει ο νομοθέτης και να διασφαλίζει την εφαρμογή τους προκειμένου να περιοριστεί η αυθαιρεσία της διοίκησης και να προστατευθούν πλήρως τα δικαιώματα των πολιτών (Λαζαράτος, 1992).

Εκφάνσεις του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης συναντώνται στα λόγια του Φωκυλίδη του Μιλήσιου «Μηδενί δίκην δικάσεις, πριν αμφοίν μύθον

ακούσεις», που σημαίνει «μην κρίνεις προτού ακούσεις τα επιχειρήματα και των δύο πλευρών» και στη φράση του Θεμιστοκλή «πάταξον μὲν, ἄκουσον δέ». Στην τραγωδία του Αισχύλου «Ευμενίδες», η θεά Αθηνά παρευρισκόμενη στο δικαστήριο των θεών, ζητά να ακούσει και τις δύο αντίθετες πλευρές (Λαζαράτος, 1992). Την εποχή του Σόλωνα η αρχή της προηγούμενης ακρόασης συνιστά ουσιώδες στοιχείο του όρκου των δικαστών (Λαζαράτος, 1992). Στο ρωμαϊκό δίκαιο η αρχή της προηγούμενης ακρόασης παρέχει στον ενδιαφερόμενο τη δυνατότητα «in iure», με νόμο, και «apud iudicem», ενώπιον δικαστών, να εκφράσει τους ισχυρισμούς του. Η απόφαση που εκδίδεται χωρίς να δοθεί η δυνατότητα στον διοικούμενο να υπερασπιστεί τα δικαιώματά του (sententia nulla), θεωρείται ανυπόστατη (Λαζαράτος, 1992).

Εκφράσεις του δικαιώματος ακρόασης με χριστιανικό περιεχόμενο εντοπίζονται στην Αγία Γραφή: «Δίκαιος εἶ, Κύριε, ὅτι ἀπολογήσομαι πρὸς σέ». «Οἱ γὰρ φυλάξαντες ὁσίως τὰ ὅσια ὀσιοθήσονται, καὶ οἱ διδαχθέντες αὐτὰ εὐρήσουσιν ἀπολογία». «Κύριε δοκιμάζων δίκαια, ... ὅτι πρὸς σέ ἀπεκάλυψα τὰ ἀπολογήματά μου». «Ἡ ἐμή ἀπολογία, τοῖς ἐμέ ἀνακρίνουσιν, αὕτη ἐστίν.» (Λαζαράτος, 1992, σ.61).

Το δικαίωμα ακρόασης εμφανίζεται σε δικαστική απόφαση για πρώτη φορά το 1723 σε υπόθεση κατά του Πανεπιστημίου του Cambridge και του πρύτανη του Πανεπιστημίου δόκτορα Bentley, στην οποία ο Άγγλος δικαστής εξέφρασε την άποψη ότι ο Θεός έδωσε τη δυνατότητα στους πρωτόπλαστους να υπερασπιστούν τον εαυτό τους για το προπατορικό αμάρτημα πριν τους τιμωρήσει. Ο Θεός πρώτα κάλεσε ενώπιόν Του τους πρωτόπλαστους να απολογηθούν και μετά την απολογία τους, τους εκδίωξε από τον Παράδεισο (Λαζαράτος, 1992, Μπέης, Δίκη 6/1975). Σύμφωνα με την απόφαση: «Ο Θεός δεν εξήνεγκεν απόφασιν κατά του Αδάμ πριν ή τον καλέση να υπερασπίση εαυτόν. Αδάμ, είπεν ο Θεός, διατί ημάρτησες; Έφαγες ή όχι του απαγορευμένου δένδρου τον καρπόν;». (Λαζαράτος, 1992, σ.106). Από όλα τα ανωτέρω στοιχεία συνάγεται ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης είναι έμφυτο στην ανθρώπινη φύση και η εφαρμογή του χρονολογείται τόσο παλιά όσο και ο άνθρωπος (Λαζαράτος, 1992).

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, εμφανίζεται για πρώτη φορά το 1930 σε απόφαση του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας. Στην Ελλάδα οι αποφάσεις ΣτΕ 413/1932 και 86/1933 αποτελούν προπομπούς του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης και βρίσκουν έρεισμα στις αρχές της δικαιοσύνης και της χρηστότητας της διοικητικής δράσης (Σαρμάς, 2003, οπ. αναφ. Ματθαίου, 2015, σ.10).

Στην ελληνική έννομη τάξη το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης καθιερώνεται ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η οποία διαμορφώθηκε νομολογιακά από το Συμβούλιο της Επικρατείας (Παυλόπουλος, Μιχαήλ Στασινόπουλος - Ο ανεξάρτητος Δικαστής, Μητσόπουλος, Κεραμεύς, Σπηλιωτόπουλος, ΝοΒ 28/1980, Χρυσανθάκης, 2015). Το δικαίωμα ακρόασης εντοπίζεται για πρώτη φορά - ενδεικτικά - στις αποφάσεις ΣτΕ 419/1965, 2965/1966, 2976/1966 και 1452/1967. (Χρυσανθάκης, 2015). Στη συνέχεια το Συμβούλιο της Επικρατείας με πάγια νομολογία του αναγνωρίζει το δικαίωμα της ακρόασης ως δικαίωμα άμυνας του διοικουμένου απέναντι στις πράξεις της διοίκησης, με κυριότερες τις αποφάσεις του 2069/1968, 1811/1969, 1831/1969, 3485/1971, 3034/1972.

Οι αποφάσεις 1811-1813/1969 αποτελούν σταθμό στην ιστορία του Συμβουλίου της Επικρατείας και της γενικής αρχής του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης. Με τις αποφάσεις αυτές η Ολομέλεια του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, με Πρόεδρο τον Μιχαήλ Στασινόπουλο, ακύρωσε τις απολύσεις είκοσι ενός (21) δικαστικών λειτουργών από το δικαστικό σώμα που έγιναν από το δικτατορικό καθεστώς σε εφαρμογή της ΚΔ΄ Συντακτικής Πράξης του 1968, με την αιτιολογία ότι οι δικαστικοί λειτουργοί δεν είχαν κληθεί να ακουστούν πριν από την απόλυσή τους (Λαζαράτος, 1992, Χρυσόγονος, 2006). Οι αποφάσεις αυτές έκριναν ότι «επειδή το δικαίωμα ακρόασης παντός κρινόμενου προσώπου αποτελεί γενικωτέραν και θεμελιώδη αρχήν του δικαίου, διασφαλίζουσιν το στοιχειώδες δικαίωμα της υπερασπίσεως και εφαρμοστέαν κατ' αρχήν εν πάση ευνομούμενη πολιτεία δεν δύναται να συναχθεί αποκλεισμός της εφαρμογής αυτού εκ της σιωπής της ΚΔ΄ Συντακτικής Πράξεως» (Χρυσόγονος, 2006, σ.469). Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Λαζαράτος (1992, σ.102), «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 ένα διαδικαστικό δικαίωμα ήταν λογικό να θεωρηθούν ως επαρκής λόγος για την αναβίβασή του σε αρχή συνταγματικής περιωπής». Οι αποφάσεις αυτές προκάλεσαν την οργή της χούντας, η οποία όχι μόνο δεν συμμορφώθηκε με αυτές για την επιστροφή στο σώμα των απολυμένων δικαστικών λειτουργιών, αλλά προέβη σε ευρείας έκτασης εκκαθαρίσεις στο Συμβούλιο της Επικρατείας (Χρυσόγονος, 2006). Μετά την κατάρρευση της δικτατορίας οι αποφάσεις ΣΤΕ 1811-1813/1969 συνέβαλαν στη ρητή και με ευρεία διατύπωση συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης (Παυλόπουλος, Μιχαήλ Στασινόπουλος - Ο ανεξάρτητος Δικαστής, Χρυσόγονος, 2006).

1.1.2. Συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης ενώπιον των διοικητικών Αρχών που είχε αναγνωριστεί από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, κατοχυρώθηκε συνταγματικά πρώτη φορά στο Σύνταγμα του 1975 και ανήχθη από τον συντακτικό νομοθέτη σε θεμελιώδες συνταγματικό δικαίωμα (Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, Χρυσανθάκης, 2015).

Το άρθρο 20 παρ. 2Σ ορίζει: «Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του». Η θέσπιση της διάταξης του άρθρου 20 παρ. 2Σ αποτέλεσε παγκόσμια πρωτοπορία, καθώς δεν υπήρχε παρόμοια διατύπωση σε άλλο Σύνταγμα (Μητσόπουλος *et al*, ΝοΒ 28/1980) και η διάταξη δεν περιελάμβανε επιφύλαξη νόμου (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασης). Με τη διάταξη του άρθρου 20 παρ.2Σ το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης επεκτείνεται από τη διαδικασία ενώπιον των δικαστηρίων στη διαδικασία ενώπιον των διοικητικών Αρχών (Σολδάτος, 2000).

Το άρθρο 20 παρ. 2Σ κατατέθηκε στη Βουλή με αυτούσια διατύπωση ως άρθρο 21 στο Σχέδιο του Συντάγματος. Προκαλεί μεγάλη εντύπωση ότι κατά την ψήφιση του άρθρου δεν έγινε συζήτηση ούτε στην Επιτροπή του Συντάγματος ούτε στη Βουλή, πιθανόν γιατί η ψήφισή του θεωρήθηκε αδιαφιλονίκητης σημασίας (Λαζαράτος, 1992). Ο Υπουργός Δικαιοσύνης Κ. Στεφανάκης στην εισήγησή του δήλωσε: «Θα

ήθελον να σημειωθεί ότι το άρθρο 21 είναι μια από τις πλέον επιτυχείς διατάξεις που περιέχει το Σύνταγμα. Εκδηλοί τον σεβασμό προς τον άνθρωπο και κατοχυρώνει το ιερόν δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, της υπερασπίσεως. Δεν νομίζω ότι θα υπάρξουν αντιρρήσεις» (Λαζαράτος, 1992, σ.101). Από την εισήγηση του Υπουργού συνάγεται η σχέση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης με τον σεβασμό της αρχής της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1Σ) και ο χαρακτηρισμός του δικαιώματος ως «ιερό δικαίωμα» Πράγματι αντιρρήσεις δεν υπήρχαν, υπήρξε μόνο η δήλωση του Η. Ηλιού «Θετικότερον επίσης θεωρούμεν το άρθρο 21, που καθιερώνει την προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου τόσο από το δικαστήριο όσο και εις περίπτωσιν διοικητικής τίνος ενεργείας εις βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του» (Λαζαράτος, 1992, σ.101).

Με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2008, η διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2Σ παρέμεινε με το ίδιο ακριβώς περιεχόμενο όπως ήταν στο Σύνταγμα του 1975.

1.2. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ

1.2.1. Συνταγματική θεμελίωση του δικαιώματος

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης θεμελιώνεται στην αρχή της αξίας του ανθρώπου και του κράτους δικαίου και στα ατομικά δικαιώματα των διοικουμένων.

1.2.1.1. Αρχή της αξίας του ανθρώπου

Το δικαίωμα ακρόασης πηγάζει από την αρχή της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ.1Σ), η οποία προστατεύει τον άνθρωπο, δεν επιτρέπει τον υποβιβασμό του από υποκείμενο της διοικητικής διαδικασίας σε αντικείμενο αυτής και ανάγει τον διοικούμενο από υπήκοο της διοίκησης σε συμμετοχο στην λήψη της απόφασης από τη διοίκηση (Λαζαράτος, 1992, Λιγωμένου, ΘΠΔΔ 8-9-2008, Μπέης, Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης).

1.2.1.2. Αρχή του κράτους δικαίου

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης βρίσκει έρεισμα στην αρχή του κράτους δικαίου, αρχή που εγγυάται την προστασία των δικαιωμάτων του διοικουμένου

απέναντι στο κράτος (Πανταζόπουλος, ΘΠΔΔ 8-9/2008). Σημαντικότερη έκφανση της αρχής του κράτους δικαίου είναι η αρχή της νομιμότητας που συνδέεται άμεσα με το δικαίωμα ακρόασης, καθώς η δυνατότητα του διοικουμένου να εκθέτει τις απόψεις του στη διοίκηση, βοηθά τα διοικητικά όργανα να κατανοήσουν καλύτερα την πραγματική και νομική κατάσταση της υπόθεσης και να εφαρμόσουν ορθά τον κανόνα δικαίου κατά την έκδοση της διοικητικής πράξης (Λαζαράτος, 1992). Η συμμετοχή του διοικουμένου είναι σημαντική, γιατί ο διοικούμενος γνωρίζει καλύτερα την υπόθεσή του και μπορεί να παρουσιάσει στη διοίκηση πραγματικά και αποδεικτικά στοιχεία που είναι αναγκαία για τη λήψη της απόφασης, ιδίως στις περιπτώσεις που η διοίκηση δε γνωρίζει επακριβώς τα πραγματικά δεδομένα ή δυσκολεύεται να τα εκτιμήσει (Λαζαράτος, 1992, Μπέης, Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης).

Το δικαίωμα ακρόασης είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με τον δικαστικό έλεγχο της διοικητικής δράσης, ο οποίος απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου. Με το δικαίωμα ακρόασης ο διοικούμενος πληροφορείται όλες τις λεπτομέρειες της υπόθεσής του και είναι σε θέση, όχι μόνο να αποφασίσει αν θα προσβάλει δικαστικώς τη δυσμενή για αυτόν πράξη, αλλά και να αναπτύξει πλήρως την υπόθεσή του ενώπιον των δικαστηρίων προσπαθώντας αποτελεσματικότερα τα δικαιώματά του και συμβάλλοντας στον πληρέστερο έλεγχο της διοίκησης από τα δικαστήρια (Λαζαράτος, 1992).

Τέλος, το δικαίωμα ακρόασης είναι συνυφασμένο με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου που αποτελεί εκδήλωση της αρχής του κράτους δικαίου (Λαζαράτος, 1992). Το δικαίωμα ακρόασης αποσκοπεί στην εφαρμογή του ορθού κανόνα δικαίου και συμβάλλει στη διαμόρφωση σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ του διοικουμένου και της διοίκησης. Στο πλαίσιο αυτής της αρχής, η διοίκηση δεν πρέπει να αιφνιδιάζει με δυσμενή μέτρα και πράξεις τον διοικούμενο ούτε να κλονίζει την εμπιστοσύνη του απέναντί της (Λαζαράτος, 1992).

1.2.1.3. Ατομικά δικαιώματα των διοικουμένων

Το δικαίωμα ακρόασης βρίσκει έρεισμα στο ατομικό δικαίωμα που προσβάλλεται από την επικείμενη δυσμενή διοικητική πράξη, αφού τα πραγματικά και νομικά δεδομένα που επικαλείται ο διοικούμενος ενώπιον της διοίκησης αφορούν στο

προσβαλλόμενο ατομικό του δικαίωμα. Η συμμετοχή του διοικουμένου στη διοίκηση μέσω της διαδικασίας της ακρόασης αποσκοπεί στην πλήρη προστασία του ατομικού δικαιώματός του το πρώτον εντός των κόλπων της διοίκησης και σε επόμενο στάδιο μέσω της δικαστικής οδού.

1.2.2. Νομική φύση του δικαιώματος

Η διάταξη 20 παρ. 2 στο Σύνταγμα του 1975 θεμελιώνει ένα ατομικό και ένα κοινωνικό δικαίωμα του διοικουμένου. (Διβάνη, ΘΠΔΔ 8-9/2008). Αντικείμενο του ατομικού δικαιώματος είναι η αξίωση αποχής της διοίκησης από κάθε διοικητική πράξη ή μέτρο που δύναται να βλάψει τα δικαιώματα ή συμφέροντα του διοικουμένου, πριν αυτός ακουστεί. (Δαγτόγλου, 2015, Λαζαράτος, 1992, Χρυσόγονος, 2006). Αντικείμενο του κοινωνικού δικαιώματος είναι η υποχρέωση της διοίκησης να καλεί τον διοικούμενο σε ακρόαση πριν την επιβολή δυσμενούς σε βάρος του μέτρου, η οποία αποτελεί θεμελιώδη κανόνα της διοικητικής διαδικασίας. (Δαγτόγλου, 2015, Γέροντας, Λύτρας, Παυλόπουλος, Σιούτη, & Φλογαΐτης, 2004).

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης είναι συνταγματικό δικαίωμα άμεσης εφαρμογής. Αυτό σημαίνει ότι δεν απαιτείται εκτελεστικός νόμος για την άσκησή του και ως εκ τούτου συνιστά απόλυτο συνταγματικό δικαίωμα (Δαγτόγλου, 2015, Σιούτη *et al*, 2004, Χριστοφορίδης, 2014, Χρυσόγονος, 2006). Ο νόμος που δύναται να εκδοθεί, δεν μπορεί να περιορίσει το δικαίωμα ακρόασης σε τέτοια έκταση ώστε να αναιρείται η συνταγματική του προστασία, αλλά περιορίζεται στον καθορισμό των αναγκαίων προϋποθέσεων για την άσκηση του (Τάχος, 2009).

Σύμφωνα με τον συντακτικό νομοθέτη, το δικαίωμα του άρθρου 20 παρ. 2Σ δεν υπόκειται σε αναθεώρηση κατά το άρθρο 110 παρ.1Σ (Μπέης, Δίκη 6/1975) και δε συμπεριλαμβάνεται στα δικαιώματα που μπορούν να ανασταλούν κατά το άρθρο 48Σ, σε κατάσταση πολιορκίας (Δαγτόγλου, 2015, Μπέης, Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης, Χρυσανθάκης, 2015). Το άρθρο 110 παρ.1Σ ορίζει ότι δεν υπόκεινται σε αναθεώρηση οι θεμελιώδεις διατάξεις του Συντάγματος, δηλαδή οι διατάξεις που καθορίζουν τη μορφή του πολιτεύματος ως Προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας και όσες σχετίζονται με τη μορφή του πολιτεύματος. Ο Μπέης (Δίκη 6/1975) υποστηρίζει ότι αυτό που ξεχωρίζει τη

δημοκρατία, δηλαδή το κράτος δικαίου από το αστυνομικό κράτος, είναι το δικαίωμα του διοικουμένου που τα συμφέροντα του θίγονται, να ακουστεί από τη διοίκηση πριν την έκδοση της δυσμενούς σε βάρος του πράξης. Επομένως, οποιοσδήποτε αποκλεισμός του δικαιώματος της ακρόασης συνιστά αποκλεισμό του κράτους δικαίου και αποδοχή της παρανομίας και αυθαιρεσίας.

Ο διοικούμενος δεν επιτρέπεται να παραιτηθεί από το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, διότι η παραίτηση θα αναιρούσε τον σκοπό για τον οποίο το δικαίωμα κατοχυρώθηκε στο Σύνταγμα. Το απόλυτο δικαίωμα του άρθρου 20 παρ. 2Σ είναι αναπαλλοτρίωτο και απαγορεύεται στον διοικούμενο να το απεμπολήσει (Τάχος, 2009).

Η συνταγματική διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2Σ καθιστά την προηγούμενη ακρόαση ουσιώδη τύπο, ακόμη και στην περίπτωση που δεν την προβλέπει ρητά ο νόμος ή την αποκλείει ρητά. Η διάταξη νόμου που αποκλείει την προηγούμενη ακρόαση είναι αντισυνταγματική (Δαγτόγλου, 2015, Διβάνη, ΘΠΔΔ 8-9/2008, Μητσόπουλος *et al*, ΝοΒ 28/1980, Χρυσόγονος, 2006). Η παράλειψη τήρησης του ουσιώδους τύπου του δικαιώματος ακρόασης (ΣΤΕ 657/1976, ΔΠρ.Θεσσαλ. 843/1999) καθιστά τη διοικητική πράξη παράνομη (Λιγωμένου, ΘΠΔΔ 8-9/2008).

1.2.3. Έννοια και σκοπός του δικαιώματος

Η έννοια του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης, σύμφωνα με τον Μπέη (Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης), συνίσταται:

στην παραχώρηση δυνατότητας στον θιγόμενο να παρουσιάσει στη διοικητική αρχή τις θέσεις του. Η διοίκηση έχει υποχρέωση να τον καλέσει σε ακρόαση ενημερώνοντάς τον για το σκοπούμενο μέτρο και τους λόγους που κατά την κρίση της το επιβάλλουν και να του παράσχει εύλογη προθεσμία για να προετοιμασθεί προφορικώς ή εγγράφως. Το σκοπούμενο μέτρο δεν χρειάζεται να είναι επακριβώς προσδιορισμένο..... Ο διοικούμενος δύναται να παρουσιάσει τόσο πραγματικά περιστατικά που πληρούν ή αναιρούν τις προϋποθέσεις του πραγματικού ενός κρίσιμου κανόνα δικαίου, όσο και να αναπτύξει νομική επιχειρηματολογία παρουσιάζοντας τη δική του άποψη ερμηνείας ενός κανόνα δικαίου ή

προβαίνοντας στη δική του εκτίμηση και εξειδίκευση μιας αόριστης νομικής έννοιας.

Το άρθρο 20 παρ. 2Σ με τη λέξη «απόψεις» επεκτείνει το δικαίωμα της ακρόασης περισσότερο από την απλή παράθεση των πραγματικών περιστατικών ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού οργάνου, καθώς στις «απόψεις» συμπεριλαμβάνονται οι κρίσεις και οι εκτιμήσεις του διοικουμένου (Μπέης, Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης).

Στο άρθρο 20 παρ. 2Σ με τη φράση «προηγούμενη ακρόαση» αποσαφηνίζεται το χρονικό σημείο της ακρόασης, καθώς μόνο η ακρόαση που προηγείται της διοικητικής πράξης, μπορεί να επηρεάσει το περιεχόμενό της. Μετά την έκδοση της πράξης η μοναδική διέξοδος του διοικουμένου για την προστασία των συμφερόντων του είναι η προσφυγή στα δικαστήρια (Δαγτόγλου, 2015, Τάχος, 2009). Ακόμη κι αν δεν υπήρχε ο επιθετικός προσδιορισμός στη διατύπωση του άρθρου, η ακρόαση πρέπει να είναι “προηγούμενη”, δηλ. να εφαρμόζεται όταν είναι ακόμη δυνατός ο επηρεασμός της διοικητικής πράξης από την έκθεση των απόψεων του διοικουμένου (Δαγτόγλου, 2015, Τάχος, 2009), διαφορετικά αναιρείται ο σκοπός του δικαιώματος. Σύμφωνα με τον Λαζαράτο (1992), η αναφορά του επιθετικού προσδιορισμού στο άρθρο 20 παρ. 2Σ τίθεται για να διασαφηνίσει τυχόν διαφορετική ερμηνεία του δικαιώματος ακρόασης.

Η έννοια του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης συνίσταται στην παροχή της ευκαιρίας στον διοικούμενο να εκφράσει ενώπιον του αρμοδίου οργάνου γραπτώς ή προφορικώς τις απόψεις του, χωρίς να απαιτείται και η πραγματοποίηση της ακρόασης από τον διοικούμενο (Σολδάτος, 2000, Τάχος, 2008, Τάχος, 2009, Χρυσανθάκης, 2015). Στην περίπτωση που η διοίκηση εκπληρώσει την υποχρέωσή της να καλέσει τον διοικούμενο σε ακρόαση, αλλά εκείνος αρνηθεί ρητώς ή σιωπηρώς να ασκήσει το δικαίωμά του, η διοικητική πράξη είναι νόμιμη, παρά την άρνηση του διοικουμένου να επωφεληθεί του δικαιώματος της ακρόασης (Σολδάτος, 2000).

Το συνταγματικό δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης έχει ως διπλό σκοπό:

Πρώτον, να δώσει στον διοικούμενο την ευκαιρία να υποστηρίξει τα δικαιώματά του πριν από την έκδοση της διοικητικής πράξης και να συνδράμει στην

αποτελεσματική ενημέρωση της διοίκησης για την έκδοση δίκαιων και νόμιμων αποφάσεων (Δαγτόγλου, 2015). Το δικαίωμα ακρόασης αφενός εμπεριέχει την προληπτική προστασία των συμφερόντων του διοικουμένου, ο οποίος με τη συμμετοχή του στη διοικητική διαδικασία και μέσω του διαλόγου με τη διοίκηση, προστατεύει τα συμφέροντά του χωρίς να απαιτείται να καταφύγει στα δικαστήρια, αφετέρου περιορίζει τις αυθαιρεσίες της διοίκησης και ενισχύει την τήρηση της αρχής της νομιμότητας στη διοικητική δράση (Χριστοφοριδής, 2014).

Δεύτερον, να υποχρεώσει τη διοίκηση, κατά το στάδιο της λήψης της απόφασης, να λάβει υπόψη της τις απόψεις του διοικουμένου και «να αντιπαρατεθεί με συνέπεια και πληρότητα σε όσα άκουσε» (Λαζαράτος, 1992, σ.168). Σύμφωνα με τον Μπέη (Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης), «το δικαίωμα της ακρόασης δε σημαίνει δικαίωμα του πληροφορείν ή του αναφέρεσθαι στις διοικητικές αρχές». Η υποχρέωση της διοίκησης για ακρόαση του διοικουμένου δεν περιορίζεται στην παθητική της πληροφόρηση για τις απόψεις του διοικουμένου, αλλά εμπεριέχει προβληματισμό και κριτική αξιολόγηση των απόψεών του κατά τη λήψη της απόφασης. Το δικαίωμα ακρόασης πραγματώνεται στο πλαίσιο ενός ισότιμου διαλόγου για τα πραγματικά και νομικά δεδομένα της υπόθεσης και τα επιχειρήματα των μερών αλληλοεπηρεάζονται ώστε η διοίκηση να λάβει δίκαιη απόφαση (Λαζαράτος, 1992, Μπέης, Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης).

1.3. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ

1.3.1. Νομοθετικό καθεστώς του δικαιώματος

Με την ψήφιση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ν. 2690/199 (ΦΕΚ 45/Α/9-3-1999), ο κοινός νομοθέτης θέσπισε στο άρθρο 6 Κ.Δ.Δ/σίας την άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης που κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ. 2Σ. Το δικαίωμα ακρόασης του διοικουμένου καθιερώνεται όχι μόνο συνταγματικά, αλλά και νομοθετικά ως ουσιώδης τύπος της διαδικασίας της προηγούμενης ακρόασης. Το άρθρο 6 ΚΔΔ/σίας ορίζει:

«1. Οι διοικητικές αρχές, πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου, οφείλουν να καλούν τον

ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, εγγράφως ή προφορικώς, ως προς τα σχετικά ζητήματα.

2. Η κλήση προς ακρόαση είναι έγγραφη, αναφέρει τον τόπο, την ημέρα και την ώρα της ακρόασης, προσδιορίζει δε το αντικείμενο του μέτρου ή της ενέργειας. Η κλήση κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο τουλάχιστον πέντε (5) πλήρεις ημέρες πριν από την ημέρα της ακρόασης. Ο ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα να λάβει γνώση των σχετικών αποδεικτικών στοιχείων και να προβεί σε ανταπόδειξη. Η τήρηση της προαναφερόμενης διαδικασίας, καθώς και η λήψη υπόψη των απόψεων του ενδιαφερομένου, πρέπει να προκύπτουν από την Αιτιολογία της διοικητικής πράξης. Το υιοθετούμενο μέτρο πρέπει να λαμβάνεται μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα από την ακρόαση του ενδιαφερομένου.

3. Αν η άμεση λήψη του δυσμενούς μέτρου είναι αναγκαία για την αποτροπή κινδύνου ή λόγω επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος, είναι, κατ' εξαίρεση, δυνατή η, χωρίς προηγούμενη κλήση του ενδιαφερομένου, ρύθμιση. Αν η κατάσταση που ρυθμίστηκε είναι δυνατόν να μεταβληθεί, η διοικητική αρχή, μέσα σε χρονικό διάστημα δεκαπέντε (15) ημερών, καλεί τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του σύμφωνα με τις προηγούμενες παραγράφους, οπότε και προβαίνει σε τυχόν νέα ρύθμιση. Αν η πιο πάνω προθεσμία παρέλθει άπρακτη, το μέτρο παύει αυτοδικαίως, και χωρίς άλλη ενέργεια, να ισχύει.

4. Οι διατάξεις των παρ. 1 και 2 εφαρμόζονται και όταν οι σχετικές με τη δυσμενή διοικητική πράξη διατάξεις προβλέπουν δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής.»

Στην παρ. 1 του άρθρου 6 ΚΔΔ/σίας, καθιερώνεται το τεκμήριο άσκησης του δικαιώματος ακρόασης πριν από κάθε δυσμενή ενέργεια ή μέτρο της διοίκησης. Στην παρ. 2 οργανώνεται διαδικαστικά η άσκηση του δικαιώματος και κυρίως οι λεπτομέρειες της κλήσης σε ακρόαση, η άσκηση συναφών με την ακρόαση δικαιωμάτων του διοικουμένου και οι προϋποθέσεις έκδοσης της πράξης. Με την παρ. 3 ορίζονται ρητώς οι εξαιρέσεις από την εφαρμογή του δικαιώματος ακρόασης και οι εγγυήσεις προστασίας του διοικουμένου στις περιπτώσεις αυτές. Τέλος, με την παρ. 4 επιβάλλεται η υποχρέωση στη διοίκηση για κλήση του

διοικουμένου σε ακρόαση ανεξαρτήτως της πρόβλεψης ενδικοφανούς προσφυγής κατά της διοικητικής πράξης.

Επομένως, σύμφωνα με το άρθρο 6 ΚΔΔ/σίας, όταν πρόκειται να εκδοθεί δυσμενής πράξη σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του διοικουμένου, η διοικητική αρχή οφείλει πρώτον πριν την έκδοση της πράξης να καλεί εγγράφως τον διοικούμενο τηρώντας τον τύπο και το περιεχόμενο που προβλέπεται, για να εκφράσει τις απόψεις του σε ζητήματα της υπόθεσής του, και δεύτερον να λαμβάνει υπόψη της κατά την έκδοση της πράξης τις απόψεις του διοικουμένου.

Το άρθρο 6 ΚΔΔ/σίας ενεργεί ως εκτελεστικός νόμος του Συντάγματος και εξειδικεύει όσα ορίζονται στο άρθρο 20 παρ. 2Σ, παρά το γεγονός ότι δεν είναι αναγκαία η έκδοση εκτελεστικού νόμου για την εφαρμογή του συνταγματικού δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης, αφού το άρθρο 20 παρ. 2Σ έχει άμεση εφαρμογή (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασης, Μπέης, Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης, Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης). Με το άρθρο 6 ΚΔΔ/σίας ρυθμίζονται οι λεπτομέρειες της διοικητικής διαδικασίας για την εφαρμογή του δικαιώματος ακρόασης ώστε να προστατεύονται πλήρως τα δικαιώματα ή συμφέροντα του διοικουμένου. (Τάχος, 2008). Αξίζει να αναφερθεί ότι το άρθρο 6 ΚΔΔ/σίας όχι μόνο δεν κατήργησε τη διαμορφωθείσα νομολογία του άρθρου 20 παρ. 2Σ, τουναντίον στις διατάξεις του συμπεριέλαβε νομολογιακούς κανόνες των διοικητικών Δικαστηρίων και ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας (Δαγτόγλου, 2015, Τάχος, 2008).

1.3.2. Συγκριτικά στοιχεία των άρθρων 20 παρ. 2 Σ και 6 ΚΔΔ/σίας

Με το άρθρο 6 ΚΔΔ/σίας οργανώνεται διαδικαστικά η άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης ώστε να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική εφαρμογή του άρθρου 20 παρ. 2Σ, χωρίς όμως να διευρύνεται το πεδίο εφαρμογής της συνταγματικής διάταξης. (Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης). Από την εισηγητική έκθεση του ν. 2690/1999 και τη διατύπωση της παρ. 1 του άρθρου 6 ΚΔΔ/σίας «κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου», προκύπτει ότι το εύρος εφαρμογής της διάταξης αυτής συμπίπτει με το εύρος εφαρμογής του άρθρου 20 παρ. 2Σ (ΣΤΕ 162/2009, 1505/2010, 872/2011) (Κατράς, 2015, Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα

προηγούμενης ακρόασης, Τάχος, 2009). Στα ανωτέρω άρθρα παρατηρούνται αρκετά κοινά στοιχεία, υπάρχουν όμως και σημαντικές διαφοροποιήσεις και αποκλίσεις, όπως παρακάτω:

◀ Στην παρ. 1 του 6 ΚΔΔ/σίας επαναλαμβάνεται ως ένα σημείο η διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2Σ. Και τα δύο άρθρα προβλέπουν την «προηγούμενη» ακρόαση, δηλαδή να έχει πραγματοποιηθεί πριν από «κάθε ενέργεια ή μέτρο» «σε βάρος» των «δικαιωμάτων ή συμφερόντων» του διοικουμένου (Τάχος 2009).

Στην παρ. 1, προστίθεται η φράση «να εκφράσει τις απόψεις του, εγγράφως ή προφορικώς». Με τη φράση αυτή ο νομοθέτης περιγράφει τον τρόπο με τον οποίο ο διοικούμενος μπορεί να ασκήσει το δικαίωμα ακρόασης, ορίζοντας ρητά ότι η ακρόαση δύναται να είναι έγγραφη ή προφορική (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακροάσεως). Αντιθέτως, στο άρθρο 20 παρ. 2Σ δεν υπάρχει ρητή πρόβλεψη για τον τύπο άσκησης του δικαιώματος της ακρόασης.

Επίσης, στην παρ. 1, ορίζεται ότι η διοίκηση οφείλει να καλεί σε ακρόαση «συγκεκριμένο πρόσωπο», ενώ στη συνταγματική διάταξη ορίζεται ότι οφείλει να καλεί τον «ενδιαφερόμενο». Ο νομοθέτης με τη ρύθμιση αυτή περιορίζει το δικαίωμα ακρόασης στην έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων, εκτός αν υπάρχει αντίθετη ρητή πρόβλεψη από τον νόμο (Τάχος, 2008).

◀ Στην παρ. 2 του 6 ΚΔΔ/σίας, στα πρώτα εδάφια της παραγράφου, ο νομοθέτης ρυθμίζει τις λεπτομέρειες της κλήσης σε ακρόαση, όπως τον έγγραφο τύπο της κλήσης, τον τόπο, την ημέρα και την ώρα της ακρόασης, την περιγραφή σε γενικό πλαίσιο του αντικειμένου της επικείμενη ενέργειας ή μέτρου της διοίκησης και τις προϋποθέσεις κοινοποίησης της κλήσης (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακροάσεως). Σε αντίθεση με τα ανωτέρω, στο άρθρο 20 της παρ. 2Σ η κλήση σε ακρόαση είναι άτυπη, χωρίς να απαιτείται η τήρηση έγγραφης διαδικασίας (Χρυσόγονος, 2006). Σύμφωνα με τη νομολογία προ της ψήφισης του ΚΔΔ/σίας, ο διοικούμενος μπορούσε να κληθεί και προφορικά για παροχή εξηγήσεων.

Στα επόμενα εδάφια της παρ. 2 του άρθρου 6 ΚΔΔ/σίας, ο νομοθέτης κατοχυρώνει το δικαίωμα του διοικουμένου να λαμβάνει γνώση του φακέλου και το δικαίωμα αιτιολογίας της διοικητικής πράξης. Ο διοικούμενος δικαιούται να λαμβάνει γνώση των πραγματικών και νομικών δεδομένων και των αποδεικτικών στοιχείων της

υπόθεσής του και να προβαίνει σε ανταπόδειξη (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασης). Ο νομοθέτης δίνει ιδιαίτερη έμφαση στο «ουσιώδες» του τύπου της ακρόασης και συνδέει την ακρόαση με την αιτιολογία της πράξης, από την οποία πρέπει να προκύπτει ότι τηρήθηκε η διαδικασία της ακρόασης και ότι το διοικητικό όργανο έλαβε υπόψη τις απόψεις του διοικουμένου (Τάχος, 2008). Τα δικαιώματα αυτά δεν προβλέπονται ρητώς από το άρθρο 20 παρ. 2Σ.

Στο τελευταίο εδάφιο της παρ. 2 του άρθρου 6 ΚΔΔ/σίας, κατοχυρώνεται η αρχή της επικαιρότητας, διάταξη την οποία ο Τάχος (2008) χαρακτηρίζει «αξιέπαινη». Ο νομοθέτης ορίζει ρητά ότι το μέτρο πρέπει να λαμβάνεται «μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα από την ακρόαση του ενδιαφερομένου» (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασης, σ.6). Η αρχή της επικαιρότητας της ακρόασης δεν προβλέπεται από το άρθρο 20 παρ. 2Σ.

◀ Στην παρ. 3 του άρθρου 6 ΚΔΔ/σίας, στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου, ο νομοθέτης κατοχυρώνει δύο εξαιρέσεις από την άσκηση του δικαιώματος ακρόασης, οι οποίες αφορούν στην περίπτωση της κατεπείγουσας ανάγκης για τη λήψη του μέτρου όταν υπάρχει ανάγκη αποτροπής επικείμενου κινδύνου ή όταν συντρέχει επιτακτικό δημόσιο συμφέρον. Ο νομοθέτης στα επόμενα εδάφια, προβλέπει τις εγγυήσεις που δικαιούται να απολαμβάνει ο διοικούμενος στις περιπτώσεις που το δυσμενές μέτρο λαμβάνεται άμεσα από τη διοίκηση χωρίς να τηρηθεί ο τύπος της ακρόασης. Στο άρθρο 20 της παρ. 2Σ δεν υπάρχει ρητή πρόβλεψη εξαιρέσεων από την άσκηση του δικαιώματος ακρόασης.

◀ Στην παρ. 4 του 6 ΚΔΔ/σίας, ο νομοθέτης καταργεί ρητά μια νομολογιακά διαμορφωθείσα εξαίρεση του δικαιώματος ακρόασης και επεκτείνει την πλήρη εφαρμογή του δικαιώματος ακρόασης και στις περιπτώσεις που διατάξεις σχετικές με την πράξη ή το μέτρο προβλέπουν τη δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής (Πανταζόπουλος, ΘΠΔΔ 8-9/2008). Ως προσφυγές εννοούνται όχι μόνο η ενδικοφανής και η ειδική, αλλά και οι άτυπες προσφυγές του άρθρου 10 Σ (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασης). Σε αντίθεση με το άρθρο 4 ΚΔΔ/σίας, στο άρθρο 20 παρ. 2Σ δεν υπάρχει ανάλογη ρητή πρόβλεψη.

Ωστόσο, ο νομοθέτης δεν καθορίζει το περιεχόμενο της κλήσης, δηλαδή αν πρέπει να συμπεριλαμβάνονται σε αυτή τα πραγματικά και νομικά δεδομένα, στα οποία

στηρίζεται το επιδιωκόμενο μέτρο της διοίκησης (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακροάσεως). Επίσης, ούτε η νομοθετική ούτε η συνταγματική διάταξη καθορίζουν με σαφήνεια την έννοια της φράσης «έκφραση απόψεων». Επικρατούσα είναι η άποψη ότι στην «έκφραση απόψεων» συμπεριλαμβάνονται και τα νομικά δεδομένα της υπόθεσης, τα οποία μπορεί να εκθέσει ο διοικούμενος (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακροάσεως).

Είναι αξιοσημείωτο ότι οι νομολογιακοί περιορισμοί της διάταξης του άρθρου 20 παρ. 2Σ (δέσμια ενέργεια, αίτηση του διοικουμένου, ύπαρξη θετικής βλάβης ελεγκτικό μέτρο, αντικειμενικά δεδομένα), συνεχίζουν να εφαρμόζονται παράλληλα με το άρθρο 6 ΚΔΔ/σίας, καθώς η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε ότι η διατύπωση των παρ. 3 & 4 του άρθρου 6 ΚΔΔ/σίας δεν είναι εξαντλητική (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακροάσεως). Τα τελευταία έτη στους ανωτέρω νομολογιακούς περιορισμούς του δικαιώματος ακρόασης προστίθεται ένας επιπλέον, ο περιορισμός της αλυσιτέλειας (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακροάσεως).

1.3.3. Πρόβλεψη της προηγούμενης ακρόασης με διάταξη νόμου

Η προηγούμενη ακρόαση δύναται να προβλέπεται από ειδική διάταξη νόμου και συνιστά ουσιώδη τύπο της διοικητικής διαδικασίας. Η μη τήρηση του ουσιώδους τύπου της ακρόασης επιφέρει την ακυρότητα της διοικητικής πράξης, ακόμη και όταν ο νόμος που προβλέπει την πράξη, δεν επιβάλλει ρητώς την τήρηση του τύπου (Δαγτόγλου, 2015). Ο ουσιώδης τύπος δεν καλύπτεται από την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, η οποία ενδεχομένως να προβλέπεται από ειδική διάταξη, γιατί το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης έχει ως σκοπό να εκτεθούν με ειδικό και συγκεκριμένο τρόπο οι ουσιώδεις ισχυρισμοί του διοικουμένου, τους οποίους η διοίκηση οφείλει να αξιολογήσει, πριν να εκδώσει τη δυσμενή διοικητική πράξη.

Όταν η προηγούμενη ακρόαση προβλέπεται ευθέως από τον νόμο, δεν απαιτείται η πλήρωση άλλων προϋποθέσεων (Δαγτόγλου, 2015) και στην περίπτωση αυτή παρέλκει η εξέταση του ζητήματος, αν η κλήση σε ακρόαση του διοικουμένου θα ήταν επιβεβλημένη βάσει της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 20 παρ.2Σ και του άρθρου 6 ΚΔΔ/σίας (ΣΤΕ 3110/2014). Η ευθέως από τον νόμο προβλεπόμενη

κλήτευση του διοικουμένου που φέρεται ως κύριος οικοδομής που κατασκευάστηκε αυθαίρετα σε δάσος, πριν από την έκδοση της απόφασης κατεδάφισης, στοχεύει να δώσει στον διοικούμενο τη δυνατότητα να εκθέσει τις απόψεις του για την υπόθεσή του και αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας. Η μη τήρηση ή η πλημμελής τήρηση του ουσιώδους τύπου καθιστά άκυρη την απόφαση κατεδάφισης (ΣΤΕ 5378/2012, 2494/2014).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ

2.1. ΦΟΡΕΑΣ - ΑΠΟΔΕΚΤΗΣ - ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ

Ο φορέας, ο αποδέκτης και το αντικείμενο του δικαιώματος ακρόασης ορίζονται στην παρ. 2Σ του άρθρου 6 ΚΔΔ/σίας, όπου αναφέρεται: «Οι διοικητικές αρχές, πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου, οφείλουν να καλούν τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, εγγράφως ή προφορικώς, ως προς τα σχετικά ζητήματα».

2.1.1. Φορέας του δικαιώματος

Φορέας του δικαιώματος ακρόασης είναι ο διοικούμενος που τα δικαιώματα ή συμφέροντά του προσβάλλονται από το διοικητικό μέτρο στο οποίο μπορεί να προβεί η διοίκηση (Τάχος, 2009) και είναι οποιοδήποτε φυσικό πρόσωπο, ημεδαπός και αλλοδαπός ανεξάρτητα από την ιθαγένεια και τον τόπο κατοικίας του και οποιοδήποτε νομικό πρόσωπο ανεξάρτητα από τον τόπο της έδρας του (Δαγτόγλου, 2015).

Τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) είναι φορείς του δικαιώματος ακρόασης, όταν τίθεται θέμα προστασίας των δικαιωμάτων τους που πηγάζουν από το κοινό δίκαιο ή προσβολής των συνταγματικών τους εγγυήσεων, όπως του δικαιώματος της πλήρους αυτοδιοίκησης των Α.Ε.Ι. (16 παρ. 5Σ) και του δικαιώματος της διοικητικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. (102 παρ. 1,2Σ) (Δαγτόγλου, 2015). Τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) θεωρούνται και αυτά φορείς του δικαιώματος, γιατί με το δικαίωμα ακρόασης προστατεύονται τα

συμφέροντα των φυσικών προσώπων που απαρτίζουν τα νομικά πρόσωπα (Λαζαράτος, 1992).

Υποκείμενο του δικαιώματος ακρόασης είναι το πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον να προσβάλει την πράξη που εκδίδει η Διοίκηση για να προστατέψει τα δικαιώματά του (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακροάσεως). Έννομο είναι το συμφέρον του διοικουμένου, που δεν αντιβαίνει στον νόμο και αναγνωρίζεται από τον νόμο (Δαγτόγλου, 2015, Χρυσανθάκης, 2015). Το έννομο συμφέρον πρέπει να είναι α) προσωπικό, δηλ. να υπάρχει ειδικός δεσμός μεταξύ του διοικουμένου και της επικείμενης διοικητικής πράξης, λόγω της σχέσης του με την πραγματική ή νομική κατάσταση που θίγει πράξη (πχ. ο ιδιοκτήτης μια έκτασης που απαλλοτριώνεται) β) άμεσο, δηλ. να συνδέεται άμεσα με τον διοικούμενο, με την έννοια ότι ο ίδιος υφίσταται τη βλάβη και όχι άλλα άτομα με τα οποία συνδέεται με συγκεκριμένη σχέση (πχ. το τέκνο του) και γ) ενεστώς, δηλ. να υφίσταται κατά τον χρόνο της κλήσης σε ακρόαση η πραγματική ή νομική κατάσταση με την οποία συνδέεται ο διοικούμενος και να μην είναι μελλοντικό ή αόριστο.

Σύμφωνα με τον Τάχο (2009), υπάρχουν περιπτώσεις που τα συμφέροντα του διοικουμένου δεν είναι «έννομα», αλλά μόνο οικονομικά. Στις περιπτώσεις αυτές η δυσμενής πράξη εκδίδεται ακριβώς επειδή τα «συμφέροντα» δεν είναι έννομα ή αλλιώς επειδή αντίκειται σε κανόνες δικαίου.

Τρίτα πρόσωπα που σχετίζονται με τη ρύθμιση δε θεωρούνται φορείς του δικαιώματος ακρόασης (Σιούτη, *et al*, 2004), με εξαίρεση την περίπτωση που ο διοικούμενος έχει τεθεί σε πλήρη ή μερική δικαστική συμπαράσταση και απαγορεύεται να παραστεί αυτοπροσώπως. Στην περίπτωση αυτή, το δικαίωμα ακρόασης για λογαριασμό του θιγομένου που βρίσκεται σε καθεστώς δικαστικής συμπαράστασης, ασκεί τρίτο πρόσωπο, ο δικαστικός συμπαραστάτης. Ομοίως, στην περίπτωση που ο διοικούμενος είναι ανήλικος, το δικαίωμα ακρόασης για λογαριασμό του ανηλίκου ασκούν οι ασκούντες τη γονική μέριμνα γονείς (Λαζαράτος, 1992).

2.1.2. Αποδέκτης του δικαιώματος

Η Διοίκηση είναι αποδέκτης του δικαιώματος της ακρόασης (Χρυσόγονος, 2006). Αποδέκτες του δικαιώματος είναι και τα Ν.Π.Δ.Δ., όταν αυτά ασκούν δημόσια

εξουσία και εκδίδουν εκτελεστές διοικητικές πράξεις που δύνανται να προσβληθούν ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων (πχ. Δικηγορικοί Σύλλογοι, Εκκλησία, Ι.Κ.Α., Τράπεζα της Ελλάδος).

Με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 στο άρθρο 25 παρ. 1Σ, θεμελιώνεται η υποχρέωση του κράτους να διασφαλίζει την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκηση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων του ανθρώπου και προβλέπεται ότι τα δικαιώματα αυτά ισχύουν και στις σχέσεις μεταξύ των ιδιωτών στις οποίες προσιδιάζουν. Το θεμελιώδες δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης δεν εφαρμόζεται στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών, διότι όπως αναφέρει ο Δαγτόγλου (2015, σ.283), «το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης απευθύνεται προς τις διοικητικές αρχές και δεν αναπτύσσει επομένως τριτενέργεια».

2.1.3. Αντικείμενο του δικαιώματος

2.1.3.1. Πραγματικά Περιστατικά

Το άρθρο 6 παρ. 1 ΚΔΔ/σίας ορίζει ότι ο διοικούμενος καλείται να εκφράσει τις απόψεις του για τα ζητήματα που είναι σχετικά με την επικείμενη πράξη ή το μέτρο της διοίκησης που θίγει τα δικαιώματα ή τα συμφέροντά του. Αντικείμενο του δικαιώματος ακρόασης είναι τα πραγματικά περιστατικά που είναι ουσιώδη και συναφή με τον κανόνα δικαίου, βάσει του οποίου ενδέχεται να εκδοθεί ή μη η δυσμενής διοικητική πράξη (Λαζαράτος, 1992).

Σύμφωνα με τον Λαζαράτο (Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασης, σ.11), «Αντικείμενο της ακρόασης είναι και όλα εκείνα τα πραγματικά περιστατικά που μπορεί να είναι ουσιώδη για την συγκεκριμενοποίηση της αόριστης αξιολογικής έννοιας και την υπαγωγή σ' αυτήν». Ο διοικούμενος δικαιούται όχι μόνο να προβάλει τα πραγματικά περιστατικά που σχετίζονται με την υπόθεσή του, αλλά και να εκθέσει τις απόψεις του για τα διαφορετικά περιστατικά που επικαλείται η διοίκηση.

2.1.3.2. Νομικά Δεδομένα

Αντικείμενο του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης θεωρούνται και τα ουσιώδη νομικά δεδομένα, τα οποία σχετίζονται με τον κανόνα δικαίου που θα

εφαρμόσει η διοίκηση για τη λήψη του δυσμενούς μέτρου. Ο διοικούμενος έχει το δικαίωμα να αναπτύξει νομική επιχειρηματολογία και να παρουσιάσει την άποψή του για την ερμηνεία ενός κανόνα δικαίου ή να προβεί σε προσωπική εκτίμηση μιας αόριστης έννοιας (Μπέης, Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης). Ο ειρηνευτικός σκοπός στον οποίο αποβλέπει το δικαίωμα της ακρόασης, επιτυγχάνεται μόνο όταν αντικείμενο της ακρόασης αποτελούν και οι νομικές απόψεις του διοικουμένου που συνδέονται με τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσής του (Λαζαράτος 1992).

2.2. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ

Οι διαδικαστικές προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης ρυθμίζονται στην παρ. 2 του άρθρου 6 ΚΔΔ/σίας, η οποία ορίζει: «Η κλήση προς ακρόαση είναι έγγραφη, αναφέρει τον τόπο, την ημέρα και την ώρα της ακρόασης, προσδιορίζει δε το αντικείμενο του μέτρου ή της ενέργειας. Η κλήση κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο τουλάχιστον πέντε (5) πλήρεις ημέρες πριν από την ημέρα της ακρόασης. Ο ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα να λάβει γνώση των σχετικών αποδεικτικών στοιχείων και να προβεί σε ανταπόδειξη. Η τήρηση της προαναφερόμενης διαδικασίας, καθώς και η λήψη υπόψη των απόψεων του ενδιαφερομένου, πρέπει να προκύπτουν από την αιτιολογία της διοικητικής πράξης. Το υιοθετούμενο μέτρο πρέπει να λαμβάνεται μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα από την ακρόαση του ενδιαφερομένου».

Η άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης αποβλέπει στην παροχή της δυνατότητας στον διοικούμενο πριν από την έκδοση δυσμενούς για αυτόν διοικητικής πράξης, να προβάλλει με τρόπο ειδικό και συγκεκριμένο ουσιώδεις ισχυρισμούς ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού οργάνου ώστε να επηρεάσει τη λήψη από το όργανο αυτό της σχετικής απόφασης, ύστερα από διαφορετική εμφάνιση ή εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών (Διβάνη, ΘΠΔΔ 8-9/2008, Κατράς, 2015, Πρεβεδούρου, Διευκρινίσεις στη νομολογιακή εξειδίκευση των προϋποθέσεων θεμελίωσης και άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης). Προηγούμενη είναι η ακρόαση όταν λαμβάνει χώρα πριν τη λήψη του μέτρου ή της ενέργειας σε χρόνο κατά τον οποίο είναι ακόμη δυνατός ο επηρεασμός της διοικητικής απόφασης από την ακρόαση του διοικουμένου (Δαγτόγλου, 2015, Τάχος, 2009).

2.2.1. Κλήση σε ακρόαση και κοινοποίηση της κλήσης

◀ Έγγραφος τύπος της κλήσης. Η κλήση για ακρόαση είναι έγγραφη, διότι ο έγγραφος τύπος εξασφαλίζει την ασφάλεια δικαίου και αποδεικνύει αν προηγήθηκε κλήση, το περιεχόμενο της κλήσης, το χρονικό σημείο της κλήσης και αν η ακρόαση του διοικουμένου έλαβε χώρα σε εύλογο χρονικό διάστημα από την κλήση (Λαζαράτος, 1992). Αν από τα στοιχεία του φακέλου δεν προκύπτει ότι η Διοίκηση κάλεσε τον διοικούμενο πριν από την έκδοση της πράξης, για να εκφράσει τις απόψεις του, η πράξη είναι ακυρωτέα (ΣΤΕ 346/2003).

◀ Περιεχόμενο της κλήσης. Η κλήση για ακρόαση πρέπει να προσδιορίζει:

- τον τόπο της ακρόασης
- την ημέρα της ακρόασης
- την ώρα της ακρόασης
- το αντικείμενο της διοικητικής πράξης ή του μέτρου
- τα πραγματικά και νομικά ζητήματα της υπόθεσης

Είναι ακυρωτέα η διοικητική πράξη αν στην κλήση δεν αναφέρεται ο τόπος, η ημέρα, η ώρα ακρόασης και το μέτρο που πρόκειται να ληφθεί σε βάρος του διοικουμένου (Δ.Πρ.Αθ. 9467/2000).

◀ Αντικείμενο του μέτρου ή της ενέργειας. Η επικείμενη κύρωση της διοίκησης δε χρειάζεται να είναι επακριβώς προσδιορισμένη στην κλήση, καθώς κατά το χρονικό σημείο της κλήσης για ακρόαση αυτή δεν είναι οριστική και δεν πρέπει να φαίνεται προαποφασισμένη (ΣΤΕ 4042/2014). Το διοικητικό μέτρο θα αποφασιστεί μετά την ακρόαση του διοικουμένου, η οποία θα συμβάλει στον προσδιορισμό του. Σύμφωνα με τον Μπέη (Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης), στην κλήση πρέπει να αναφέρεται ακόμη και σε γενικό πλαίσιο, η επιδίωξη της διοίκησης και η ευχέρεια επιλογής που πιθανόν να έχει. Κατά την άποψη του Λαζαράτου (Το δικαίωμα της διοικητικής ακροάσεως), η διοίκηση, βάσει των άρθρων 20 παρ. 2Σ και 6 ΚΔΔ/σίας, υποχρεούται με την κλήση να κάνει γνωστό στον διοικούμενο τον νομικό της προσανατολισμό, ο οποίος είναι προσωρινός και από τις συνθήκες της υπόθεσης εξαρτάται πόσο συγκεκριμένος μπορεί να είναι.

◀ Πραγματικά και νομικά δεδομένα. Η κλήση πρέπει να καθορίζει ειδικά και συγκεκριμένα το ζήτημα (ΣΤΕ 5064/1987, 3734/2001, 1105/2008), για το οποίο ο διοικούμενος καλείται να δώσει εξηγήσεις και να παρουσιάσει τις απόψεις του, και να περιγράψει λεπτομερώς τις παρανομίες που αποδίδονται στον διοικούμενο, γιατί μόνο με τον τρόπο αυτόν μπορεί να υπερασπιστεί τα δικαιώματα ή τα συμφέροντά του (Δαγτόγλου, 2015, Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, Χιώλος, Αρμενόπουλος 2/1988). Σύμφωνα με τον Χρυσόγονο (2006, σ. 470), σε περιπτώσεις πειθαρχικής φύσεως, «η κλήση σε ακρόαση πρέπει να περιγράφει λεπτομερώς τα παραπτώματα που αποδίδονται τυχόν στον εγκαλούμενο».

Η νομολογία πριν τον ΚΔΔ/σίας, δεν περιορίζεται στον ειδικό και συγκεκριμένο προσδιορισμό των πραγματικών γεγονότων που καταλογίζονται με την κλήση στον διοικούμενο, αλλά απαιτεί τη σύνδεση των πραγματικών γεγονότων με τους κανόνες δικαίου που θεμελιώνουν σύμφωνα με τη νομοθεσία το επικείμενο δυσμενές μέτρο. (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασης). Σύμφωνα όμως με νεότερη νομολογία ΣΤΕ 3830/2009, «η διοίκηση υποχρεούται πριν προβεί στην επιβολή δυσμενούς μέτρου, να απευθύνει πρόσκληση στον ενδιαφερόμενο, καθορίζοντας το ζήτημα επί του οποίου καλείται αυτός να εκθέσει τις απόψεις του, δηλαδή καθορίζοντας την πραγματική βάση της παράβασης που του αποδίδεται».

◀ Προθεσμία της κλήσης. Η κλήση πρέπει να κοινοποιείται στον διοικούμενο τουλάχιστον πέντε (5) πλήρεις ημέρες πριν από την ημέρα της ακρόασης. Σύμπτωση της προθεσμίας δεν επιτρέπεται (Δαγτόγλου 2015) και κλήσεις που απέχουν πολύ από την ημέρα της ακρόασης είναι παράνομες (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασης). Σύμφωνα με την απόφαση (ΣΤΕ 1381/97), «εφόσον την ίδια μέρα που κλήθηκε ο διοικούμενος να εκθέσει τις απόψεις του επί των αποδιδόμενων σ' αυτόν παραβάσεων (λειτουργία εντός του καταστήματος συγκροτήματος χωρίς άδεια), εξεδόθη και η πράξη με την οποία αφαιρέθηκε η άδεια λειτουργίας του καταστήματος, δεν τηρήθηκε ο τύπος της προηγούμενης ακρόασης, διότι η διοίκηση δε χορήγησε στον διοικούμενο εύλογη προθεσμία για να εκθέσει τις απόψεις του».

◀ Γνωστοποίηση αποδεικτικών στοιχείων. Ο διοικούμενος δικαιούται να λάβει γνώση όλων των αποδεικτικών στοιχείων που κατέχει η διοίκηση, από τα οποία

προκύπτουν σημαντικά πραγματικά γεγονότα προκειμένου να προβεί σε ανταπόδειξη (Λαζαράτος, 1992).

◀ Ακρόαση πριν την λήξη της ταχθείσας προθεσμίας. Ο διοικούμενος έχει τη δυνατότητα να ασκήσει νομίμως το δικαίωμα της ακρόασης και πριν την εκπνοή της προθεσμίας που ορίστηκε. Η άσκηση της ακρόασης στην περίπτωση αυτή ισοδυναμεί με παραίτηση του διοικουμένου από την υπόλοιπη προθεσμία. Μετά την ακρόαση, εφόσον δεν υπάρχει επιφύλαξη εκ μέρους του διοικουμένου, για συμπληρωματική ακρόαση, η διοίκηση μπορεί να εκδώσει τη δυσμενή πράξη (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακροάσεως).

◀ Κοινοποίηση της κλήσης. Η κλήση σε ακρόαση κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο με δημόσιο όργανο, με το ταχυδρομείο ή με συστημένη επιστολή. Δεν απαιτείται κοινοποίηση της κλήσης με δικαστικό επιμελητή. Η απόφαση ΔΠρΑθ. 9467/2000, έκρινε ότι «Η κλήση σε ακρόαση αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας έκδοσης της διοικητικής πράξης, η τήρηση του οποίου πρέπει να προκύπτει από την αιτιολογία της πράξης και η πλημμελής τήρηση ή η μη τήρησή του συνεπάγεται ακυρότητα της σχετικής πράξης. Αν από τα στοιχεία του φακέλου δεν προκύπτει η κοινοποίηση της κλήσης, η πράξη είναι ακυρωτέα».

Δεν απαιτείται κλήση σε ακρόαση στην περίπτωση που η διεύθυνση της κατοικίας ή της διαμονής του ενδιαφερομένου είναι άγνωστη και η κλήση είναι αδύνατη (ΣΤΕ 3700/1986, 1137/1987, 4262/1995, 683/2002). Σύμφωνα με την απόφαση ΣΤΕ 3079/1998, «Η αιτούσα που εγκαταστάθηκε προσωρινά στη Γερμανία, δεν προσκλήθηκε πριν την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως περί απώλειας της ελληνικής ιθαγένειας σε ακρόαση, διότι δεν είχε γνωστοποιήσει την ακριβή διεύθυνση της κατοικίας ή διαμονής της στη Διοίκηση και συνεπώς δεν παραβιάστηκε το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος». Ο Λαζαράτος (1992) υποστηρίζει ότι όταν η διοίκηση δε γνωρίζει την κατοικία του ενδιαφερομένου ανεξαρτήτως της υπαιτιότητάς του, η κλήση πρέπει να τοιχοκολλείται στον τόπο της επαγγελματικής δραστηριότητας του διοικουμένου ή στο δημαρχείο ή να δημοσιεύεται στις τοπικές εφημερίδες.

Ο Χρυσόγονος (2006, σ.471) θεωρεί «αμφισβητήσιμη την ορθότητα της νομολογιακής παραδοχής ότι, επειδή η πράξη με την οποία διατάσσεται η

κατεδάφιση αυθαιρέτου κτίσματος αναφέρεται στο κτίσμα και όχι στο πρόσωπο του ιδιοκτήτη του, η κλήτευση για προηγούμενη ακρόαση νόμιμα συντελείται με την τοιχοκόλληση στην είσοδο του κτίσματος» που αφορά στην ΣτΕ 2848/1997. Η τοιχοκόλληση στο κτίσμα πιθανόν να είναι δικαιολογημένη μόνο όταν η διοίκηση δε γνωρίζει τα στοιχεία του ιδιοκτήτη. Αν όμως γνωρίζει την ταυτότητά του, όπως συμβαίνει στις περιοχές που η διαδικασία της κτηματογράφησης έχει ολοκληρωθεί, η τοιχοκόλληση παρακωλύει αθέμιτα την άσκηση του δικαιώματος ακρόασης, αφού ο ιδιοκτήτης ενδέχεται να μην επισκεφτεί το ακίνητο στον κρίσιμο χρόνο (Χρυσόγονος, 2006).

2.2.2. Τύπος, γλώσσα και χρόνος της ακρόασης

◀ Τύπος της ακρόασης. Ο διοικούμενος δύναται να παρουσιάσει γραπτά ή προφορικά τις απόψεις του ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού οργάνου. Το σημαντικό πλεονέκτημα της έγγραφης ακρόασης είναι η αποδεικτική δύναμη ως προς το περιεχόμενό της, το οποίο καθίσταται αδιαμφισβήτητο για τον διοικούμενο και για τη διοίκηση (Λαζαράτος, 1992).

Η προφορική ανάπτυξη των ισχυρισμών του ενδιαφερομένου ενώπιον της διοίκησης αποτελεί πάγια νομολογία (ΣτΕ 3319/1979). Η έκθεση πρέπει να συντάσσεται όταν λαμβάνει χώρα η ακρόαση ή αμέσως μετά, αν όμως για εξαιρετικούς λόγους δεν είναι δυνατό αυτό, στην περίπτωση αυτή πρέπει να γίνεται αιτιολογημένη μνεία στην έκθεση (Δαγτόγλου, 2015, Σιούτη *et al*, 2004). Σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 1027/2002, «Πλημμελής η διαδικασία ακρόασεως της αιτούσας, διότι δεν προκύπτει σύνταξη υπηρεσιακώς πρακτικού, συνυπογραφομένου από την ενδιαφερομένη για την προφορική έκφραση των απόψεών της». Το πλεονέκτημα της προφορικής ακρόασης είναι η ευελιξία στην επικοινωνία μεταξύ των δύο πλευρών και η επεξήγηση μέσω του διαλόγου των ασαφών σημείων της υπόθεσης (Λαζαράτος, 1992).

◀ Γλώσσα της ακρόασης. Η γλώσσα που χρησιμοποιείται στη διαδικασία της ακρόασης είναι η ελληνική και αυτό ισχύει και για τους αλλοδαπούς. Η γλώσσα τόσο στην κλήση όσο και στην ακρόαση πρέπει να είναι απλή χωρίς δυσνόητους όρους. Σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 848/2007, «θεσπίζεται ως ουσιώδης τύπος της σχετικής διαδικασίας η κλήση σε απολογία αυτών που μετέχουν στην

παράβαση και απαιτείται περιγραφή στην κλήση των αδικημάτων που τους αποδίδονται, σε γλώσσα που ο κλητευθείς κατανοεί».

Η διοίκηση δεν υποχρεούται να μεταφράσει την κλήση και τα έγγραφα του φακέλου σε γλώσσα κατανοητή στον αλλοδαπό ενδιαφερόμενο. Ο αλλοδαπός δεν έχει δικαίωμα να αναπτύξει τις απόψεις του ή να καταθέσει υπόμνημα σε γλώσσα, διαφορετική από την ελληνική και βαρύνεται ο ίδιος με την επίσημη μετάφραση όσων εγγράφων τον αφορούν. Σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 2945/2010, «Η κοινοποίηση της πράξεως απελάσεως δεν απαιτείται να γίνεται σε γλώσσα κατανοητή στον αλλοδαπό, ούτε η Διοίκηση οφείλει να συντάσσει και να κοινοποιεί διοικητικά έγγραφα σε αλλοδαπούς σε τέτοια γλώσσα».

◀ Χρόνος της ακρόασης. Η ακρόαση πρέπει να λαμβάνει χώρα όταν η υπόθεση είναι «ώριμη», δηλ. όταν η διοίκηση έχει συγκεντρώσει όλα τα πραγματικά τουλάχιστον δεδομένα, τα οποία θα τεθούν υπόψη του διοικουμένου για να εκθέσει τις απόψεις του σε ολόκληρη την υπόθεση, σύμφωνα με τη γνωμοδότηση των καθηγητών Σπηλιωτόπουλου και Παυλόπουλου (NoB 35/1987). Αν η ακρόαση λάβει χώρα σε χρονικό σημείο που η υπόθεση δεν είναι ακόμη «ώριμη», η πράξη της διοίκησης είναι ακυρώσιμη. Ιδιαίτερος στις πειθαρχικές υποθέσεις η κλήση σε απολογία πρέπει να γίνεται στο τέλος της διαδικασίας για να μπορεί ο πειθαρχικώς διωκόμενος να παράσχει εξηγήσεις για το σύνολο της υπόθεσης.

Το άρθρο 6 παρ. 2 εδ. ε ΚΔΔ/σίας ορίζει ότι «Το υιοθετούμενο μέτρο πρέπει να λαμβάνεται μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα από την ακρόαση του ενδιαφερομένου». Η διάταξη εισάγει την αρχή της επικαιρότητας του τύπου της προηγούμενης ακρόασης. Η ακρόαση πρέπει να είναι “επίκαιρη”, δηλαδή να μεσολαβεί εύλογο χρονικό διάστημα από την ακρόαση μέχρι τη λήψη του δυσμενούς μέτρου (Δαγτόγλου, 2015, Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, Σιούτη *et al*, 2004, Τάχος, 2008).

Το επίκαιρο της ακρόασης ανέπτυξαν σε γνωμοδότησή τους το 1987 οι Σπηλιωτόπουλος & Παυλόπουλος (NoB 35/1987). Σύμφωνα με τη γνωμοδότηση, δεν πρέπει να μεσολαβεί μεγάλο χρονικό διάστημα μεταξύ του ουσιώδους τύπου της διαδικασίας και της έκδοσης της πράξης, πρέπει δηλαδή να υπάρχει «εύλογος χρονικός σύνδεσμος μεταξύ ακρόασης και έκδοσης της πράξης» (NoB 35/1987,

σ.338). Σύμφωνα με τη θεωρία και τη νομολογία, αν μετά την ακρόαση ή την κλήση σε ακρόαση προκύψουν νέα ουσιώδη στοιχεία, η ακρόαση απαιτείται να επαναληφθεί πριν τη λήψη του μέτρου. Επομένως, «αν η διοικητική πράξη στηρίχθηκε σε μεταγενέστερο ουσιώδες στοιχείο που δεν έχει τεθεί υπόψη του ενδιαφερόμενου διοικουμένου, η ακρόαση που προηγήθηκε θεωρείται ανεπαρκής και η πράξη άκυρη για πλημμελή τήρηση της διαδικασίας ακρόασης» (NoB 35/1987, σ.338). Σε διαφορετική περίπτωση, το μέτρο λαμβάνεται κατά παράβαση του άρθρου 20 παρ. 2Σ, πάσχει από παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας και είναι ακυρώσιμο.

Σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 1369/2013, «η καθυστέρηση της έκδοσης πράξης επιβολής του προστίμου από την ΕΕΤΤ επί ένα περίπου έτος από τον χρόνο ακρόασης της αναιρεσείουσας υπερέβη προδήλως, κατά την έννοια του άρθρου 6 παρ. 2 ΚΔΔ, τα όρια του “εύλογου” χρόνου, με αποτέλεσμα η προσβληθείσα πράξη της ΕΕΤΤ, να καταστεί ανεπίκαιρη και ανεπιτήδεια να πετύχει τον σκοπό της και για τον λόγο αυτόν η πράξη αυτή της ΕΕΤΤ είναι μη νόμιμη και ακυρωτέα». Ομοίως, με την απόφαση ΣτΕ 1989/2013 κρίθηκε ότι «Δεν μπορεί να θεωρηθεί εύλογος ο χρόνος των 21 μηνών που μεσολάβησε μεταξύ της δεύτερης ακρόασης και της λήψης της απόφασης επιβολής προστίμου».

Ο διοικούμενος μπορεί να αρνηθεί ρητά, γραπτώς ή προφορικώς, την άσκηση του δικαιώματος ακρόασης ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού οργάνου. Η άρνηση μπορεί να είναι και σιωπηρή όταν παρέλθει άπρακτη η ημερομηνία που ορίστηκε η ακρόαση ή όταν εκείνος αποφύγει να παραλάβει την κλήση που του κοινοποιείται χρησιμοποιώντας διάφορες δικαιολογίες και τεχνάσματα (Τάχος, 2009). Αν, μετά την κοινοποίηση στον διοικούμενο της έγγραφης κλήσης σε ακρόαση, αυτός αρνηθεί ρητά ή σιωπηρά, αφήνοντας δηλαδή τον χρόνο για ακρόαση να παρέλθει άπρακτος, η επιταγή του άρθρου 20 παρ. 2Σ και άρθρου 6 ΚΔΔ/σίας θεωρείται ότι έχει εκπληρωθεί και η διοικητική πράξη που ακολουθεί είναι νόμιμη (Δαγτόγλου, 2015, Διβάνη, ΘΠΔΔ 8-9/2008, Σολδάτος, 2000, Τάχος, 2009).

2.2.3. Παράλειψη και πλημμέλειες της κλήσης σε ακρόαση

Η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης καθιστά την προηγούμενη ακρόαση ουσιώδη τύπο της διοικητικής διαδικασίας.

Κατά πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, όταν παραλείπεται ή τηρείται πλημμελώς το δικαίωμα ακρόασης, η διοικητική πράξη πάσχει λόγω μη τήρησης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας και είναι παράνομη (ΣΤΕ 657/1976, 1711/2011, 1713/2011, ΔΠρΑθ 9467/2000).

Η απόφαση ΔΠρΘεσ 2038/2005 έκρινε ότι «ακυρώνεται η απόφαση της διοίκησης με την οποία επιβλήθηκε σε βάρος της προσφεύγουσας εταιρείας πρόστιμο για παράβαση της διάταξης του άρθρου 16 ν. 2874/2000 για ελλιπή πίνακα προσωπικού, επειδή πριν από την έκδοση της πράξης δεν τηρήθηκε ο ουσιώδης τύπος της διαδικασίας έκδοσής της, που συνίσταται στην άσκηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, καθώς η εταιρεία δεν εκλήθη προς παροχή εξηγήσεων για την αποδιδόμενη σε αυτήν παράβαση». Ο Χρυσόγονος (2006) διατυπώνει αμφιβολίες για την ορθότητα της κρίσης της απόφασης ΣΤΕ 4970/1996, σύμφωνα με την οποία, δεν είναι απαραίτητη η κλήση σε προηγούμενη ακρόαση όταν από την γενική συμπεριφορά του υπαλλήλου, συμπεραίνεται ότι αυτός δεν αμφισβητεί την κατηγορία εναντίον του και δεν προτίθεται να προσέλθει στο πειθαρχικό συμβούλιο.

Η μη τήρηση ή η πλημμελής τήρηση του τύπου της ακρόασης του διοικουμένου καλύπτεται (ΣΤΕ 2126/1975, 2383/1976, 2205/2004) αν ο διοικούμενος εκθέσει χωρίς επιφύλαξη τις απόψεις του με υπόμνημα πριν από την έκδοση της διοικητικής πράξης και αφού έχει λάβει γνώση του φακέλου που υπάρχει στην αρμόδια υπηρεσία (Χιώλος, Αρμενόπουλος 2/1988), ή αν παραστεί αυτοβούλως ενώπιον του αρμόδιου οργάνου και ασκήσει ανεπιφύλακτα το δικαίωμα της ακρόασης (ΣΤΕ 2661/2003, 53/2005, 296/2006). Η απαίτηση για προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου «θεραπεύεται» όταν η κλήση σε ακρόαση είναι ανέφικτη λόγω άγνωστης κατοικίας (ΣΤΕ 734/1999).

Το άρθρο 6 παρ. 4 ΚΔΔ/σίας ορίζει ρητά ότι η Διοίκηση οφείλει να καλεί τον διοικούμενο σε ακρόαση, ακόμη και όταν οι σχετικές διατάξεις προβλέπουν τη δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής κατά της δυσμενούς πράξης (Χρυσανθάκης, 2015). Η παράλειψη ή η πλημμελής τήρηση της κλήσης σε ακρόαση δεν μπορεί να καλυφθεί από την άσκηση διοικητικής προσφυγής (ΣΤΕ 1027/2002, 3130/2006, 3346/2009, 4437/2009, 4874/2013, 1183/2017)

(Πρεβεδούρου, Διευκρινίσεις στη νομολογιακή εξειδίκευση των προϋποθέσεων θεμελίωσης και άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης).

Ομοίως, η μη τήρηση του τύπου της κλήσης σε ακρόαση δεν αναπληρώνεται με την άσκηση ενδίκου βοηθήματος ενώπιον δικαστηρίου (ΣΤΕ 753/1991) ούτε με την κατάθεση του υπόλογου στο προγενέστερο στάδιο της ένορκης διοικητικής εξέτασης (Ολ.Ελ.Συν. 2445/2007).

Σύμφωνα με την απόφαση ΣΤΕ 2381/2009, στις διοικητικές συμβάσεις όταν από τις κείμενες διατάξεις προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής, αποκλείεται η άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του αντισυμβαλλομένου της Διοίκησης. Στην περίπτωση όμως που δεν προβλέπεται άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, αρκεί η προφορική κλήση του αντισυμβαλλομένου της Διοίκησης για την παροχή εξηγήσεων.

Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι «το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης παραβιάζεται συστηματικά από τη διοίκηση, ιδίως σε περιπτώσεις προσαγωγής αλλοδαπών και εκδόσεως πράξεων απέλασης - η οποία αποτελεί και το έσχατο διοικητικό μέτρο εναντίον τους – ή σε περιπτώσεις απόρριψης αιτήματός τους για ανανέωση αδειάς παραμονής για λόγους δημοσίου συμφέροντος ή δημοσίας τάξεως» (Σπυρόπουλος, ΔιΔικ 18/2006, σ.606). Το δικαίωμα ακρόασης των αλλοδαπών καθίσταται ανεφάρμοστο στην πράξη, γιατί ο αλλοδαπός δε γνωρίζει τα δικαιώματά του και η διοίκηση σπανίως τον καλεί να εκφράσει τις απόψεις του πριν την επιβολή δυσμενούς σε βάρος του διοικητικού μέτρου (Σπυρόπουλος, ΔιΔικ. 18/2006).

2.3. ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΣΥΝΔΕΟΜΕΝΑ ΜΕ ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ

Το άρθρο 6 παρ. 2 εδ. γ & δ ΚΔΔ/σίας ορίζει «Ο ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα να λάβει γνώση των σχετικών αποδεικτικών στοιχείων και να προβεί σε ανταπόδειξη. Η τήρηση της προαναφερόμενης διαδικασίας, καθώς και η λήψη υπόψη των απόψεων του ενδιαφερομένου, πρέπει να προκύπτουν από την αιτιολογία της διοικητικής πράξης». Η ανεμπόδιστη εφαρμογή του δικαιώματος ακρόασης συνδέεται με τα εξής δικαιώματα του διοικουμένου: συμμετοχής στην

αποδεικτική διαδικασία, παράστασης με δικηγόρο, πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα και αιτιολογίας της διοικητικής πράξης.

2.3.1. Δικαίωμα συμμετοχής στην αποδεικτική διαδικασία

Στην ακρόαση ο ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα ανταπόδειξης υποβάλλοντας ή επικαλούμενος συγκεκριμένα στοιχεία σχετικά με την υπόθεσή του (ΕΣ 1719/2009). Ιδιαίτερως ο πειθαρχικός διοικούμενος έχει δικαίωμα να παρίσταται κατά την εξέταση των μαρτύρων, να τους υποβάλλει ερωτήσεις για κρίσιμα θέματα και να εξετάζεται κατ' αντιπαράσταση μαζί τους προκειμένου να επηρεάσει την αποδεικτική διαδικασία. Επίσης, σε περίπτωση γνωμοδότησης ο διοικούμενος έχει δικαίωμα να λαμβάνει γνώση του ονόματος του ειδικού που εκφέρει τη γνώμη ώστε να ελέγχει αν συντρέχουν στο πρόσωπο του ειδικού λόγοι εξαιρέσεως λόγω μεροληψίας.

2.3.2. Δικαίωμα παράστασης με δικηγόρο

Το δικαίωμα παράστασης με δικηγόρο πηγάζει από το άρθρο 20 παρ. 2Σ σε συνδυασμό με το άρθρο 6 παρ. 3 ΕΣΔΑ. Σύμφωνα με την απόφαση ΣΤΕ 3982/1992, «Στο συνταγματικό δικαίωμα του άρθρου 20 παρ. 2Σ περιλαμβάνεται και το δικαίωμα του πολίτη να ορίζει δικηγόρο της δικής του εκλογής για την προάσπιση των δικαιωμάτων και των εννόμων συμφερόντων του».

Με δεδομένο ότι αντικείμενο του δικαιώματος ακρόασης είναι τα πραγματικά και νομικά δεδομένα, η παρουσία πληρεξούσιου δικηγόρου στη διαδικασία της ακρόασης θεωρείται αναγκαία (Τάχος, 2009), καθώς ο διοικούμενος λόγω της περιπλοκότητας των υποθέσεων αδυνατεί να προβάλλει ο ίδιος νομικά επιχειρήματα ενώπιον της διοίκησης. Ο πληρεξούσιος δικηγόρος με τις εξειδικευμένες νομικές του γνώσεις, μπορεί να ενημερώσει με σαφήνεια τη διοίκηση για τα νομικά ζητήματα της υπόθεσης και να συνδράμει στην πληρέστερη άσκηση του δικαιώματος ακρόασης του διοικουμένου (ΣΤΕ 981/2004).

Στην πειθαρχική διαδικασία ο ενδιαφερόμενος δύναται να ασκήσει το δικαίωμα ακρόασης ενώπιον των πειθαρχικών συμβουλίων με τη συμπάρασταση πληρεξούσιου δικηγόρου ανεξαρτήτως της βαρύτητας της πειθαρχικής ποινής που θα επιβληθεί. Με την απόφαση ΔΕΦΑΘ 1090/1993, κηρύχθηκε αντισυνταγματικό το

άρθρο (237 παρ. 5) του τότε ΥΚ, το οποίο απαγόρευε στον πειθαρχικά διωκόμενο να παραστεί με πληρεξούσιο δικηγόρο ενώπιον του Πειθαρχικού Συμβουλίου (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασης). Η απόφαση ΔΕΦΑΘ 1090/1993 κατοχυρώνει για πρώτη φορά στη νομολογία το δικαίωμα παράστασης με δικηγόρο σε πειθαρχική διαδικασία. Προπομποί της απόφασης του Δ.ΕΦΑΘ. 1090/1993 ήταν οι αποφάσεις ΔΕΦΑΘ 41/90 και 1952/91.

Το θέμα λύθηκε οριστικά με την ΟΛΣΤΕ 2152/2000, σύμφωνα με την οποία, «διάταξη που απαγορεύει τη συμπαράσταση δικηγόρου ενώπιον των πειθαρχικών συμβουλίων, αντίκειται στο άρθρο 20 παρ. 2Σ». Η διοίκηση υποχρεούται να ικανοποιήσει αίτημα συμπαράστασης με δικηγόρο ενώπιον πειθαρχικού συμβουλίου έστω και αν η ειδική νομοθεσία δεν προβλέπει κάτι τέτοιο ή το αποκλείει ρητά (ΣΤΕ 981/2004). Την απόφαση αυτή ακολούθησαν όλες οι αποφάσεις που εκδόθηκαν μετέπειτα (ΣΤΕ 903/2002, 2364/2004, 4120/2005, 185/2007).

Ο ανήλικος ασκεί το δικαίωμα ακρόασης δια των ασκούντων τη γονική μέριμνα. Ο διοικούμενος που έχει τεθεί σε καθεστώς δικαστικής συμπαράστασης, ασκεί το δικαίωμα ακρόασης δια του δικαστικού συμπαραστάτη.

2.3.3. Δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα

Το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα κατοχυρώνεται ρητώς στο άρθρο 5 ΚΔΔ/σίας (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασης), το οποίο προβλέπει ότι κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων, δηλαδή όσων εγγράφων συντάσσονται από δημόσιες υπηρεσίες. Διοικητικά έγγραφα δε θεωρούνται μόνο αυτά με τη στενή έννοια του όρου, αλλά κάθε στοιχείο - υλικό που κατέχει η διοίκηση.

Η αποτελεσματική εφαρμογή του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου προϋποθέτει το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων που σχετίζονται με την υπόθεση (Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα). Σύμφωνα με την απόφαση του Ελ.Συν 2586/2006, Τμ.Ι, η διοίκηση υποχρεούται να θέτει υπόψη του προσώπου από το οποίο ζητά να αναπληρώσει το έλλειμμα, τον πλήρη φάκελο της υπόθεσης, ώστε το πρόσωπο αυτό να μπορεί

να αμυνθεί πλήρως πριν την έκδοση της πράξης καταλογισμού του ελλείμματος σε βάρος του (Λιγωμένου, ΘΠΔΔ 8-9/2008).

Η πρόσβαση στα δημόσια και ιδιωτικά έγγραφα που τηρούνται στα αρχεία των διοικητικών Αρχών και ζητά να λάβει γνώση ο διοικούμενος, υπόκειται στους περιορισμούς που προβλέπονται από το άρθρο 5 ΚΔΔ/σίας «Πρόσβαση σε έγγραφα» και από τον Ν. 4624/2019 (ΦΕΚ 137/Α/29-8-2019) «Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα και στα μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016» για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών (Γενικό Κανονισμό για την Προστασία Δεδομένων).

2.3.4. Δικαίωμα αιτιολόγησης της διοικητικής πράξης

Η πράξη που εκδίδεται μετά την άσκηση του δικαιώματος ακρόασης, πρέπει να είναι προϊόν αξιολόγησης και εκτίμησης του συνόλου των κρίσιμων ισχυρισμών του διοικουμένου για τα πραγματικά και νομικά δεδομένα της υπόθεσης, καθώς και των αποδεικτικών του στοιχείων (Πανταζόπουλος, ΘΠΔΔ 8-9/2008). Η αντιπαράθεση της διοίκησης στους ουσιώδεις ισχυρισμούς και στα αποδεικτικά στοιχεία του διοικουμένου πρέπει να αποτυπώνεται στην αιτιολογία της πράξης (ΣΤΕ 1027/2002), από την οποία προκύπτουν ποιες απόψεις του διοικουμένου ελήφθησαν υπόψη από τη διοίκηση (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασης).

Ο Μπέης (Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης), υποστηρίζει ότι η διοίκηση υποχρεούται να συζητήσει με τον διοικούμενο τα πραγματικά και νομικά δεδομένα της υπόθεσης, δηλ. υποχρεούται να προβληματιστεί, να διατυπώσει τυχόν ερωτήματά της και επιφυλάξεις της και να προβάλει τις απόψεις της που προκύπτουν από την αιτιολογία της δυσμενούς πράξης. Με την αιτιολογία της δυσμενούς πράξης δεν αποδεικνύεται μόνο η εκπλήρωση του δικαιώματος ακρόασης, αλλά καθίσταται ευχερέστερος ο δικαστικός έλεγχος αυτής. Η αιτιολογία της πράξης πρέπει να στηρίζεται στα πραγματικά περιστατικά που γνωρίζει ο διοικούμενος και στα οποία μπορεί να τοποθετηθεί. Η διοικητική πράξη που

στηρίζεται σε περιστατικά που ο διοικούμενος αγνοεί ή δεν του δόθηκε η ευκαιρία να τοποθετηθεί για αυτά, είναι άκυρη.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο: ΑΣΚΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ

3.1. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ

Το άρθρο 20 παρ.2Σ και το άρθρο 6 ΚΚΔ/σίας όχι μόνο δε συμπεριλαμβάνουν επιφύλαξη κατά την εφαρμογή τους, αλλά ορίζουν ότι: «Οι διοικητικές αρχές, πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου, οφείλουν να καλούν τον ενδιαφερόμενο...». Παρ'όλα αυτά το Συμβούλιο της Επικρατείας με τη νομολογία του έχει προσδιορίσει το πεδίο άσκησης του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης και έχει αναγάγει τους νομολογιακούς περιορισμούς σε προϋποθέσεις εφαρμογής του δικαιώματος (Δαγτόγλου, 2015).

Σύμφωνα με την Πρεβεδούρου (Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης), «η διοίκηση υποχρεούται να καλέσει τον ενδιαφερόμενο σε ακρόαση μόνο επί των ατομικών δυσμενών διοικητικών πράξεων, οι οποίες εκδίδονται αυτεπαγγέλτως, κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας και στηρίζονται στην υποκειμενική συμπεριφορά του» και επιφέρουν θετική βλάβη στα δικαιώματα ή συμφέροντα του ενδιαφερομένου (Σπηλιωτόπουλος, 2011). Οι προϋποθέσεις εφαρμογής του δικαιώματος ακρόασης είναι οι κάτωθι τέσσερις:

1. Έκδοση ατομικής δυσμενούς πράξης της διοίκησης
2. Πρόκληση θετικής βλάβης στον διοικούμενο από αυτεπάγγελτη ενέργεια της διοίκησης
3. Έκδοση ατομικής δυσμενούς πράξης κατά την άσκηση διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης
4. Έκδοση ατομικής δυσμενούς πράξης της διοίκησης λόγω υπαίτιας συμπεριφοράς του διοικουμένου

Με δεδομένο ότι ο νομοθέτης με το άρθρο 6 παρ. 1 ΚΔΔ/σίας δεν προέβη στη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 20 παρ. 2Σ, το εύρος εφαρμογής της νομοθετικής διάταξης συμπίπτει με αυτό της συνταγματικής.

3.1.1. Έκδοση ατομικής δυσμενούς πράξης της διοίκησης

Πρώτη προϋπόθεση για την κλήση σε ακρόαση του διοικουμένου είναι να επίκειται η έκδοση ατομικής δυσμενούς διοικητικής πράξης, δηλαδή τα επιβαρυντικά αποτελέσματα της πράξης να αφορούν τα δικαιώματα ή τα συμφέροντα μόνου του διοικουμένου τον οποίο αφορά η πράξη (ΣτΕ 5351/1987, 3294/1988, 350/2013, 1558/2015, 4242/2015) και όχι τρίτου προσώπου.

◀ **Τυπικός νόμος.** Το δικαίωμα ακρόασης δεν εφαρμόζεται όταν τα δικαιώματα ή τα συμφέροντα του διοικουμένου προσβάλλονται άμεσα από τυπικό νόμο, γιατί κατά την ψήφιση του νόμου στη Βουλή τηρείται δημοσιότητα και διενεργείται δημόσιος έλεγχος, χαρακτηριστικά τα οποία δεν υφίστανται κατά την έκδοση των ατομικών διοικητικών πράξεων. Από πρακτικής άποψης, τα άτομα που αφορά ο τυπικός νόμος δεν είναι γνωστά ή είναι υπερβολικά μεγάλος ο αριθμός τους για να κληθούν και να ακουστούν όλα όσα θίγονται από τον νόμο, ενώ τυχόν ακρόασή τους θα επέφερε υπερβολικά μεγάλη χρονική καθυστέρηση στη νομοθετική διαδικασία (Δαγτόγλου, 2015).

◀ **Κανονιστικές πράξεις.** Οι κανονιστικές πράξεις περιέχουν γενικούς και απρόσωπους κανόνες δικαίου, δηλαδή εφαρμόζονται σε όσα πρόσωπα συγκεντρώνουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις, οι οποίες χαρακτηρίζουν πρόσωπα που ανήκουν σε συγκεκριμένη κατηγορία. Το δικαίωμα ακρόασης δεν εφαρμόζεται στις κανονιστικές πράξεις (ΟλΣτΕ 2040/1977, ΣτΕ 3984/1980, 3283/1986, ΟλΣτΕ 3633/2009, 3692/2009, ΣτΕ 4586/2012, 350/2013, 2271/2014, 4242/2015, 4846/2015, 177/2018), γιατί, λόγω του απρόσωπου κανόνα δικαίου που περιέχουν και του αόριστου αριθμού προσώπων που αφορούν, η διοίκηση δε γνωρίζει ποιον να καλέσει σε ακρόαση και η ακρόαση τόσο μεγάλου αριθμού προσώπων είναι ανέφικτη (Δαγτόγλου, 2015, Σολδάτος, 2000, Χρυσανθάκης, 2015, Χρυσόγονος, 2006).

Δεν αποκλείεται όμως το δικαίωμα ακρόασης να προβλέπεται από ειδική νομοθετική διάταξη σε κανονιστικές πράξεις, όπως στη νομοθεσία περί σχεδίων

πόλεων (Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης) και στις κανονιστικές πράξεις που ρυθμίζουν θέματα θήρας κάθε κυνηγετικό έτος. Σύμφωνα με τις αποφάσεις ΣΤΕ 366/1993, 1174/1994, 1592/1998, πριν την έκδοση της κανονιστικής πράξης για τη θήρα, αναγνωρίζεται το δικαίωμα ακρόασης σε οικολογικές οργανώσεις που ενδιαφέρονται για την προστασία της άγριας πανίδας, οι οποίες εκφράζουν στη διοίκηση τις απόψεις τους για το επιτρεπτό ή μη της θήρας. (Λαζαράτος, 1992, Σιούτη *et al*, 2004).

◀ Γενικές ατομικές πράξεις. Οι γενικές ατομικές πράξεις αφορούν έναν απροσδιόριστο εξ αρχής αριθμό προσώπων και εφαρμόζονται σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Στις πράξεις αυτές δεν εφαρμόζεται το δικαίωμα της ακρόασης, διότι η ακρόαση είναι ανέφικτη λόγω του απροσδιόριστου εξ αρχής αριθμού των προσώπων που προσβάλλονται από την πράξη (Δαγτόγλου, 2015, Λαζαράτος, 1992, Χρυσανθάκης, 2015).

◀ Εσωτερικές διοικητικές πράξεις. Το δικαίωμα της ακρόασης δεν εφαρμόζεται στις εσωτερικές πράξεις της διοίκησης, όπως στις εισηγήσεις, στα υπηρεσιακά έγγραφα και στις εγκυκλίους γιατί οι πράξεις αυτές στερούνται εκτελεστότητας. Ωστόσο σε ορισμένες περιπτώσεις οι εγκύκλιοι απευθύνονται και επηρεάζουν έναν απροσδιόριστο αριθμό προσώπων, η ακρόαση των οποίων είναι ανέφικτη (Λαζαράτος, 1992, Λιγωμένου, ΘΠΔΔ 8-9/2008, Χιώλου, Αρμενόπουλος 2/1988). Ομοίως, η ακρόαση δεν εφαρμόζεται στις προπαρασκευαστικές πράξεις, οι οποίες δεν αποτελούν ολοκληρωμένη διοικητική ενέργεια (ΣΤΕ 513/2002).

◀ Υλικές πράξεις. Οι υλικές πράξεις ή ενέργειες επιφέρουν πραγματικές μεταβολές στον εξωτερικό κόσμο, ενώ οι εκτελεστές διοικητικές πράξεις επιφέρουν αποτελέσματα στον νομικό κόσμο. Σύμφωνα με μία άποψη (Στασινοπούλου, ΕΔΔΔ 20/1976) το άρθρο 20 παρ. 2Σ πρέπει να εφαρμόζεται μόνο στις διοικητικές πράξεις και μέτρα και όχι στις υλικές πράξεις της διοίκησης, διότι η εφαρμογή της ακρόασης στις υλικές πράξεις θα δημιουργούσε πολλά πρακτικά προβλήματα και θα μείωνε την παραγωγικότητα της διοίκησης. Επίσης, η άμεση επέλευση της δυσμενούς μεταβολής στον εξωτερικό κόσμο αποτελεί τετελεσμένο γεγονός που καθιστά ανέφικτη την προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου.

Η αντίθετη άποψη υποστηρίζει ότι το δικαίωμα ακρόασης ασκείται και στις υλικές πράξεις της διοίκησης, εφόσον αυτό είναι εφικτό (Τάχος, 2009). Σύμφωνα με τον Δαγτόγλου (1979, οπ. αναφ. Λαζαράτος, 1992, σ.357), το δικαίωμα του άρθρου 20 παρ. 2Σ αφορά και στις υλικές πράξεις. Κατά την άποψη του Λαζαράτου (1992), η τήρηση της προηγούμενης ακρόασης επιβάλλεται και στις υλικές πράξεις, διότι αποτρέπει τη διοίκηση από παράνομες υλικές ενέργειες, προστατεύει τα συμφέροντα των διοικουμένων και δημιουργεί κλίμα εμπιστοσύνης μεταξύ του διοικουμένου και της Διοίκησης. Η νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας δέχεται την εφαρμογή του δικαιώματος ακρόασης μόνο στις εκτελεστές διοικητικές πράξεις.

◀ Στην περίπτωση της σύνθετης διοικητικής ενέργειας, όταν η τελική πράξη της διοίκησης είναι δυσμενής, το δικαίωμα ακρόασης ασκείται πριν την έκδοση της τελικής πράξης (Σιούτη *et al*, 2004). Τα άρθρα 20 παρ.2Σ και 6 ΚΔΔ/σίας δεν εφαρμόζονται στις επιμέρους πράξεις της σύνθετης διοικητικής ενέργειας (ΣΤΕ 674/2016), καθόσον οι πράξεις αυτές με την ενσωμάτωσή τους στην τελική πράξη, αποβάλλουν την εκτελεστότητά τους (Λαζαράτος, 1992).

◀ Διοικητικές Συμβάσεις. Οι πράξεις που ασκούνται στο πλαίσιο του καθεστώτος ιδιαίτερων υποχρεώσεων και προνομίων της διοίκησης και υποδηλώνουν άσκηση δημόσιας εξουσίας, υπάγονται στη ρύθμιση του άρθρου 20 παρ. 2Σ (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακροάσεως). Σύμφωνα με τον Λαζαράτο (Το δικαίωμα της διοικητικής ακροάσεως, σ.46), «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, δεν δημιουργούν υποχρέωση ακροάσεως». Τέτοιες πράξεις είναι η διακήρυξη του διαγωνισμού, η δημοπρασία, η κατακύρωση και η υπογραφή της σύμβασης, οι λεγόμενες αποσπαστές διοικητικές πράξεις, οι οποίες δεν επιφέρουν βάρος στα δικαιώματα ή συμφέροντα του διοικουμένου και για τον λόγο αυτόν το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης δεν εφαρμόζεται σε αυτές.

3.1.2. Πρόκληση θετικής βλάβης στον διοικούμενο από αυτεπάγγελτη ενέργεια της διοίκησης

Δεύτερη προϋπόθεση για την εφαρμογή του δικαιώματος ακρόασης είναι η ατομική πράξη που εκδίδεται από τη διοίκηση να προκαλεί θετική βλάβη στα δικαιώματα ή συμφέροντα του διοικουμένου. Η προηγούμενη ακρόαση δεν εφαρμόζεται στην περίπτωση που η διοίκηση αρνείται ή παραλείπει να χορηγήσει στον διοικούμενο ένα δικαίωμα (Σιούτη *et al*, 2004, Χρυσόγονος, 2006, Χιώλος, Αρμενόπουλος 2/1988). Ο διοικούμενος δεν υφίσταται βλάβη στα δικαιώματα ή συμφέροντά του και επομένως δεν μπορεί να ζητήσει προηγούμενη ακρόαση από τη διοίκηση, αν δεν έχει με την πράξη που επίκειται να εκδοθεί άμεσο νομικό δεσμό που να θεμελιώνει το έννομο συμφέρον του για την προσβολή της πράξης με ένδικο βοήθημα (Λαζαράτος, 1992).

Οι προϋποθέσεις της θετικής βλάβης και του αυτεπάγγελτου καθιερώθηκαν νομολογιακά με την ΣτΕ 1905/1977 (Λαζαράτος, 1992) σύμφωνα με την οποία: «το μεν επί διοικητικών ενεργειών ή μέτρων, δίων επιφέρεται θετική βλάβη εις τα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντα συγκεκριμένου προσώπου, όχι δε και εις τας περιπτώσεις που η διοίκηση παραλείπει ή αρνείται την χορήγηση δικαιώματος ή την δημιουργία νομικής καταστάσεως υπέρ του εν λόγω προσώπου, το δε αναφέρεται αναγκαία σε διοικητικές διαδικασίες κινούμενες αυτεπάγγελτα από την διοίκηση, όχι δε και σ' αυτές που κινούνται 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». Η ΣτΕ 1905/1977 είναι η πρώτη απόφαση που έκρινε για τα ζητήματα της θετικής βλάβης και του αυτεπάγγελτου της διοίκησης (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασης).

Η προηγούμενη κλήση του διοικουμένου εφαρμόζεται όταν η δυσμενής ατομική πράξη εκδίδεται αυτεπαγγέλτως από τη διοίκηση (ΣτΕ 496/2010) και όχι όταν η διοικητική πράξη εκδίδεται μετά από αίτηση του διοικουμένου (ΣτΕ 4519/1988, ΔΠρΠειρ 46/2009) ή απορρίπτει αίτηση του διοικουμένου για αναγνώριση δικαιωμάτων του (ΣτΕ 2095/1989 867/1993), εκτός εάν υπάρχει αντίθετη ρητή ρύθμιση (Σιούτη *et al*, 2004).

Κατά πάγια νομολογία, η προηγούμενη ακρόαση δε χρειάζεται όταν η διοικητική διαδικασία κινείται με αίτηση του διοικουμένου, με την οποία αυτός είχε την ευκαιρία (Ελ.Συν. 331/2001, ΣτΕ 2026/1996, 452/2004, 1830/2011, 496/2010,

3349/2011, 3811/2012, 1212/2015) να εκθέσει τις απόψεις του στη διοίκηση, να επικαλεστεί και να προσκομίσει τα αποδεικτικά στοιχεία που ενισχύουν τη θέση του (Λιγωμένου, ΘΠΔΔ 8-9/2008, Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, Σολδάτος, 2000, Χρυσόγονος, 2006, Χιώλος, Αρμενόπουλος 2/1988).

Ωστόσο, η αίτηση του διοικουμένου δεν ισοδυναμεί με πλήρη έκθεση των απόψεών του, διότι οι αιτήσεις υποβάλλονται με προδιαμορφωμένα έντυπα που περιορίζονται στα τυπικά στοιχεία του αιτούντος και δεν προσφέρουν τη δυνατότητα ανάπτυξης των ιδιαιτεροτήτων της υπόθεσης και επεξήγησης όσων στοιχείων καταγράφονται (Πανταζόπουλος, ΘΠΔΔ 8-9/2008). Επίσης, ο διοικούμενος σε εκείνο το στάδιο δε γνωρίζει όλες τις λεπτομέρειες της υπόθεσής του, δηλ. τα πραγματικά και νομικά δεδομένα στα οποία η διοίκηση δύναται να στηρίξει μια επικείμενη ενέργεια σε βάρος του (Λαζαράτος, 1992).

Η ακρόαση πριν την διοικητική πράξη που εκδίδεται κατόπιν αίτησης του διοικουμένου, είναι υποχρεωτική όταν υπάρχει ρητή πρόβλεψη, όπως στη διαδικασία απονομής συντάξεων. Οι διατάξεις των παρ. 2 & 3 του άρθρου 46 του ν. 2676/1999 προβλέπουν λεπτομερώς την άσκηση του δικαιώματος ακρόασης, η δε διάταξη της παρ. 4 ορίζει: «Πράξη με την οποία απορρίπτεται αίτηση απονομής σύνταξης, χωρίς προηγούμενη ακρόαση του αιτούντος, είναι παράνομη». Επομένως, στις κοινωνικοασφαλιστικές διαφορές ασκείται πάντα το δικαίωμα της ακρόασης του διοικουμένου πριν την έκδοση δυσμενούς σε βάρος του πράξης, παρά το γεγονός ότι η διοικητική διαδικασία κινείται με αίτησή του.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η κλήση του διοικουμένου είναι υποχρεωτική στην περίπτωση που η διοίκηση πρόκειται να εκδώσει δυσμενή πράξη που στηρίζεται σε πραγματικά δεδομένα, τα οποία ο διοικούμενος αγνοεί και δεν αναφέρει στην αίτησή του.

3.1.3. Έκδοση ατομικής δυσμενούς πράξης κατά την άσκηση διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης

Τρίτη προϋπόθεση για την κλήση σε προηγούμενη ακρόαση είναι η δυσμενής ατομική πράξη να εκδίδεται κατά διακριτική ευχέρεια της διοίκησης (Δαγτόγλου, 2015, Σολδάτος, 2000, Τάχος, 2009). Διακριτική ευχέρεια υπάρχει όταν οι κανόνες που καθορίζουν την αρμοδιότητα δεν προκαθορίζουν με ακρίβεια την ενέργεια του

οργάνου της διοίκησης αλλά του αφήνουν ελευθερία επιλογής (ΣΤΕ 1857/2000, 995/2004, 352/2006, 447/2007, 572/2011, 387/2013). Κατά την άσκηση διακριτικής ευχέρειας, η διοίκηση έχει τη νομική δυνατότητα να επιλέγει ανάμεσα σε περισσότερες νόμιμες λύσεις ή να εξειδικεύει μία αόριστη αξιολογική έννοια, όπως το «δημόσιο συμφέρον», η «κοινωνική ανάγκη», τα «χρηστά ήθη», η «δημόσια τάξη» (ΣΤΕ 4028/2011, 715/2012, 3816/2013). Όταν η διοίκηση ενεργεί κατά διακριτική ευχέρεια, χρησιμοποιούνται οι εκφράσεις «δύνатаι», «δικαιούται», «κρίνει», «επιλέγει», «ενεργεί κατά την κρίση της».

Δέσμια αρμοδιότητα υπάρχει όταν το όργανο της διοίκησης, εφόσον διαπιστώσει ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις που προβλέπονται από τον νόμο, υποχρεούται να εκδώσει τη διοικητική πράξη που περιέχει ορισμένη ατομική ρύθμιση, την οποία προκαθορίζει ο νόμος (Δαγτόγλου, 2015). Κατά πάγια νομολογία, όταν υπάρχει δέσμια αρμοδιότητα δεν απαιτείται η τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης, διότι ο διοικούμενος δεν έχει τη δυνατότητα να επηρεάσει την κρίση της διοίκησης ως προς την επιβολή του δυσμενούς μέτρου και του περιεχομένου του μέτρου, με αποτέλεσμα η κλήση σε ακρόαση να είναι ατελέσφορη, αλυσιτελής (ΣΤΕ 1090/2006, 1145/2008, 1421/2011, 2496/2015, 1523/2017). Σύμφωνα με την απόφαση του ΔΕΦΑΘ. 2583/2007, «μοναδική περίπτωση κατά την οποία μπορεί να παραλειφθεί η διαδικασία της ακροάσεως συντρέχει όταν δεν είναι αναγκαία η διεξαγωγή αποδεικτικής ερεύνης προς σχηματισμό της πραγματικής βάσεως του κανόνα, διότι τα σχετικά γεγονότα έχουν χαρακτήρα πασιδηλου».

Περιπτώσεις άσκησης δέσμιας αρμοδιότητας της διοίκησης είναι ενδεικτικά, η προσωρινή σφράγιση ακινήτου με μόνη τη διαπίστωση της συνδρομής της παράνομης χρήσης του ακινήτου (ΣΤΕ 1164/2009), η επιβολή προστίμου λόγω νόθευσης της βενζίνης με αμόλυβδη (ΣΤΕ 530/2002), ο καθορισμός ορίων αιγιαλού και ζώνης παραλίας (ΣΤΕ 1585/1990), η επιβολή προστίμου για παραβίαση του ωραρίου λειτουργίας σε πρατήριο καυσίμων (ΣΤΕ 671/2011).

Όταν η δέσμια αρμοδιότητα συνδυάζεται με τη διακριτική ευχέρεια κατά την έκδοση του διοικητικού μέτρου, όπως στην επιβολή προστίμου, και από τον νόμο καταλείπονται περιθώρια επιμέτρησης του ποσού του προστίμου και για την επιμέτρηση λαμβάνονται υπόψη οι συνθήκες και η βαρύτητα που τελείται η

παράβαση και οι υπόλοιπες περιστάσεις που επηρεάζουν τον προσδιορισμό του ύψους του επικείμενου προστίμου, στην περίπτωση αυτή απαιτείται η προηγούμενη ακρόαση του φερόμενου ως παραβάτη (ΣΤΕ 530/2002, 103/2006, 1213/2006, 2862/2006, 2408-13/2007, 380/2008, 606/2008, 122/2009, 3277/2009, 1073/2012). Δεν απαιτείται όμως ακρόαση όταν η διοίκηση επιβάλλει υποχρεωτικά το πρόστιμο και το ύψος του είναι το ελάχιστο προβλεπόμενο στον νόμο (ΣΤΕ 345/2003, 672/2011).

3.1.4. Έκδοση ατομικής δυσμενούς πράξης της διοίκησης λόγω υπαίτιας συμπεριφοράς του διοικουμένου

Τέταρτη προϋπόθεση εφαρμογής του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης είναι το δυσμενές μέτρο που λαμβάνεται ή η δυσμενής πράξης που εκδίδεται να οφείλεται στην υποκειμενική συμπεριφορά του διοικουμένου. Σύμφωνα με τη διαμορφωθείσα νομολογία, η τήρηση του διαδικαστικού τύπου της ακρόασης προϋποθέτει το δυσμενές μέτρο να λαμβάνεται κατά την άσκηση διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης και να επιβάλλεται λόγω της υπαίτιας συμπεριφοράς του διοικουμένου σε βάρος του οποίου επίκειται να ληφθεί το μέτρο (ΟΛΣΤΕ 2594/1977, ΣΤΕ 4113/1983, 3012/1986, 2405/1989, 264/1999, 1513/2003, 422/2006, 3370/2007).

Στις περιπτώσεις που εκδίδεται δυσμενής ατομική πράξη λόγω υπαιτιότητας του διοικουμένου, είναι απαραίτητη η κλήση του σε ακρόαση, γιατί ως ο άμεσα ενδιαφερόμενος γνωρίζει πολύ καλύτερα τα πραγματικά περιστατικά και μπορεί να διαφωτίσει πλήρως τη διοίκηση για αυτά, προκειμένου να υπερασπιστεί τα δικαιώματά ή συμφέροντά του και να επηρεάσει την κρίση της διοίκησης για την έκδοση ορθής πράξης. Η διοίκηση μετά την ακρόαση του διοικουμένου είναι σε θέση να εκτιμήσει τα πραγματικά δεδομένα, να σταθμίσει τα δικαιώματα που συγκρούονται και να εκδώσει την κατάλληλη σε έκταση και ένταση δυσμενή σε βάρος του πράξη (Λαζαράτος, 1992).

Με δεδομένο ότι η υπαίτια συμπεριφορά του διοικουμένου δεν προβλέπεται ως προϋπόθεση ούτε από το 20 παρ.2Σ ούτε από το άρθρο 6 ΚΔΔ/σίας, ο Λαζαράτος (Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασης, σ.39) θεωρεί ότι «Ο συντακτικός νομοθέτης κατοχυρώνει ρητώς το δικαίωμα ακρόασης για “διοικητικά μέτρα” μη

συνδεόμενα κατ' ανάγκη με υπαιτιότητα ή υποκειμενική συμπεριφορά του ιδιώτη. Ο όρος "διοικητικό μέτρο" δεν μπορεί να γίνει εύκολα δεκτό ότι χρησιμοποιείται τυχαία ή λαθεμένα απ' τον συντακτικό νομοθέτη, ώστε να γίνει τόσο διορθωτική ερμηνεία του».

Περιπτώσεις έκδοσης ατομικής δυσμενούς διοικητικής πράξης λόγω υπαίτιας συμπεριφοράς του διοικουμένου είναι ενδεικτικά, η ανάκληση υπαγωγής σε επένδυση (ΣΤΕ 2426/2007), ο αποκλεισμός εταιρίας από δημοπρασία (ΣΤΕ 114/2006), η ανάκληση άδειας πωλητή λαϊκών αγορών (ΣΤΕ 1101/2004), η μη μονιμοποίηση δοκίμου υπαλλήλου (ΣΤΕ 2141/1995, 1185/2001), η απόλυση δοκίμου υπαλλήλου λόγω ανυπαίτιας υπηρεσιακής ανεπάρκειας, η απόλυση εφημερίου λόγω εγκατάλειψης της θέσης (ΣΤΕ 433/1999) ή για λόγους υγείας (ΣΤΕ 3354/1995).

Κατά πάγια νομολογία το δικαίωμα ακρόασης δεν εφαρμόζεται όταν η κρίση της διοίκησης για την έκδοση της δυσμενούς πράξης στηρίζεται σε αντικειμενικά δεδομένα που δε συνδέονται με την υποκειμενική συμπεριφορά του θιγόμενου προσώπου (Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, Σιούτη *et al*, 2004, Σολδάτος, 2000). Στην περίπτωση αυτή ο διοικούμενος δε δύναται να επηρεάσει τη διοίκηση με την έκθεση των απόψεών του, διότι το περιεχόμενο της δυσμενούς πράξης είναι αυτό που «υπαγορεύει» ο νόμος (ΣΤΕ 4254/2009, 44/2010, 1505/2010, 715/2012, 1685/2013, 1309/2014, 2137/2014, 423/2016). Με την απόφαση ΕλΣυν 2146/1995 IV Τμήμα, κρίθηκε ότι το δικαίωμα ακρόασης δεν ασκείται σε έκδοση καταλογιστικής πράξης που εκδίδεται με βάση αντικειμενικές διαπιστώσεις (Λιγωμένου, ΘΠΔΔ 8-9/2008).

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας αντιμετωπίζει την έκδοση της δυσμενούς πράξης που βασίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια, με τον ίδιο τρόπο που αντιμετωπίζει την έκδοση της πράξης που εκδίδεται κατά δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης. Τα «αντικειμενικά κριτήρια» και η «δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης» χρησιμοποιούνται συνδυαστικά στις αποφάσεις των δικαστηρίων όταν κρίνουν ότι δεν απαιτείται η κλήση του διοικουμένου σε ακρόαση. Η απόφαση ΣΤΕ 4476/2011 έκρινε ότι «το πρωτόκολλο κατεδάφισης στηρίζεται σε αντικειμενικά δεδομένα τα οποία επέβαλαν την έκδοση της πράξης κατά δέσμια αρμοδιότητα, με τη διαπίστωση ότι για τις ανεγερθείσες κατασκευές εντός της ζώνης παραλίας, δεν

είχε χορηγηθεί η απαιτούμενη άδεια». Ομοίως, «το ΑΣΕΠ, όπως ορθώς έκρινε το Εφετείο, έλαβε την προσβαλλόμενη απόφαση ενόψει του αντικειμενικού γεγονότος της έλλειψης βεβαίωσης του ΟΑΕΔ κατ' ενάσκηση δέσμιας αρμοδιότητας και δεν παραβίασε το δικαίωμα της εκκαλούσας για προηγούμενη ακρόαση» (ΣΤΕ 2505/2015).

Οι περιπτώσεις έκδοσης δυσμενούς διοικητικού μέτρου βάσει αντικειμενικών κριτηρίων της διοίκησης είναι πάμπολλες, όπως η τροποποίηση σχεδίου πόλεως (ΣΤΕ 3620/1979), ο χαρακτηρισμός κτίσματος ως αυθαιρέτου (ΣΤΕ 2037/1977, 549/1983), η ανάκληση άδειας λειτουργίας κέντρου διασκεδάσεως λόγω μετατροπής των συνθηκών λειτουργίας του (ΣΤΕ 1997/1983), η ανάκληση άδειας σύστασης ΑΕ λόγω μη υποβολής ισολογισμών (ΣΤΕ 2998/1984), η κήρυξη απαλλοτρίωσης (ΣΤΕ 1337/1982, 4756/1986), η ανάκληση άδειας λειτουργίας ασφαλιστικής επιχείρησης λόγω παραβίασης της υποχρέωσής της για κάλυψη τεχνικών αποθεμάτων (ΣΤΕ 1062/1998), η διακοπή λειτουργίας εργοστασίου, λόγω λειτουργίας του χωρίς άδεια (ΣΤΕ 297/1991), ο καταλογισμός πρόσθετου τέλους σε βάρος οφειλέτη του ΙΚΑ λόγω καθυστέρησης της καταβολής των εισφορών (ΣΤΕ 2940/1994), η ανάκληση πολιτογράφησης ομογενούς, μετά τη διαπίστωση της πλαστότητας της προξενικής θεώρησης παλλινόστησης (ΣΤΕ 3222/2000, 1921/2001), ο χαρακτηρισμός κτιρίου ως διατηρητέου (ΣΤΕ 2142/1999, 1365/2003, 3862/2004), η κατεδάφιση αυθαιρέτων σε αιγιαλό και παραλία (ΣΤΕ 1143/1987, 2598/2005), αποφάσεις πλαστότητας εγγράφων (ΟλΣΤΕ 1581/2010, ΣΤΕ 47/2011, 199/2011).

Ενδιαφέρον προκαλεί η απόφαση ΣΤΕ 4113/1983, με την οποία κρίθηκε ότι το «γενικώτερον συμφέρον της Εκκλησίας μπορεί να δικαιολογήσει την αποπομπή Μητροπολίτη από τον θρόνο του χωρίς προηγούμενη ακρόαση, έστω κι αν το μέτρο αυτό συναρτάται με τη συμπεριφορά του και την εξ' αιτίας αυτής δημιουργία εχθρικής διάθεσης στον θρησκευόμενο λαό της περιοχής» Σύμφωνα με τον Χρυσόγονο (2006, σ.474), η ανωτέρω απόφαση παραβίασε το άρθρο 20 παρ. 2Σ «αφού επρόκειτο για επιβολή κυρώσεως σε συνάρτηση προς την υποκειμενική συμπεριφορά του αποπεμφθέντος». Κατά την άποψη του Δαγτόγλου (2015, σ.281), «Ορθότερο είναι να επιβάλλεται προηγούμενη ακρόαση στις περιπτώσεις που οι λόγοι λήψεως του δυσμενούς μέτρου ανάγονται (υπαίτια ή μη) στο

πρόσωπο του ενδιαφερομένου», άποψη που εκφράστηκε από τη μειοψηφία της απόφασης αποπομπής του Μητροπολίτη. Ομοίως, η απόφαση ΣτΕ 644/2000 δεν αναγνώρισε το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στην περίπτωση μετάθεσης εφημερίου, με την αιτιολογία ότι «το δυσμενές μέτρο βασίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία και είναι απαραίτητο για το γενικότερο συμφέρον της Εκκλησίας». Κατόπιν της ανωτέρω νομολογίας, ο Δαγτόγλου (2015, σ.281) υποστηρίζει ότι «Δεν φαίνεται πάντως εύλογο, ακριβώς στις περιπτώσεις που το μέτρο δεν οφείλεται στην υπαίτια συμπεριφορά του ιδιώτη, να στερείται αυτός του δικαιώματός του από το άρθρο 20 παρ.2Σ, και να το διατηρεί όταν συμπεριφέρεται υπαίτια».

3.2. ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ

3.2.1. Πριν την ψήφιση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας

Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με το κριτήριο του «επείγοντος» για τη λήψη δυσμενούς διοικητικού μέτρου, υπάρχει από το 1930. Οι αποφάσεις ΣτΕ 220/1930, 58/1934 έκριναν 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».

Το 1979 το Πολυμελές Πρωτοδικείο Αθηνών εξέδωσε την αριθμ. 13256/1979 απόφαση, σύμφωνα με την οποία «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». Η απόφαση αυτή αποτέλεσε ορόσημο καθώς για πρώτη φορά στα δικαστικά χρονικά αντιμετωπίστηκε το ζήτημα του δημοσίου συμφέροντος σε σχέση με τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2Σ και παράλληλα προκάλεσε τις αντίθετες απόψεις έγκριτων νομικών για τα κριτήρια βάσει των οποίων πρέπει να κριθεί το δημόσιο συμφέρον (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακροάσεως).

Ο καθηγητής Δαγτόγλου (1979, οπ. αναφ. στο Λαζαράτος, 1992, σ.537) σε γνωμοδότησή του, υποστηρίζει ότι το «επείγον» του διοικητικού μέτρου δύναται να αποτελέσει λόγο εξαίρεσης από το δικαίωμα ακρόασης. Το υπερέχον δημόσιο συμφέρον και ο άκρως επείγων χαρακτήρας του μέτρου, μπορούν κατ' εξαίρεση να επιβάλλουν τη λήψη διοικητικών μέτρων χωρίς την κλήση του διοικουμένου σε προηγούμενη ακρόαση.

Αντιθέτως, οι καθηγητές Μητσόπουλος, Κεραμεύς και Σπηλιωτόπουλος (NoB 28/1980), σε γνωμοδότησή τους, υποστηρίζουν ότι το «επείγον» του διοικητικού μέτρου δεν μπορεί να αποτελέσει λόγο εξαίρεσης από το δικαίωμα της ακρόασης, διότι από τη διατύπωση του άρθρου 20 παρ. 2Σ δεν προκύπτει τέτοια δυνατότητα απόκλισης και, αν ο συντακτικός νομοθέτης ήθελε να επιτρέψει την εξαίρεση της προηγούμενης ακρόασης σε περίπτωση κατεπείγοντος, θα είχε προβεί σε διαφορετική διατύπωση του άρθρου 20 παρ. 2Σ., στην οποία όμως δεν προέβη. Κατά τη γνώμη τους, ακόμη κι αν γινόταν αποδεκτό ότι το κατεπείγον μπορεί να επηρεάσει και να αποκλείσει την άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης, η παράλειψη κλήσης σε ακρόαση του διοικουμένου που θίγεται, δεν μπορεί να γίνει με νόμο, ούτε να επαφθεθεί από τον νομοθέτη στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, διότι ο νόμος θα ήταν αντισυνταγματικός, αφού θα περιόριζε τη δικαιοδοσία του Συμβουλίου της Επικρατείας στην ακύρωση διοικητικών πράξεων λόγω παράβασης ουσιώδους τύπου που προβλέπεται ρητά από το Σύνταγμα.

Ο Μπέης (Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης), με αφορμή την απόφαση ΜΠρΛαμίας 110/1996, υποστηρίζει:

ο κοινός νομοθέτης δύναται να ρυθμίσει μόνο τη διαδικασία άσκησης του δικαιώματος (άρθρο 20 παρ. 2Σ) και όχι να το περιορίσει. Αυτό δεν σημαίνει, ότι το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης ισχύει απεριόριστα. Οι περιορισμοί, στους οποίους υπόκειται το ατομικό δικαίωμα, δύνανται να προέρχονται μόνο απευθείας εκ του Συντάγματος [...] Το άρθρο 20 § 2, όπως και κάθε ατομικό δικαίωμα, δεν λειτουργεί μονάχα ως δικαίωμα αλλά και ως κανόνας δικαίου, δεσμευτικός για τις πράξεις των κρατικών οργάνων. Ενόψει αυτής της δέσμευσης, δύναται να στηριχτεί επί της αρχής της νομιμότητας, η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, να επιβάλει

ένα προσωρινό μέτρο [...] Το τι προσωρινό μέτρο θα ληφθεί εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης με κύριο έλεγχο εκ μέρους του δικαστηρίου την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας [...] Όμως στο πλαίσιο μίας συνολικής θεώρησης προσωρινών και οριστικών μέτρων, επιβαλλομένων εντός μίας ενιαίας διοικητικής διαδικασίας, δεν υφίσταται προσβολή του ουσιώδους πυρήνα του δικαιώματος της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης, αλλά εύλογος περιορισμός του. Με βάση την πρακτική συμφωνία, στην πιο ακραία περίπτωση, η διοικητική ακρόαση θα τραπεί λόγω του επείγοντος από προηγούμενη σε ύστερη [...].

3.2.2. Μετά την ψήφιση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας

Στο άρθρο 6 παρ. 3 ΚΔΔ/σίας ορίζεται ότι: «Αν η άμεση λήψη του δυσμενούς μέτρου είναι αναγκαία για την αποτροπή κινδύνου ή λόγω επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος, είναι, κατ'εξάιρεση, δυνατή η χωρίς προηγούμενη κλήση του ενδιαφερομένου, ρύθμιση. Αν η κατάσταση που ρυθμίστηκε είναι δυνατόν να μεταβληθεί, η διοικητική αρχή, μέσα σε χρονικό διάστημα δεκαπέντε (15) ημερών, καλεί τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του σύμφωνα με τις προηγούμενες παραγράφους, οπότε και προβαίνει σε τυχόν νέα ρύθμιση. Αν η πιο πάνω προθεσμία παρέλθει άπρακτη, το μέτρο παύει αυτοδικαίως, και χωρίς άλλη ενέργεια, να ισχύει».

Στο άρθρο 6 παρ. 3 ΚΔΔ/σίας έχει θεσμοθετηθεί εξαίρεση από την υποχρέωση της διοίκησης να καλεί σε ακρόαση τον διοικούμενο πριν την επιβολή σε βάρος του δυσμενούς διοικητικού μέτρου. Κατά την άποψη της Πρεβεδούρου (Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης), η ανωτέρω διάταξη αποτελεί «νομοθετική πρόβλεψη παράλειψης της προηγούμενης ακρόασης και όχι περιορισμό της, αφού η διοικητική πράξη εκδίδεται αν συντρέχουν οι όροι της διάταξης» (ΣΤΕ 3933/2010, 1377/2011, 4169/2011, 474/2012).

Απαραίτητη προϋπόθεση για να παραλειφθεί ο τύπος της προηγούμενης ακρόασης, είναι να υπάρχει «άμεση» ανάγκη για τη λήψη του δυσμενούς μέτρου είτε για την «αποτροπή κινδύνου» είτε λόγω «επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος» (Κατράς, 2015, Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασης, Σολδάτος, 2000, Τάχος, 2009, Χιώλος, Αρμενόπουλος 2/1988). Το διοικητικό όργανο οφείλει

να επικαλείται ρητά, να εξειδικεύει και να αιτιολογεί το «επείγον» ή το «υπερέχον δημόσιο συμφέρον», τα οποία συνιστούν λόγους που επιτρέπουν την παράλειψη της προηγούμενης ακρόασης (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακροάσεως).

Η διοίκηση με την επιβολή του διοικητικού μέτρου, ρυθμίζει προσωρινά την κατάσταση για χρονικό διάστημα δεκαπέντε ημερών (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακροάσεως, Σπηλιωτόπουλος, 2011, Χρυσανθάκης, 2015). Σύμφωνα με την Πρεβεδούρου (Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης), το διοικητικό μέτρο που επιβάλλεται «τελεί υπό την ιδιότυπη “αίρεση” της τήρησης της ακρόασης, που εν προκειμένω δεν είναι προηγούμενη, αλλά επόμενη, προηγείται ωστόσο της παγίωσης του διοικητικού μέτρου. Εάν η κλήση δε λάβει χώρα εντός δεκαπέντε ημερών από τη λήψη του, το δυσμενές μέτρο παύει πλέον να ισχύει». Ο Τάχος (2009, σ.403) υποστηρίζει ότι «Προβλέπεται ευνοϊκή διάταξη επανόδου στον κανόνα ακρόασης, εντός αποκλειστικής προθεσμίας δεκαπέντε ημερών για την Διοίκηση, αν υπάρξει μεταβολή της κατάστασης. Η πάροδος της προθεσμίας συνεπάγεται παύση του μέτρου “αυτοδικαίως”». Ο Λαζαράτος (Το δικαίωμα της διοικητικής ακροάσεως, σ.60) θεωρεί την παρ.3 του άρθρου 6 ΚΔΔ/σίας ως «μια από τις πιο επιτυχημένες του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, σταθμίζοντας σε αφηρημένο επίπεδο τα συγκρουόμενα αγαθά κατά τρόπο παραδειγματικό και για τις ευρωπαϊκές νομοθεσίες».

Το δικαίωμα ακροάσεως, σύμφωνα με τον Δαγτόγλου (2015), δεν έχει απόλυτη ισχύ και δεν εφαρμόζεται σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, ακόμη και όταν συντρέχουν όλες οι προϋποθέσεις εφαρμογής του. Η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου παραλείπεται στις περιπτώσεις α) μέτρων ελεγκτικής φύσεως β) μέτρων διοικητικής εκτελέσεως γ) υπερέχοντος δημοσίου συμφέροντος και δ) επίκλησης επείγοντος.

3.2.2.1. Μέτρα ελεγκτικής φύσεως

Μέτρα ελεγκτικής φύσεως θεωρούνται οι έρευνες, οι επιθεωρήσεις και οι έλεγχοι κατ'οίκον, περιπτώσεις στις οποίες δεν εφαρμόζεται η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου, διότι η ακρόαση θα οδηγούσε σε ματαίωση του σκοπού του διοικητικού μέτρου, δηλαδή στη ματαίωση του αιφνιδιασμού του διοικουμένου

(Δαγτόγλου, 2015, Διβάνη, ΘΠΔΔ 8-9/2008, Λιγωμένου, ΘΠΔΔ 8-9/2008, Χρυσανθάκης, 2015).

3.2.2.2. Μέτρα διοικητικής εκτέλεσεως

Περιπτώσεις μέτρων διοικητικής εκτέλεσης είναι η απαγόρευση εξόδου από τη χώρα οφειλέτη του δημοσίου (ΣΤΕ 1958/1987) και πριν από μία δεκαετία η έκδοση ενταλμάτων προσωρινής κράτησης για οφειλές προς το Δημόσιο. Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (ΑΕΔ) με την αριθμ. 1/2010 απόφασή του, ήρε την αμφισβήτηση που ανέκυψε από τις αποφάσεις αριθμ. 1/2009 Ολ.Α.Π. και 250/2008 και 251/2008 του ΣΤΕ, σχετικά με τη συνταγματικότητα των διατάξεων του άρθρου 1 και επόμενα του ν. 1867/1989 που αφορούσαν στην προσωπική κράτηση για χρέη προς το Δημόσιο και απεφάνθη ότι οι ανωτέρω νομοθετικές διατάξεις αντιβαίνουν στο Σύνταγμα (άρθρο 2 παρ 1Σ). Από την ημερομηνία δημοσίευσης της απόφασης του ΑΕΔ (24-2-2010), η έκδοση εντάλματος προσωρινής κράτησης για χρέη προς το Δημόσιο, έπαψε να συνιστά μέτρο διοικητικής εκτέλεσης .

Με την απόφαση ΣΤΕ 5323/1995, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο δέχθηκε ότι: «Η μη πρόσκληση του ενδιαφερομένου να ακουσθεί πριν από την επιβολή του μέτρου της απαγόρευσης της εξόδου του από τη χώρα, δεν προσκρούει στο άρθρο 20 του Συντάγματος. Για τη λήψη του μέτρου δεν απαιτείται η βεβαίωση του χρέους στο δημόσιο ταμείο, ενώ η άσκηση προσφυγής κατά της καταλογιστικής πράξης δεν εμποδίζει ή αναστέλλει τη λήψη του». Ομοίως, και η απόφαση ΣΤΕ 1545/1995, σύμφωνα με την οποία «Απαγορεύτηκε η έξοδος από τη χώρα εκπροσώπου νομικού προσώπου, για εξασφάλιση της εισπράξεως βεβαιωμένων προς το ΙΚΑ χρεών. Δεν αποκλείεται, σε εξαιρετικές περιπτώσεις και υπό ορισμένες εγγυήσεις, να παραλείπεται η πρόσκληση των ενδιαφερομένων να εκθέσουν τις απόψεις τους πριν από τη διοικητική ενέργεια ή τη λήψη του μέτρου, όταν πρόκειται για μέτρο προσωρινού χαρακτήρα, λαμβανόμενο χάριν του δημοσίου συμφέροντος, η δε πρόσκλησή τους αυτή θα καθιστούσε τη λήψη του αδύνατη ή περιττή ή θα μπορούσε να οδηγήσει σε ματαίωση του διασφαλιστικού του δημοσίου συμφέροντος σκοπού στον οποίο αποβλέπει [...] Εξ'άλλου παρέχεται (στον διοικούμενο) η δυνατότητα, σύμφωνα με τις διατάξεις των αυτών κανονιστικών αποφάσεων, να εκθέσει τις απόψεις του με αίτησή του για την άρση του μέτρου, υποβαλλόμενη είτε αμέσως μετά τη λήψη του, είτε καθ'οιονδήποτε

μεταγενέστερο χρόνο. Κατά συνέπεια, η κατ' εφαρμογή της ανωτέρω διατάξεως του άρθρ. 27 παρ. 3 του ν. 1882/1990 μη πρόσκληση του αιτούντος να ακουσθεί πριν από την έκδοση της πρώτης των προσβαλλομένων πράξεων δεν προσκρούσει στη διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος».

Σύμφωνα με την απόφαση ΔΠρΘεσ/κης 1321/1988, σε περίπτωση εκτέλεσης εντάλματος προσωπικής κράτησης, κρίθηκε «...για τη λήψη του επαχθέστερου μέτρου διοικητικής εκτέλεσης (προσωπικής κράτησης) σε βάρος των εκπροσώπων των ανωνύμων εταιριών (διαχειριστών, διευθυνόντων συμβούλων κλπ.) και δεδομένου ότι η έκδοση του εντάλματος δεν προϋποθέτει ως αναγκαία την προηγούμενη αποστολή ατομικής ειδοποίησης (άρθρο 4 παρ. 3 του ν.δ. 356/1974), ο Διευθυντής του Δημοσίου Ταμείου υποχρεούται να καλεί, πριν από την έκδοσή του, τα παραπάνω φυσικά πρόσωπα για να αναπτύξουν τις απόψεις τους μέσα σε επαρκή προθεσμία, μετά την οποία νόμιμα χωρεί η έκδοση του σχετικού εντάλματος. Αντίθετη εκδοχή θα οδηγούσε στην ανεπιεική λύση του αιφνιδιασμού τους, με την έκδοση και την εκτέλεση εντάλματος προσωπικής κράτησης για χρέη ξένα (της εταιρίας), για τα οποία η ευθύνη των εν λόγω προσώπων δεν είναι προσωπική αλλά αντανakλαστική.... Η έλλειψη του ουσιώδους αυτού τύπου της διαδικασίας καθιστά το ένταλμα άκυρο και η ακυρότητα αυτή δεν θεραπεύεται από τη δυνατότητα παροχής έννομης προστασίας με την άσκηση κατ' αυτού των προβλεπόμενων ενδίκων μέσων, δεδομένου ότι στο στάδιο της δικαστικής προστασίας ο αμυνόμενος κατά της πιο πάνω πράξης είναι ενδεχόμενο να έχει ήδη υποστεί δυσχερώς επανορθώσιμη βλάβη (ηθική ή υλική) των δικαιωμάτων και εννόμων συμφερόντων του».

Κατόπιν των ανωτέρω, η παράλειψη της κλήσης σε ακρόαση είναι νόμιμη, εφόσον συντρέχει λόγος επείγοντος ή υπερέχοντος δημοσίου συμφέροντος για την επιβολή των μέτρων διοικητικής εκτελέσεως, διαφορετικά το διοικητικό μέτρο εκτέλεσης είναι άκυρο λόγω παράβασης του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης (Λαζαράτος, 1992).

3.2.2.3. Υπερέχον δημόσιο συμφέρον

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης δεν εφαρμόζεται στις περιπτώσεις υπερέχοντος δημοσίου συμφέροντος. Ενδεικτικά λόγοι δημοσίου συμφέροντος

είναι το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον, η ισορροπία της χρηματαγοράς, η δημόσια τάξη και ασφάλεια, η δημόσια υγεία, η εθνική άμυνα (Δαγτόγλου, 2015). Η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος πρέπει να είναι ρητή και ειδική και να αναφέρονται συγκεκριμένοι λόγοι, για τους οποίους το δικαίωμα ακρόασης θα οδηγήσει στη ματαίωση του σκοπού στον οποίο αποβλέπει ο νομοθέτης με τη λήψη του δυσμενούς μέτρου, που δεν είναι άλλος από το δημόσιο συμφέρον (ΣΤΕ 394/1980, 2947/80). Η γενική και αφηρημένη επίκληση του δημοσίου συμφέροντος, χωρίς στάθμιση των συγκρουομένων αγαθών, δεν περιορίζει το δικαίωμα ακρόασης και πάσχει ακυρώσεως λόγω παράβασης του ουσιώδους τύπου της ακρόασης (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασης). Το δημόσιο συμφέρον συνδέεται με το «επείγον» και τη φύση του επιδιωκόμενου μέτρου, και σύμφωνα με τον Δαγτόγλου (2015, 284), «η υπεροχή του δημοσίου συμφέροντος τεκμαίρεται και σε περίπτωση που συντρέχει λόγος επείγοντος».

Σύμφωνα με την Πρεβεδούρου (Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης), «Χαρακτηριστικό παράδειγμα λήψης δυσμενούς μέτρου χωρίς την προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου, με παράλληλη ενεργοποίηση της διαδικασίας ακρόασής του μετά τη λήψη του μέτρου προς τον σκοπό άρσης ή περιορισμού του, είναι η επιτόπου αφαίρεση της άδειας ικανότητας οδηγού σε περίπτωση οδήγησης υπό την επίδραση οινοπνεύματος, φαρμάκων ή τοξικών ουσιών» .

Σύμφωνα με την ΣΤΕ 1505/2003, «Η πράξη με την οποία ανακλήθηκε η άδεια οπλοφορίας του αιτούντος, εκδόθηκε χωρίς προηγούμενη ακρόαση αυτού, με την αιτιολογία ότι συντρέχουν λόγοι εξυπηρέτησης γενικότερου δημοσίου συμφέροντος και επείγουσας ανάγκης. Ο αιτών δεν εκλήθη προς ακρόαση ούτε μετά την έκδοση της πράξης αυτής και επομένως η ανακλητική πράξη είχε παύσει να ισχύει μετά την πάροδο 15 ημερών από την έκδοσή της».

3.2.2.4. Επίκληση επείγοντος

Ο λόγος του «επείγοντος» πρέπει να αναφέρεται ρητά, να εξειδικεύεται και να αιτιολογείται στην περίπτωση της προσωρινής ρύθμισης μιας κατάστασης, ώστε να δικαιολογείται η εξαίρεση από την προηγούμενη ακρόαση. Ο λόγος του «επείγοντος» πρέπει να είναι πραγματικός, καθώς το δυσμενές μέτρο που επιβάλλεται λόγω του «επείγοντος», ελέγχεται από τα δικαστήρια. Σύμφωνα με τον

Λαζαράτο (Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασης), σε εξαιρετικές περιπτώσεις που υπάρχει κίνδυνος να ματαιωθεί η εκτέλεση, η αποτελεσματικότητα της εκτέλεσης ταυτίζεται με την έννοια του «επείγοντος».

Σύμφωνα με την απόφαση ΣΤΕ 5/2014, το μέτρο της δεσμεύσεως του 50% των τραπεζικών λογαριασμών κατ'άρθρο 14 του Ν. 2523/1997, χωρίς να τηρηθεί ο τύπος της προηγούμενης ακρόασης, δεν αντίκειται στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος. Τούτο δε διότι υπάρχει ο κίνδυνος αναλήψεως των τραπεζικών καταθέσεων πριν από το στάδιο της οριστικοποίησης των σχετικών φορολογικών εγγραφών».

Με την απόφαση ΣΤΕ 1877/2016 κρίθηκε ότι: «Οι διατάξεις της παρ. 3 του άρθρου 6 ΚΔΔ/σίας, θεσπίζουν εξαίρεση από την υποχρέωση τήρησης του συνταγματικού δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου και επιβάλλουν στη Διοίκηση, εφόσον είναι δυνατόν να μεταβληθεί η κατάσταση που ρυθμίσθηκε, να καλέσει τον διοικούμενο μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε ημερών από τη λήψη του δυσμενούς μέτρου, να εκφράσει τις απόψεις του, διαφορετικά, το μέτρο παύει αυτοδικαίως, και χωρίς άλλη ενέργεια, να ισχύει. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, πρέπει να προκύπτει από την πράξη που εκδίδεται βάσει της παρ. 3 του άρθρου 6 ΚΔΔ/σίας, ότι η Διοίκηση προβαίνει στην έκδοση της πράξης χωρίς κλήση σε προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου, διότι η άμεση λήψη του δυσμενούς μέτρου επιβάλλεται λόγω αποτροπής κινδύνου ή επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος, τα οποία πρέπει να προσδιορίζονται συγκεκριμένα. Η Διοίκηση επομένως, δεν μπορεί να επικαλεσθεί εκ των υστέρων, δηλαδή μετά την έκδοση της δυσμενούς πράξης, την ανάγκη για άμεση λήψη του δυσμενούς μέτρου, χωρίς να έχει τηρηθεί ο τύπος της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου».

3.3. ΑΣΚΗΣΗ ΕΝΔΙΚΟΦΑΝΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΗΣ

Στο άρθρο 6 παρ. 4 ΚΔΔ/σίας, ορίζεται: «Οι διατάξεις των παρ. 1 και 2 εφαρμόζονται και όταν οι σχετικές με τη δυσμενή διοικητική πράξη διατάξεις προβλέπουν δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής». Με τη διάταξη αυτή, η διοίκηση υποχρεούται πριν την έκδοση πράξης σε βάρος του διοικουμένου, να τον καλεί σε ακρόαση, ακόμη και όταν αυτός έχει το δικαίωμα, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις, να ασκήσει διοικητική προσφυγή (Σιούτη *et al*, 2004,

Χρυσανθάκης, 2015). Με τον όρο «διοικητική προσφυγή» εννοούνται οι διοικητικές προσφυγές που προβλέπονται από τα άρθρα 24 και 25 ΚΔΔ/σίας (αίτηση θεραπείας, ιεραρχική προσφυγή, ειδική προσφυγή και ενδικοφανής προσφυγή), και σύμφωνα με τον Λαζαράτο (Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασης), και οι άτυπες προσφυγές του άρθρου 10Σ. Η διαφορά μεταξύ της διοικητικής προσφυγής και της προηγούμενης ακρόασης είναι ότι η πρώτη αποσκοπεί στον έλεγχο της πράξης που εξέδωσε η διοίκηση, ενώ η δεύτερη στην αποχή της διοίκησης από την έκδοση της πράξης (Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης).

Μετά την έκδοση της απόφασης ΟλΣΤΕ 2370/2007, η φορολογική διαδικασία συμμορφώθηκε πλήρως με τη διάταξη του άρθρου 6 παρ. 4 ΚΔΔ/σίας και η απόφαση αυτή αποτέλεσε σημείο αναφοράς των υπόλοιπων αποφάσεων επί φορολογικών διαφορών που ακολούθησαν (ΣΤΕ 2245/2008, 1384/2009, 2957/2010) (Πανταζόπουλος, ΘΠΔΔ 8-9-2008). Σύμφωνα με την απόφαση ΟλΣΤΕ 2370/2007 «η φορολογική αρχή πριν την έκδοση πράξης επιβολής προστίμου, έχει υποχρέωση να επιδίδει στο φερόμενο ως παραβάτη σχετικό σημείωμα με κλήση για παροχή εξηγήσεων. Η τήρηση του τύπου αυτού αποτελεί προϋπόθεση νομιμότητας της διαδικασίας και δεν αναπληρώνεται από τη δυνατότητα του επιτηδευματία να ζητήσει διοικητική επίλυση της διαφοράς μετά την έκδοση της πράξης επιβολής προστίμου». Με την απόφαση ΔΕφΑθ 92/2009, σε διαφορά φορολογικής φύσεως, κρίθηκε ότι «Καμία άλλη διαδικασία ενώπιον της Διοίκησης δε μπορεί πλέον να ταυτιστεί με το περιεχόμενο του δικαιώματος σε προηγούμενη ακρόαση, ούτε και να υποκαταστήσει την άσκηση αυτού».

Η παράλειψη τήρησης του τύπου της προηγούμενης ακρόασης δεν καλύπτεται από την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής του διοικουμένου κατά της διοικητικής πράξης (ΣΤΕ 1027/2002, 3346/2009, 4437/2009, 4298/2009, 2383/2012, 2180/2013, 4874/2013). Σύμφωνα με την απόφαση ΣΤΕ 551/2003, «Είναι απαραίτητη η τήρηση της διαδικασίας της προηγούμενης ακρόασης του αλλοδαπού πριν από την έκδοση πράξης με την οποία ανακαλείται η άδεια παραμονής του στην Ελλάδα. Η παράλειψη τήρησης του τύπου αυτού δεν μπορεί να αναπληρωθεί με την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής κατά της πράξης». Ο Λαζαράτος (1992) υποστηρίζει ότι ο σκοπός της ακρόασης δε δύναται να

επιτευχθεί, όταν το δικαίωμα που προσβάλλεται «θεραπεύεται» με την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής. Η ακρόαση εκπληρώνει τη συνταγματική και νομοθετική επιταγή της μόνο όταν είναι προηγούμενη, δηλαδή όταν δύναται να επηρεάσει τη λήψη της αρχικής πράξης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο: ΔΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ ΚΑΙ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

4.1. ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ

Τα Δικαστήρια της ουσίας ελέγχουν αυτεπάγγελτα τους λόγους που αναφέρονται στο τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 79 ΚΔΔ/μιας, οι οποίοι είναι η αναρμοδιότητα και η μη νόμιμη συγκρότηση ή σύνθεση του διοικητικού οργάνου που εξέδωσε την πράξη. Με την έκδοση του ν. 3900/2010 και την τροποποίηση του άρθρου 79 παρ. 5 ΚΔΔ/μιας, το δεδικασμένο είναι ο μόνος λόγος που εξετάζεται αυτεπαγγέλτως από τα Δικαστήρια στις φορολογικές και τελωνειακές διαφορές.

Κατά πάγια νομολογία, ο ουσιώδης τύπος του άρθρου 20 παρ. 2Σ δεν ελέγχεται αυτεπαγγέλτως από τα Δικαστήρια (Κατράς, 2015, Τάχος, 2009). Αν και το άρθρο 20 παρ. 2Σ θεμελιώνει συνταγματικό ατομικό δικαίωμα, δε συνεπάγεται την υποχρέωση των Δικαστηρίων να εξετάζουν αυτεπάγγελτα την τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης από τη διοίκηση (ΣτΕ 3073/2010 2375/2012, 3907/2013, 4078/2013, 3322/2015, 4049/2015, 1891/2016).

Το άρθρο 93 παρ. 4Σ επιβάλλει στα Δικαστήρια την υποχρέωση αυτεπάγγελτου ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, όχι όμως και ελέγχου της τήρησης των συνταγματικών κανόνων που προβλέπονται για την έκδοση των διοικητικών πράξεων (ΣτΕ 2440/2013, 3172/2013, 533/2014, 963/2014, 4455/2014) (Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης). Σε αντίθετη περίπτωση, τα Δικαστήρια θα έπρεπε να εξετάζουν αυτεπαγγέλτως την άσκηση κάθε ατομικού δικαιώματος και κάθε συνταγματικής διάταξης, το οποίο είναι και αδύνατο και ατελέσφορο. Σύμφωνα με τη νομολογία, η εφαρμογή του δικαιώματος της

προηγούμενης ακρόασης ελέγχεται από τα Δικαστήρια μόνον αν ο σχετικός λόγος προβάλλεται παραδεκτώσ από τον διοικούμενο (ΔΕφΑθ 2208/2010).

Κατ' εξαίρεση, αυτεπάγγελτος έλεγχος των Δικαστηρίων για την εφαρμογή ή μη της προηγούμενης ακρόασης, υφίσταται στις πειθαρχικές υποθέσεις των δημοσίων υπαλλήλων. Στις περιπτώσεις αυτές, το Δικαστήριο αποφαινεται αυτεπαγγέλτως για την παραβίαση του διαδικαστικού δικαιώματος της ακρόασης στην πειθαρχική διαδικασία, το οποίο στερεί στον υπάλληλο που διώκεται πειθαρχικά, το δικαίωμα να εκφράσει τις απόψεις του σχετικά με το πειθαρχικό παράπτωμα που του αποδίδεται.

Με την απόφαση ΣτΕ 3213/2008 κρίθηκε ότι «Ο λόγος αναίρεσης με τον οποίο αμφισβητείται η νομιμότητα της καταλογιστικής πράξης επιβολής προστίμου για παράβαση διατάξεων ΚΒΣ, λόγω της μη τήρησης της από το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος διαδικασίας προηγούμενης κλήσης του ενδιαφερομένου να εκθέσει τις απόψεις του, δεν εξετάζεται αυτεπάγγελτα από το Συμβούλιο της Επικρατείας». Σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 1270/2011, «Δεν ελέγχεται αυτεπαγγέλτως από το Δικαστήριο η μη τήρηση του ουσιώδους τύπου της προηγουμένης κλήσεως του ενδιαφερομένου σε ακρόαση. Το δευτεροβάθμιο Δικαστήριο ερευνά αυτεπαγγέλτως μόνον τους λόγους, τους οποίους και το πρωτοβάθμιο Δικαστήριο όφειλε να εξετάσει αυτεπαγγέλτως, αλλά δεν τους εξέτασε». Ομοίως, η απόφαση ΣτΕ 2545/2013 έκρινε ότι «Το δικαστήριο της ουσίας δεν εξετάζει αυτεπαγγέλτως λόγο που αναφέρεται στη μη τήρηση του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου πριν από την έκδοση της δυσμενούς γι' αυτόν διοικητικής πράξης καταλογισμού ασφαλιστικών εισφορών του ΙΚΑ». Αποτελεί πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ότι η μη τήρηση του ουσιώδους τύπου του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης δεν ελέγχεται αυτεπάγγελτα από το Δικαστήριο (ΣτΕ 3222/2002, 2960/2005, 2160/2007, 3451/2007, 3997/2008, 3403/2010, 3890/2010, 718/2011, 3341/2011, 1817/2012, 3172/2013, 4064/2013, 271/2014, 1767/2014, 4575/2014, 235/2015, 3490/2015, 2164/2017).

Παρόλα αυτά, στη νομολογία εντοπίζονται αποφάσεις των Διοικητικών Δικαστηρίων που σε περιπτώσεις προσφυγών, έκριναν ότι η παράβαση της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 20 παρ. 2Σ ελέγχεται αυτεπάγγελτα από το Δικαστήριο (ΔΕφΑθ. 25/2007). Σύμφωνα με την απόφαση ΔΕφΑθ 834/2009, «οι

λόγοι οι σχετικοί με την τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου σε περίπτωση που εκδίδεται διοικητική πράξη, η οποία είναι δυσμενής για τα δικαιώματά του και τα συμφέροντά του, είναι, κατ' αρχήν, λόγοι, αυτεπαγγέλτως εξεταζόμενοι. Και τούτο διότι οι τύποι και οι διαδικασίες που καθιερώνονται από το Σύνταγμα, θεσπίζονται ως θεσμικές εγγυήσεις για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και εν γένει των ελευθεριών των πολιτών. Αυτό δε ισχύει, κατ' εξοχήν, με τον τύπο της ακροάσεως του διοικουμένου πριν από την έκδοση δυσμενούς γι' αυτόν διοικητικής πράξεως. Στην υπό κρίση περίπτωση, όπως προκύπτει από τα ως άνω στοιχεία του φακέλου και συνομολογεί το εκκαλούν, το αρμόδιο όργανο του ΙΚΑ- ΕΤΑΜ που εξέδωσε την προαναφερόμενη δυσμενή πράξη, χωρίς να έχει κληθεί η ενδιαφερόμενη [εφεσίβλητη] σε ακρόαση πριν από την έκδοσή της, για να υποβάλει, τυχόν, αντιρρήσεις της. Εξάλλου, η παράλειψη αυτή δεν δικαιολογείται από προκύπτουσα ανάγκη άμεσης εκδόσεως της εν λόγω πράξης προς αποτροπή κινδύνου ή για λόγος επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος. Τέλος, όπως προαναφέρθηκε, η προηγούμενη της εκδόσεως δυσμενούς πράξεως, κλήση του ενδιαφερομένου, αποτελεί, ουσιώδη τύπο της διαδικασίας εκδόσεως της πράξης αυτής, η παράλειψη του οποίου συνεπάγεται την ακυρότητα της».

Ομοίως, η απόφαση ΔΕΦΑΘ 1076/2009 «Πριν την έκδοση της πράξης επιβολής προστίμου στον εργοδότη που δεν καταχωρεί νομότυπα τους νεοπροσλαμβανόμενους μισθωτούς στο ειδικό έντυπο, το ΙΚΑ οφείλει να καλέσει εγγράφως τον ενδιαφερόμενο να εκθέσει τις απόψεις του, άλλως παραβιάζεται ουσιώδης τύπος της διαδικασίας έκδοσής της. Η πλημμέλεια αυτή ελέγχεται αυτεπαγγέλτως από το δικαστήριο που δικάζει την προσφυγή».

Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μεταστροφή της ανωτέρω νομολογίας και τα Δικαστήρια επί προσφυγών αποφαινόμενα ότι η παράβαση του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης δεν ελέγχεται αυτεπαγγέλτως από το Δικαστήριο (ΔΕΦΑΘ 1513/2012, ΣτΕ 1157/2014). Σύμφωνα με την απόφαση ΔΕΦΑΘ 1906/2010, «Η τήρηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου πριν από την έκδοση των καταλογιστικών πράξεων επιβολής ασφαλιστικών εισφορών και προσαυξήσεων του ΙΚΑ για την τακτοποίηση

εργαζομένων, ελέγχεται μόνον εφόσον υπάρχει λόγος παραδεκτά προβαλλόμενος και όχι αυτεπάγγελτα».

4.2. ΝΟΜΙΚΟ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑ ΤΗΣ ΑΛΥΣΙΤΕΛΕΙΑΣ

4.2.1. Καθιέρωση της αλυσιτέλειας

Το άρθρο 6 ΚΔΔ/σίας ορίζει ότι η διοίκηση υποχρεούται να τηρεί το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου πριν την έκδοση δυσμενούς σε βάρος του πράξης, ανεξαρτήτως αν προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης προσφυγής. Παρά την ανωτέρω διάταξη, η νομολογία καθιέρωσε έναν περιορισμό δικονομικής φύσεως που αφορά στον ουσιώδη τύπο της διοικητικής πράξης, την αλυσιτέλεια. Κατά την Πρεβεδούρου (Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης), «Ο ακυρωτικός δικαστής μετέφερε στο πεδίο της προηγούμενης ακρόασης τη νομική κατασκευή της αλυσιτέλειας». Στη διοικητική δίκη «αλυσιτέλεια» ενός λόγου σημαίνει την άκαρπη και ανώφελη επίκληση του λόγου να οδηγήσει στην ακύρωση της επίδικης πράξης (Καψάλη, ΘΠΔΔ 8-9/2013).

Η αλυσιτέλεια του λόγου ακύρωσης της διοικητικής πράξης εμφανίστηκε για πρώτη φορά με την απόφαση ΟΛΣΤΕ 530/2003. Η απόφαση αυτή έκρινε ότι «όταν διοικητική πράξη εκδίδεται κατά δέσμια αρμοδιότητα και βαρύνεται με τυπικές πλημμέλειες, όπως η αναρμοδιότητα ή η κακή σύνθεση ή συγκρότηση του διοικητικού οργάνου που την εξέδωσε, δεν ακυρώνεται γι' αυτούς τους τυπικούς λόγους εφόσον δεν αμφισβητούνται τα πραγματικά περιστατικά και η πράξη είναι νόμιμη κατά το περιεχόμενό της» (Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης). Ο λόγος ακύρωσης είναι αλυσιτελής όταν συντρέχουν σωρευτικά δύο προϋποθέσεις: α) δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης και β) μη αμφισβήτηση των πραγματικών γεγονότων (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακροάσεως). Σύμφωνα με την απόφαση, η εξέταση του τυπικού λόγου ακύρωσης παρέλκει ως αλυσιτελώς προβαλλόμενος, διότι η πράξη εκδόθηκε κατά δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης και έχει το μοναδικό περιεχόμενο που επιτρέπεται από τον νόμο, ενώ δεν αμφισβητούνται τα πραγματικά περιστατικά της έκδοσής της. Επομένως, ακόμη και αν ακυρωθεί η πράξη, η νέα που θα εκδοθεί θα έχει ακριβώς το ίδιο περιεχόμενο με την πράξη που ακυρώθηκε (Δημολιού, 2019). Στην απόφαση ΟΛΣΤΕ 530/2003 το λυσιτελές του προβαλλόμενου λόγου δεν αφορούσε στην

παράλειψη της προηγούμενης ακρόασης στην επίδικη πράξη, αλλά σε τυπικό λόγο που σχετίζεται με την εξωτερική νομιμότητα της πράξης (Καψάλη, ΘΠΔΔ 8-9/2013).

Η απόφαση ΣτΕ 3382/2010 έκρινε αλυσιτελή τον ισχυρισμό, με τον οποίο ο επιχορηγούμενος ιδιώτης δεν κλήθηκε σε ακρόαση πριν να εκδοθεί η πράξη διακοπής της επιχορήγησής του από τον ΟΑΕΔ για λόγους που οφείλονταν στην υποκειμενική συμπεριφορά του, διότι «ο αιτών δεν επικαλείται με την υπό κρίση αίτηση, κατά τρόπο ειδικό και συγκεκριμένο, την ύπαρξη οιασδήποτε κρίσιμων στοιχείων εν σχέσει προς την διακοπή του προγράμματος επιχορήγησης, τα οποία (στοιχεία) αποστερήθηκε της δυνατότητας να θέσει υπόψη της διοίκησης και θα οδηγούσαν σε διαφορετικό αποτέλεσμα».

Σύμφωνα με τον Λαζαράτο (Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασης), η απόφαση αυτή δε στηρίχτηκε στις προϋποθέσεις λυσιτέλειας που έθεσε η ΟλΣτΕ 530/2003, αλλά έδωσε βαρύτητα στην επίκληση με ειδικό και συγκεκριμένο τρόπο των κρίσιμων ισχυρισμών που, αν ο αιτών είχε τη δυνατότητα να τους εκθέσει ενώπιον της διοίκησης, θα οδηγούσαν τη διοίκηση σε διαφορετικό αποτέλεσμα (ΟλΣτΕ 2560/2015, 4172/2014, ΣτΕ 1159/2013, 3578/2013, 1368/2014, 1542/2014, 3139/2014).

Η απόφαση ΟλΣτΕ 4447/2012 εκδόθηκε μετά από παραπομπή της απόφασης ΣτΕ 3382/2010 και είναι η απόφαση που καθιέρωσε την αλυσιτέλεια. Με την απόφαση κρίθηκε ότι «λόγος περί παραβίασης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης (άρθρο 20 παρ. 2Σ) αλυσιτελώς προβάλλεται αν δεν αναφέρονται παράλληλα και συγκεκριμένοι ισχυρισμοί τους οποίους (ο διοικούμενος) θα προέβαλε ενώπιον της Διοίκησης αν είχε κληθεί και θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε διαφορετικό αποτέλεσμα. Σε περίπτωση δε που με ειδική διάταξη νόμου προβλέπεται όχι μόνο η προηγούμενη ακρόαση αλλά και ενδικοφανές στάδιο, η μη τήρηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης καλύπτεται εφόσον ο διοικούμενος τηρήσει το ενδικοφανές στάδιο και προβάλει τους κρίσιμους ισχυρισμούς που δεν προέβαλε πριν την έκδοση της πράξης». Είναι σαφές ότι στην περίπτωση αυτή, για να θεμελιωθεί το αλυσιτελές του λόγου, απαιτείται να ασκηθούν οι προβλεπόμενες ενδικοφανείς προσφυγές και η αίτηση ακύρωσης να στρέφεται κατά της απόφασης επί της προσφυγής που εκδίδεται μετά την

εξάντληση της ενδικοφανούς διαδικασίας και θεωρείται η οριστική εκτελεστή διοικητική πράξη της υπόθεσης (Δημολιού, 2019, Καψάλη, ΘΠΔΔ 8-9/2013, Σιούτη *et al*, 2004). Σύμφωνα με τη Δημολιού (2019), η πρόβλεψη και μόνο της άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής δε καθιστά αλυσιτελή τον λόγο που προβάλλει ο διοικούμενος για ακύρωση της δυσμενούς σε βάρος του (αρχικής) πράξης λόγω παράλειψης του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης πριν την έκδοσή της.

Αξίζει να αναφερθεί η δεύτερη μειοψηφία της απόφασης ΟΛΣΤΕ 4447/2012, στην οποία ο Σύμβουλος Μ. Πικραμένος διατυπώνει τη γνώμη ότι «η προηγούμενη ακρόαση όταν καθιερώνεται δυνάμει ειδικής διάταξης νόμου πριν από την έκδοση διοικητικής πράξης με δυσμενές περιεχόμενο για τον ενδιαφερόμενο, συνιστά ουσιώδη τύπο της διοικητικής διαδικασίας, η μη τήρηση του οποίου καθιστά μη νόμιμη την εν λόγω πράξη..... Με την τήρηση του ουσιώδους αυτού τύπου τίθενται ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού οργάνου οι τυχόν ισχυρισμοί και τα αποδεικτικά στοιχεία του ενδιαφερομένου, με συνέπεια η τελικώς εκδιδόμενη πράξη να είναι προϊόν εκτίμησης του συνόλου των στοιχείων του φακέλου, τούτο δε αποτυπώνεται στην αιτιολογία της».

Τη νομολογία απασχόλησε το ζήτημα του τρόπου προβολής των κρίσιμων ισχυρισμών του διοικουμένου ενώπιον του Δικαστηρίου, τους οποίους αυτός θα προέβαλε στη διοίκηση, αν είχε κληθεί. Ένα μέρος της νομολογίας δεχόταν ότι δε χρειαζόταν ο πανηγυρικός τρόπος για την αναφορά των ισχυρισμών και αρκούσε η σαφής διατύπωσή τους στο δικόγραφο (ΣΤΕ 29/2013, 3325/2014, ΔΠρΝαυπλ 507/2017), ενώ το άλλο μέρος υποστήριζε ότι η πανηγυρική διατύπωση των ισχυρισμών ήταν απαραίτητη και στην περίπτωση που δεν τηρούταν αυτή, ο λόγος προσφυγής απορριπτόταν ως αλυσιτελής. Τη διχογνωμία έλυσε η απόφαση ΣΤΕ 88/2018 που έκρινε ότι για το λυσιτελές του λόγου της παράβασης του τύπου της προηγούμενης ακρόασης, δεν είναι απαραίτητη η πανηγυρική διατύπωση των ισχυρισμών του διοικουμένου, τους οποίους αυτός δεν είχε τη δυνατότητα να προβάλει στη διοίκηση πριν την έκδοση της πράξης, αλλά αρκεί η αναφορά των ισχυρισμών στο δικόγραφο της προσφυγής (Πρεβεδούρου, ΣΤΕ 88/2018: η μη τήρηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης – παραδεκτή και βάσιμη αίτηση αναίρεσης).

Η απόφαση ΟλΣΤΕ 4447/2012 παγιώθηκε στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και το σκεπτικό της αποτέλεσε έρεισμα επόμενων αποφάσεων (ΣΤΕ 4918/2012, 2180/2013, 3578/2013, ΔΕφ.Αθ. 804/2013, ΣΤΕ 1369/2014, 2301/2015, 689/2016, 1392/2016, 37/2017, 1620/2017). Στο σημείο αυτό πρέπει να διευκρινιστεί ότι η συγκεκριμένη υπόθεση αναφέρεται σε χρόνο προγενέστερο της ψήφισης του Κ.Δ.Δ/σίας, γεγονός που «δικαιολογεί» την κρίση του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία η άσκηση της προβλεπόμενης ενδικοφανούς προσφυγής καλύπτει την παράλειψη της τήρησης του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης.

Στη συνέχεια η εφαρμογή της αλυσιτέλειας επεκτάθηκε και στις διαφορές ουσίας. Η απόφαση ΣΤΕ 2180/2013 που αφορά σε κοινωνικοασφαλιστική διαφορά, επικαλείται την απόφαση ΟλΣΤΕ 4447/2012, διαφοροποιείται όμως από αυτή, δεχόμενη ότι η παράβαση του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης δεν καλύπτεται από την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής (ΣΤΕ 3516/2014, 2348/2015, ΔΕφΑθ 1357/2015. Για τη λυσιτελή προβολή του λόγου ακύρωσης της πράξης για παράβαση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης, απαιτούνται οι εξής προϋποθέσεις: 1) να αμφισβητούνται τα πραγματικά γεγονότα της πράξης 2) τα συγκεκριμένα πραγματικά γεγονότα να μπορούν να οδηγήσουν σε διοικητική πράξη με διαφορετικό περιεχόμενο ή σε αποχή της διοίκησης από την έκδοση δυσμενούς πράξης 3) να λαμβάνεται υπόψη η υποκειμενική συμπεριφορά του διοικουμένου, δηλαδή η κρίση της διοίκησης να μη στηρίζεται σε αντικειμενικά δεδομένα και 4) οι ισχυρισμοί για τα πραγματικά γεγονότα και η παράλειψη του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης να προβάλλονται με το δικόγραφο της προσφυγής (Τσιγαρίδας, ΘΠΔΔ 8-9/2013). Επομένως, αν ο εργοδότης δεν έχει ακουστεί πριν από την έκδοση πράξεων επιβολής εισφορών (ΠΕΕ), πρόσθετης επιβάρυνσης εισφορών (ΠΕΠΕΕ) και προστίμου ακαταχώριστων εργαζομένων, για να πετύχει την ακύρωση αυτών των πράξεων λόγω παράλειψης του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ να τον καλέσει σε ακρόαση, οφείλει να επικαλεστεί στο Δικαστήριο τους ισχυρισμούς που θα προέβαλε στη διοίκηση και να πείσει το Δικαστήριο ότι αυτά τα στοιχεία θα μπορούσαν να οδηγήσουν τη διοίκηση σε διαφορετική κρίση της υπόθεσής του (Τσιγαρίδας, ΘΠΔΔ 8-9/2013). Ομοίως, η αλυσιτέλεια εφαρμόζεται

και σε φορολογικές διαφορές (ΣΤΕ 948/2012, 2383/2012, 2773/2014, 88/2018, ΔΕφΑθ. 449/2015, 455/2015).

Παρά τη διάταξη του άρθρου 6 της παρ. 4Σ, που ορίζει ότι το δικαίωμα ακρόασης εφαρμόζεται και στις περιπτώσεις που προβλέπεται άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, τα Δικαστήρια, με την εφαρμογή της αλυσιτέλειας, συνεχίζουν να εκδίδουν αποφάσεις αντίθετες στη διάταξη αυτή. Όπως, η απόφαση ΣΤΕ 3521/2015 που έκρινε ότι «Η ανάδοχος, άσκησε ενώπιον των αρμοδίων οργάνων τα προβλεπόμενα ενδικοφανή μέσα χωρίς, όπως προκύπτει από την αναιρεσιβαλλομένη, να επικαλεστεί οποιαδήποτε βλάβη από το γεγονός της μη προηγούμενης κλήσεώς της ενώπιον της Διευθύνουσας Υπηρεσίας, η οποία είχε εκδώσει την αρχική πράξη επιβολής ποινικής ρήτρας, τέτοια δε βλάβη δεν επικαλέστηκε ούτε και με την επίδικη προσφυγή, Εφόσον, στα πλαίσια της προβλεπόμενης ενδικοφανούς προδικασίας, τόσο με την ένσταση όσο και με την αίτηση θεραπείας που άσκησε, καθώς και με την προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου, η ανάδοχος προέβαλε τους κρίσιμους ισχυρισμούς της σχετικά με τη μη αποκλειστική υπαιτιότητά της για την καθυστέρηση περάτωσης του έργου και τη συνεπεία αυτού, μη νόμιμη επιβολή ποινικής ρήτρας, μη νόμιμα ακυρώθηκε η πράξη επιβολής ποινικής ρήτρας για παράλειψη του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης» (Λαζαράτος, ΘΠΔΔ 10/2016). Ακόμη πιο κατηγορηματική ότι η άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής καλύπτει την παράλειψη της προηγούμενης ακρόασης, είναι η απόφαση ΣΤΕ 1392/2016, με την οποία κρίθηκε ότι «εφόσον η εκκαλούσα άσκησε την ενδικοφανή προσφυγή και προέβαλε τους κρίσιμους, κατ'αυτήν, ισχυρισμούς που δεν προέβαλε πριν την έκδοση της έκθεσης αυτοψίας, η μη τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης κατά την έκδοση της έκθεσης αυτοψίας, καλύφθηκε».

4.2.2. Συνέπειες της αλυσιτέλειας

Η αλυσιτέλεια υιοθετήθηκε από τα Δικαστήρια με σκοπό την οικονομία της ακυρωτικής δίκης και την αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας. Η ένταξη του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης στους αλυσιτελείς λόγους, υποβάθμισε το δικαίωμα και έπληξε τα δικαιώματα του διοικουμένου.

Η απόρριψη ως αλυσιτελούς του προβαλλόμενου λόγου ακύρωσης της δυσμενούς για τον διοικούμενο πράξης για μη τήρηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης πριν από την έκδοσή της, καθιστά «ανίσχυρο» το δικαίωμα ακρόασης ως λόγο ακύρωσης. Η αλυσιτέλεια όχι μόνο αντιβαίνει στο συνταγματικό δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, αλλά θίγει τον πυρήνα του δικαιώματος. Σύμφωνα με την Πρεβεδούρου (Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης), η αντιμετώπιση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης ως αλυσιτελώς προβαλλόμενου λόγου «μπορεί να καταλήξει στην άρση της υποχρέωσης της διοίκησης να ικανοποιήσει το θεμελιώδες συνταγματικό δικαίωμα άμυνας του διοικουμένου».

Η αξιολόγηση από τα Δικαστήρια των ουσιωδών και κρίσιμων ισχυρισμών που ο διοικούμενος δεν είχε τη δυνατότητα να εκθέσει στη διοίκηση, για να εξακριβωθεί αν η ακύρωση της πράξης είναι σκόπιμη προκειμένου να επαναληφθεί η έκδοσή της από τη διοίκηση με κλήση του διοικουμένου σε ακρόαση, επεκτείνει την εξουσία του ακυρωτικού δικαστή. (Καψάλη, ΘΠΔΔ 4/2011). Ο Δικαστής μέσα από τον έλεγχο και την κρίση «της λυσιτελούς προβολής» του λόγου ακύρωσης της πράξης, αναλαμβάνει το πρώτον την ουσιαστική εκτίμηση των ισχυρισμών του διοικουμένου που δεν αποτέλεσαν προηγουμένως αντικείμενο διοικητικής κρίσης. Με την κρίση αυτή τα Δικαστήρια υποκαθιστούν το έργο της διοίκησης και παραβιάζουν την αρχή της διάκρισης των εξουσιών (Πρεβεδούρου, Νομολογιακές εξελίξεις στο δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης).

Στις περιπτώσεις που η διοίκηση ενεργεί κατά διακριτική ευχέρεια, τα πραγματικά δεδομένα που προβάλλει ο διοικούμενος με την ακρόασή του «μπορούν να οδηγήσουν τη διοίκηση σε άλλη εξίσου νόμιμη απόφαση» (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασης σ.62). Επομένως, τα Δικαστήρια όταν απορρίπτουν ως αλυσιτελή τον προβαλλόμενο λόγο του διοικουμένου ακύρωσης της λόγω μη κλήσης του εκδοθείσας δυσμενούς πράξης, δεν είναι σε θέση να γνωρίζουν τον τρόπο με τον οποίο η διοίκηση θα εκτιμούσε τα πραγματικά δεδομένα ούτε αν η διοίκηση θα ασκούσε τη διακριτική ευχέρεια με τον ίδιο τρόπο. «Πρόγνωση ή/και υποκατάσταση διοικητικής αποφάσεως διακριτικής ευχέρειας από ακυρωτικό δικαστήριο και δη κρίση περί της νομιμότητας μιας άλλης αποφάσεως επί τη βάσει αυτής της προγνώσεως/υποκαταστάσεως είναι αδιανόητη» (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασης, σ.62-63).

4.3. ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΤΗΣ ΔΙΚΗΣ

Η νομολογία κυρίως του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει επιφέρει σημαντική συρρίκνωση στο πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης για χάρη της αρχής της διοικητικής αποτελεσματικότητας και της οικονομίας της δίκης.

Αποτελεσματική είναι η διοίκηση όταν ενεργώντας στο πλαίσιο του Συντάγματος και των νόμων και μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα και με το λιγότερο οικονομικό κόστος εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και προστατεύει τα ατομικά δικαιώματα των πολιτών, χρησιμοποιώντας το ανθρώπινο δυναμικό και τον εξοπλισμό που διαθέτει. Η αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας δε θεμελιώνεται ρητά στο Σύνταγμα, αλλά απορρέει από τις αρχές της νομιμότητας και της αναλογικότητας (Λαζαράτος, 1992) και σύμφωνα με το σκεπτικό της απόφασης ΣτΕ 1422/2013, αποτελεί πτυχή του κράτους δικαίου (Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης).

Η άποψη ότι η κατά γράμμα εφαρμογή του δικαιώματος ακρόασης, το οποίο διατυπώνεται ευρέως στο Σύνταγμα, θα έφερνε τη διοίκηση σε πραγματικό αδιέξοδο αν έπρεπε να ακούει τους διοικούμενους πριν από κάθε δυσμενή πράξη ή μέτρο (Λαζαράτος, 1992), οδήγησαν τον νομοθέτη να ορίσει ρητά την εξαίρεση του δικαιώματος ακρόασης όταν υφίσταται «άμεση» ανάγκη για την «αποτροπή κινδύνου» ή λόγω «επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος» (άρθρο 6 παρ. 3 ΚΔΔ/σίας) και τα Δικαστήρια να προσδιορίσουν κριτήρια που όταν πληρούνται, αποκλείουν την εφαρμογή του δικαιώματος της ακρόασης. (Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης).

Σύμφωνα με τους περιορισμούς που καθιέρωσε το Συμβούλιο της Επικρατείας, το δικαίωμα ασκείται μόνο σε ατομικές δυσμενείς διοικητικές πράξεις, οι οποίες εκδίδονται αυτεπαγγέλτως, κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας και στηρίζονται στην υποκειμενική συμπεριφορά του διοικουμένου (Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης). Τα τελευταία χρόνια στους ήδη υπάρχοντες νομολογιακούς περιορισμούς προστέθηκε η νομική κατασκευή της αλυσιτέλειας, για τον ίδιο σκοπό, δηλ. την προστασία της αρχής της διοικητικής

αποτελεσματικότητας και της οικονομίας της δίκης (Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης).

Στις περιπτώσεις που η αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας συγκρούεται με το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, ο ερμηνευτής και εφαρμοστής του δικαίου δεν πρέπει να υποτιμά την αποτελεσματικότητα της διοίκησης, αλλά οφείλει να σταθμίζει ισότιμα τα δύο συμφέροντα (Λαζαράτος, 1992).

◀ Σύμφωνα με μία άποψη, η υποχρέωση της διοίκησης να καλεί τον διοικούμενο σε ακρόαση, επιφέρει αύξηση του αριθμού των εκκρεμών υποθέσεων και της διάρκειας διεκπεραίωσής τους, διόγκωση της γραφειοκρατίας και επιβράδυνση της αποτελεσματικότητας της διοίκησης και προκαλεί καθημερινό άγχος στα διοικητικά όργανα (Λαζαράτος, 1992, Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης). Ο Μπέης (Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης) θεωρεί ότι η διοίκηση χάριν της ταχύτητας της διοικητικής αποτελεσματικότητας, θα πρέπει να αποφεύγει πρόσθετες διαδικασίες, όπως η κλήση σε ακρόαση πριν την έκδοση δυσμενούς πράξης βάσει αντικειμενικών δεδομένων, ακόμα κι αν οι διαδικασίες επιβάλλονται από το Σύνταγμα και τη δεσμεύουν, οι οποίες τελικώς θα αποδειχθούν περιττές και θα επιφέρουν μόνο επιβάρυνση στην ήδη βαρυφορτωμένη διοίκηση.

Σύμφωνα με τον Ψυχογιό (Η ακύρωση των διοικητικών πράξεων λόγω μη ακρόασης του διοικουμένου. Υπερβολή ή αναγκαιότητα;), στις περιπτώσεις που ακυρώνεται δικαστικώς μία δυσμενής διοικητική πράξη λόγω μη τήρησης της προηγούμενης ακρόασης, η υποχρέωση της διοίκησης να επανεκδώσει την ακυρωθείσα πράξη για να «θεραπεύσει» τη διοικητική πλημμέλεια που προκάλεσε την ακύρωσή της, έχει τις εξής συνέπειες: οι διοικητικές αρχές αφιερώνουν πολύτιμο χρόνο για την επανέκδοση της πράξης και επιβαρύνονται ακόμη περισσότερο από τις επαναλαμβανόμενες διαδικασίες, η υλοποίηση της κρατικής βούλησης ματαιώνεται για μεγάλο χρονικό διάστημα και προκαλούνται σοβαρά προβλήματα στην εθνική οικονομία, ο διοικούμενος ταλαιπωρείται από την επανάληψη των διαδικασιών και υποβάλλεται σε επιπλέον δαπάνες και τέλος, τα δικαστήρια επιφορτίζονται με νέες διαφορές που προκύπτουν από την επανέκδοση της πράξης, οι οποίες επηρεάζουν τον χρόνο απονομής της δικαιοσύνης. Το σημαντικότερο, σύμφωνα με τον Ψυχογιό (ο.π.), είναι ότι η

διοίκηση δε μεταβάλλει τη στάση της ακόμη και μετά την ακρόαση των ισχυρισμών του διοικουμένου.

Ο Ψυχογιός (ο.π.) υποστηρίζει ότι στην εκδίκαση διαφορών ουσίας, το Δικαστήριο, στο οποίο βρίσκεται ο πλήρης φάκελος της υπόθεσης, έχει την εξουσία από τον νόμο να κρίνει κατ'ουσία τη διαφορά, λύνοντάς την οριστικά, αντί να ακυρώσει την πράξη και να επαναφέρει την υπόθεση στη διοίκηση. Επίσης, ο Ν. Οικονομίδης, Εφέτης Διοικητικών Δικαστηρίων (2007, όπ. αναφ. στο Ψυχογιό, ο.π.), επισημαίνει ότι οι διοικητικοί δικαστές, όταν ακυρώνουν μεγάλο αριθμό διοικητικών πράξεων λόγω μη τήρησης της προηγούμενης ακρόασης, μπορεί να αισθάνονται ικανοποιημένοι από τη σωστή εκπλήρωση της αποστολής τους, αλλά δεν πρέπει να παραβλέπουν ότι το τελικό αποτέλεσμα είναι η καθυστέρηση της διεκπεραίωσης των υποθέσεων, αφού η διοίκηση, εκτός από σπάνιες περιπτώσεις, δε μεταβάλλει ποτέ τις απόψεις της, αλλά επιμένει σ' αυτές, παρά την πειστικότητα των απόψεων του διοικουμένου.

◀ Η άλλη άποψη υποστηρίζει ότι η προηγούμενη ακρόαση συμβάλλει καίρια στην πλήρη διαπίστωση του πραγματικού της υπόθεσης, οι ιδιαιτερότητες της οποίας πολλές φορές γίνονται γνωστές κατά την ακρόαση του διοικουμένου και διαφυλάσσουν τη διοίκηση από τη λήψη τυποποιημένων και πλημμελών αποφάσεων, παρέχοντας προληπτική προστασία στον διοικούμενο (Λαζαράτος, 1992). Το δικαίωμα της ακρόασης μπορεί πρόσκαιρα να επιβραδύνει το έργο της διοίκησης, αν, όμως, η κλήση σε ακρόαση εκτιμηθεί συνολικά και μακροπρόθεσμα, διαπιστώνεται ότι η αποτελεσματικότητα της διοίκησης δεν παραβλάπτεται, αλλά ευνοείται (Λαζαράτος, 1992). Η διαπίστωση αυτή είναι εμφανής στην πρωτοβάθμια διαδικασία, στην οποία το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης προσβάλλεται χάρη της αρχής της διοικητικής αποτελεσματικότητας, με συνέπεια να αυξάνεται ο αριθμός των ενδικοφανών προσφυγών και η διοίκηση να επιβαρύνεται και σε χρόνο και σε υπαλλήλους για την εξέτασή τους.

Αξίζει να αναφερθεί ότι η διαδικασία και ο χρόνος που εξοικονομεί η πρωτοβάθμια διοίκηση από την παράλειψη της ακρόασης του διοικουμένου, επιβαρύνει πολλαπλάσια τη δευτεροβάθμια διοίκηση με την άσκηση διοικητικών προσφυγών, οι οποίες μπορούν να παραλύσουν την υπερκείμενη διοικητική αρχή (Λαζαράτος,

1992). Ομοίως, τα Δικαστήρια, όταν αποτελούν τη μοναδική λύση για τον διοικούμενο, επιβαρύνονται περισσότερο σε σύγκριση με την επιβάρυνση που επέρχεται στη διοίκηση με την άσκηση της προηγούμενης ακρόασης (Μπέης, Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης).

Ο Τσιγαρίδας (ΘΠΔΔ 8-9/2013, σ.827) υποστηρίζει ότι δεν πρέπει να παραβλέπουμε το γεγονός ότι το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης «αποτελεί διαδικαστική εγγύηση (συνταγματικό δικαίωμα) υπέρ του διοικουμένου πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ως τέτοια και όχι ως αναχρονιστικό στοιχείο που θέτει εμπόδια στην εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης λόγω της καθυστέρησης που μπορεί να επιφέρει η τήρησή του στις διοικητικές διαδικασίες». Ο Μπέης (Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης), καταλήγει στο συμπέρασμα ότι «το (λανθάνον) επιχείρημα για την οικονομία της διαδικασίας για χάρη της διοικητικής αποτελεσματικότητας δεν ευσταθεί, αφού τον έλεγχο των ισχυρισμών του θιγομένου που απέφυγε να κάνει η διοίκηση, τον έκανε τελικά το δικαστήριο, άρα ουδεμία οικονομία υπήρχε στη διαδικασία».

◀ Το εύρος των νομολογιακών περιορισμών του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης ήταν τέτοιο που προκάλεσε τις αντιδράσεις και τα επικριτικά σχόλια της θεωρίας. Ο Λαζαράτος χαρακτηρίζει τη συσταλτική ερμηνεία του δικαιώματος ακρόασης, ως «πνευματική γενοκτονία» (1992, σ.32) και ο Βενιζέλος (1990, όπ. αναφ. στο Λαζαράτος, 1992, σ.32), με κάποια έκφραση υπερβολής, ως «νομολογιακή παιδοκτονία στο βαθμό που η νομολογία καθιέρωσε και η νομολογία αποκαθίλωσε το άρθρο 20 παρ. 2Σ».

Ο Σαρμάς (1994, όπ. αναφ. στο Μπέης, Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης) παρατηρεί:

Από τη γραμματική διατύπωση της διατάξεως (20 § 2 Σ) θα συνήγετο, χωρίς ιδιαίτερες ερμηνευτικές δυσχέρειες, ότι το κατοχυρούμενο υπ' αυτής δικαίωμα αναφέρεται σε κάθε δυναμένη να θίξη τον διοικούμενο διοικητική ενέργεια ή μέτρο ανεξαρτήτως: α) αν βασίζεται σε δική του υπαίτια συμπεριφορά ή όχι, β) αν λαμβάνεται κατόπιν αιτήσεως αυτού ή όχι, γ) αν έχει τη μορφή κανονιστικής ή ατομικής πράξεως, δ) αν λαμβάνεται κατ' άσκησην διακριτικής ευχέρειας ή δεσμίας εξουσίας... Καμμία από τις

ανωτέρω ερμηνευτικές εκδοχές δεν έγινε δεκτή υπό της νομολογίας του ΣτΕ. Το Δικαστήριο επέλεξε τις αντίθετες ακριβώς απόψεις, ακύρωσε την επανάσταση που προανήγγειλε στις σχέσεις Διοικήσεως και διοικουμένου η θέσπιση της ως άνω διατάξεως .

Ο Παυλόπουλος (Μιχαήλ Στασινόπουλος, Ο ανεξάρτητος Δικαστής) εκφράζει την άποψη ότι παρά τη συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης, το ανώτατο διοικητικό Δικαστήριο προσδιόρισε αρκετά συσταλτικά την έκταση εφαρμογής του δικαιώματος, ίσως λόγω του φόβου ακύρωσης πολλών διοικητικών πράξεων για τυπικούς λόγους, καταλήγοντας στη διαπίστωση: «Παράξενη μοίρα των κανόνων δικαίου.. όταν στηριζόταν σε μια απλή γενική αρχή το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης είχε μεγαλύτερη θεσμική εμβέλεια απ' ό,τι όταν πια απέκτησε συνταγματική κατοχύρωση και καθιέρωση».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο: ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΕΘΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ

5.1. ΜΕΤΑΣΤΡΟΦΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας παρουσιάζει άλλοτε περιόδους σταθερότητας και άλλοτε περιόδους μεγάλης δημιουργικότητας και πρωτοτυπίας (Πρεβεδούρου, Το διοικητικό δίκαιο πρέπει να ξαναγίνει νομολογιακό;). Μετά την ψήφιση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας η μεταστροφή της νομολογίας στο δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης είναι πολύπλευρη.

◀ Άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης ανεξαρτήτως της δυνατότητας άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής. Πριν τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, η νομολογία (ΣτΕ 3417/1978, 2267/1982, 4557/1983, 3154/1985, 753/1991) έκανε δεκτό ότι η μη τήρηση της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου καλύπτεται από την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής (Λαζαράτος, Το δικαίωμα της διοικητικής ακροάσεως).

Το άρθρο 6 παρ. 4 ΚΔΔ/σίας ανέτρεψε την προϋπάρχουσα νομολογία, ορίζοντας ρητά ότι οι διοικητικές αρχές έχουν υποχρέωση να καλούν τον διοικούμενο σε προηγούμενη ακρόαση ακόμη και όταν κατά της δυσμενούς πράξης προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής (ΣτΕ 1027/2002 3346/2009, 4437/2009, 4298/2009 4874/2013). Η νομολογία δέχεται ότι η μη τήρηση του

τύπου της προηγούμενης ακρόασης δεν καλύπτεται από την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής κατά της πράξης (ΣτΕ 3114/2010, 3489/2011, 2383/2012, 2180/2013).

Σύμφωνα με την απόφαση ΟλΣτΕ 2370/2007 που αποτελεί ορόσημο στη φορολογική διαδικασία, η φορολογική αρχή πριν την έκδοση της πράξης επιβολής προστίμου, υποχρεούται να επιδίδει στον φερόμενο ως παραβάτη σχετικό σημείωμα με κλήση για παροχή εξηγήσεων. Το «σημείωμα με κλήση για παροχή εξηγήσεων» αποτελεί προϋπόθεση της νομιμότητας της διαδικασίας και δεν αναπληρώνεται από τη δυνατότητα του διοικουμένου να ζητήσει διοικητική επίλυση της διαφοράς μετά την έκδοση πράξης επιβολής προστίμου. Το Υπουργείο Οικονομικών στο πλαίσιο της συμμόρφωσης με την ανωτέρω απόφαση, υποχρέωσε τις φορολογικές αρχές να καλούν τον υπόχρεο με απόδειξη σε ακρόαση μετά το τέλος του ελέγχου και πριν τη σύνταξη της έκθεσης ελέγχου, προκειμένου αυτός να εκθέσει τις απόψεις του για τις διαπιστωθείσες παρατυπίες (Πανταζόπουλος, ΘΠΔΔ 8-9/2008).

◀ Άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης σε πράξεις των φορολογικών Αρχών. Κατά πάγια νομολογία ο τύπος της προηγούμενης ακρόασης δεν τηρείται σε δυσμενείς διοικητικές πράξεις που εκδίδονται κατά δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης (ΣτΕ 995/2004, 1090/2006, 1145/2008, 671/2011, 1421/2011).

Με την απόφαση ΟλΣτΕ 2370/2007 κρίθηκε ότι η φορολογική Αρχή υποχρεούται να καλεί σε ακρόαση τον φορολογούμενο πριν την έκδοση πράξης επιβολής προστίμου για παραβάσεις του Κώδικα Βιβλίων και Στοιχείων (ΚΒΣ), όταν η πράξη οφείλεται σε υπαίτια συμπεριφορά του φορολογουμένου ή επιμετρείται το ποσό του προστίμου και καταλείπεται στη διοίκηση ευχέρεια επιμέτρησης του ύψους του προστίμου, για την οποία λαμβάνονται υπόψη η βαρύτητα και οι συνθήκες που διαπράχθηκε η παράβαση, και άλλες περιστάσεις που επηρεάζουν τον προσδιορισμό του προστίμου που θα επιβληθεί (Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης). Με τη μεταστροφή της νομολογίας, κάμπτεται η δέσμια αρμοδιότητα της φορολογικής Αρχής και η φορολογική διοίκηση υποχρεούται να επιδίδει στον φερόμενο παραβάτη σχετικό σημείωμα με κλήση για να εκθέσει τις απόψεις του, οι οποίες συμβάλλουν στη διαπίστωση της ύπαρξης ή μη των

πραγματικών δεδομένων και στην έκδοση ή μη της κύρωσης, και πολύ περισσότερο στο περιεχόμενο της κύρωσης (Πανταζόπουλος, ΘΠΔΔ 8-9/2008, Σιούτη et al, 2004).

Με την απόφαση ΣΤΕ 1183/2017, αμβλύνονται περισσότερο οι περιορισμοί του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του φορολογουμένου, καθώς η προηγούμενη ακρόαση προβλέπεται σε κάθε περίπτωση παράβασης που επισύρει κύρωση σε βάρος του φορολογουμένου, ακόμα κι αν το ύψος της κύρωσης είναι καθορισμένο από τον νόμο και δεν καταλείπει στη διοίκηση ευχέρεια για την επιμέτρησή του. Με την πρόσφατη μεταστροφή της νομολογίας, ο φορολογούμενος έχει τη δυνατότητα να εκφράζει τις απόψεις του, χωρίς να περιορίζεται σε δεδομένα που σχετίζονται με την υποκειμενική του συμπεριφορά, να αμφισβητεί τη διάπραξη της παράβασης και να συμβάλλει στην έκδοση νόμιμης απόφασης της φορολογικής Αρχής (Πρεβεδούρου, Διευκρινίσεις στη νομολογιακή εξειδίκευση των προϋποθέσεων θεμελίωσης και άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης).

◀ Επικαιρότητα του τύπου της προηγούμενης ακρόασης. Με το άρθρο 6 παρ. 2 ΚΔΔ/σίας ορίζεται ότι το δυσμενές μέτρο πρέπει να λαμβάνεται μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα από την ακρόαση του διοικουμένου. Η διάταξη αυτή συνέβαλε στη μεταστροφή της νομολογίας που απαιτεί το επίκαιρο της ακρόασης για τη νομιμότητα της δυσμενούς διοικητικής πράξης (ΣΤΕ 1185/2001, 1369/2013, 1989/2013).

◀ Περιορισμός στην έκδοση δυσμενών διοικητικών πράξεων βάσει αντικειμενικών δεδομένων. Τα τελευταία χρόνια η νομολογία δέχεται με μεγαλύτερη φειδώ τη συνδρομή των αντικειμενικών δεδομένων στην έκδοση διοικητικών πράξεων που αφορούν στην απόλυση του δημοσίου υπαλλήλου για λόγους υγείας ή λόγω υπηρεσιακής ανεπάρκειας που δεν οφείλεται σε υπαιτιότητά του ή στη μη μονιμοποίηση του δημοσίου υπαλλήλου που τελεί σε δόκιμη θητεία. Οι πράξεις αυτές, σύμφωνα με τη νομολογία, οφείλονται στην υποκειμενική συμπεριφορά του υπαλλήλου και εκδίδονται αφού προηγηθεί ακρόασή του από τη διοίκηση (ΣΤΕ 1185/2001), έστω και αν στην ειδική, εκάστοτε ισχύουσα νομοθεσία, δεν γίνεται ρητώς σχετική πρόβλεψη (ΣΤΕ 4257/2000).

◀ Εφαρμογή της αλυσιτέλειας. Σύμφωνα με τη νομολογία (ΟλΣΤΕ 4447/2012), στις περιπτώσεις που βάσει ειδικής νομοθεσίας για την έκδοση δυσμενούς πράξης, προβλέπονται, εκτός από την προηγούμενη ακρόαση, ένα ή περισσότερα στάδια ενδικοφανούς διαδικασίας ενώπιον των ανωτέρων οργάνων, η μη τήρηση της προηγούμενης ακρόασης κατά την έκδοση της αρχικής πράξης καλύπτεται, εφόσον ο διοικούμενος ασκήσει τις προβλεπόμενες ενδικοφανείς προσφυγές και προβάλει κρίσιμους, κατά την κρίση του, ισχυρισμούς που δεν προέβαλε ενώπιον της διοίκησης πριν την έκδοση της αρχικής πράξης. Στις περιπτώσεις αυτές, οριστική εκτελεστή διοικητική πράξη θεωρείται η πράξη που εκδίδεται μετά την εξάντληση της ενδικοφανούς διαδικασίας (Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης).

Παρά την ψήφιση του ΚΔΔ/σίας και τη διαμορφωθείσα σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 6 ΚΔΔ/σίας νομολογία, το Συμβούλιο της Επικρατείας από το 2012 εμμένει στην εφαρμογή της αλυσιτέλειας, κάνοντας δεκτό ότι η παράβαση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης καλύπτεται, εφόσον ο διοικούμενος άσκησε την προβλεπόμενη ενδικοφανή προσφυγή και προέβαλε στο Δικαστήριο τους κρίσιμους ισχυρισμούς που θα προέβαλε στη διοίκηση αν είχε κληθεί (ΣΤΕ 3251/2015, 1392/2016, 1183/2017).

◀ Περιορισμός του αυτεπάγγελτου δικαστικού ελέγχου σε φορολογικές και τελωνειακές διαφορές. Το χρονικό διάστημα της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, παρατηρείται σημαντική μεταστροφή της νομολογίας στις φορολογικές και τελωνειακές διαφορές (ΣΤΕ 693/2011, 1620/2011, ΟλΣΤΕ 668/2012). Η διάταξη της παραγράφου 5 περ. α του άρθρου 79 του ΚΔΔ/μίας, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 20 παρ. 1 του Ν. 3900/2010), ορίζει ότι, όταν ασκείται προσφυγή κατά πράξης φορολογικής ή τελωνειακής αρχής, το Δικαστήριο έχει δικαιοδοσία να ελέγξει αυτεπαγγέλτως μόνο την παράβαση του δεδικασμένου. Κατά τη διάταξη αυτή, ο δικαστής, ακόμη κι αν διαπιστώσει ότι η διοικητική πράξη που προσβάλλεται δικαστικώς είναι παράνομη, σε περίπτωση που ο φορολογούμενος δεν προτείνει την παρανομία της πράξης με τους ισχυρισμούς του ενώπιον του Δικαστηρίου, δεν μπορεί να ακυρώσει ή να μεταρρυθμίσει την παράνομη πράξη.

◀ Διακύμανση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας στις υποθέσεις αναδάσωσης. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με την

επιβολή της αναδάσωσης κινείται σε δύο αντίθετες κατευθύνσεις. Το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο άλλοτε κρίνει ότι η δυσμενής πράξη αναδάσωσης στηρίζεται σε αντικειμενικά δεδομένα και επομένως δεν είναι απαραίτητη η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου πριν από την έκδοση της σχετικής πράξης (ΣΤΕ 1646/2002, 175/2012, 1834/2017) κι άλλοτε ότι η πράξη αναδάσωσης οφείλεται σε παράνομη υποκειμενική συμπεριφορά του διοικουμένου που είχε εκχερσώσει τη δασική έκταση, και επομένως είναι απαραίτητη η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου πριν από την έκδοση της πράξης αναδάσωσης (ΣΤΕ 127/2003). Το Συμβούλιο της Επικρατείας με πρόσφατη νομολογία του δέχεται ότι δεν απαιτείται η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου διότι το δυσμενές σε βάρος του μέτρο αναδάσωσης λαμβάνεται βάσει αντικειμενικών δεδομένων που δε συνδέονται με την υποκειμενική συμπεριφορά του διοικουμένου (Πρεβεδούρου, Αρμοδιότητα ανάκλησης διοικητικών πράξεων). Με την απόφαση ΣΤΕ 175/2012 κρίθηκε ότι «Κάθε αποψιλούμενη δασική έκταση κηρύσσεται υποχρεωτικώς αναδασωτέα, ανεξαρτήτως του χρόνου καταστροφής ή αποψίλωσης. Νομίμως κινήθηκε η διαδικασία κηρύξεως της επίμαχης έκτασης ως αναδασωτέας από τον οικείο Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας και δεν απαιτείτο ως ουσιώδης τύπος της διαδικασίας κλήση του ενδιαφερομένου σε ακρόαση». Ομοίως και οι πρόσφατες αποφάσεις ΣΤΕ 1495/2015, 1834/2017.

5.2. ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ

ΣΤΕ 555/2019 «Η αναιρεσείουσα εταιρεία που δραστηριοποιείται στον χώρο των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, παρεβίασε τις υποχρεώσεις της, που απέρρεαν από το άρθρο 57 παρ. 1 του ν. 3431/2006 και τις σχετικές κανονιστικές πράξεις, για προσήκουσα και επαρκή ενημέρωση των καταναλωτών ως προς τις χρεώσεις των παρεχομένων εκ μέρους της υπηρεσιών. Ενδεχόμενες πλημμέλειες της διαδικασίας κλήσεως προς ακρόαση καλύπτονται, εφόσον ο ενδιαφερόμενος παραστεί ενώπιον της αρμοδίας διοικητικής Αρχής και ασκήσει ανεπιφυλάκτως το δικαίωμα ακροάσεως».

ΣΤΕ 88/2018 «Επιβολή προστίμου για λήψη εικονικών τιμολογίων παροχής υπηρεσιών. Απαιτείται, ως ουσιώδης τύπος, η κλήση του φορολογούμενου σε ακρόαση με την επίδοση σημειώματος με τις διαπιστώσεις του ελέγχου.

Εσφαλμένα το δικάσαν δικαστήριο απέρριψε το σχετικό λόγο της προσφυγής ως αλυσιτελή».

ΔΠρΘεσσαλ. 4988/2018 «Υποχρεώσεις του εργοδότη όσον αφορά την απασχόληση εργαζόμενων που υπόκεινται στην ασφάλιση του ΙΚΑ. Οι ένδικες Πράξη Επιβολής Εισφορών και Πράξεις Επιβολής Πρόσθετης Επιβάρυνσης Εισφορών του καθού Ιδρύματος εξεδόθησαν κατά παράβαση του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης».

ΔΕφΠατρών 636/2018 «Αν κατά της δυσμενούς διοικητικής πράξης προβλέπονται και στάδια ενδικοφανούς διαδικασίας, η μη τήρηση του ανωτέρω τύπου καλύπτεται αν ασκηθούν οι ενδικοφανείς προσφυγές και προβληθούν οι κρίσιμοι ισχυρισμοί. Το ίδιο ισχύει και όταν προβλέπεται η άσκηση διοικητικής προσφυγής. Η προσφεύγουσα παρέλειψε να δηλώσει τη λήψη σύνταξης από αλλοδαπό ασφαλιστικό φορέα και της καταλογίστηκαν οι συντάξεις που έλαβε από τον ΟΓΑ αχρεωστήτως. Εφόσον η προσφεύγουσα άσκησε ένσταση κατά της καταλογιστικής πράξης καλύφθηκε η μη τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης».

ΣτΕ 2164/2017 «Κατά την έκδοση της ΠΕΠΑΕ και της επιβολής προστίμου στους εργοδότες που παραλείπουν να καταχωρίσουν τους νεοπροσλαμβανόμενους μισθωτούς στο ειδικό έντυπο ή αρνούνται να το επιδείξουν κατά τον έλεγχο, δεν τυγχάνουν εφαρμογής οι διατάξεις του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος και 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, εφόσον το πρόστιμο επιβάλλεται με βάση αντικειμενικά δεδομένα. Η μη τήρηση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, όπως της προηγούμενης ακρόασης, δεν ελέγχεται αυτεπάγγελα από τα δικαστήρια της ουσίας».

ΣτΕ 1523/2017 «Σε περίπτωση αμετάκλητης καταδίκης δικηγόρου για κάποιο από τα προβλεπόμενα στην παρ. 1 του άρθρου 26 του Κώδικα Δικηγόρων ποινικό αδίκημα, εκδίδεται υποχρεωτικά διαπιστωτική απόφαση του Υπ. Δικαιοσύνης, με την οποία βεβαιώνεται η αυτοδίκαιη αποβολή της δικηγορικής ιδιότητας. Η αιτούσα καταδικάστηκε για τα αδικήματα της ενεργητικής δωροδοκίας και της χρήσεως πλαστού εγγράφου. Δεν απαιτείτο προηγούμενη κλήση της αιτούσας σε ακρόαση».

ΣΤΕ 179/2017 «Το Διοικητικό Εφετείο έκρινε ότι δεν είναι νόμιμη η επιβολή των μέτρων διότι, αν και δεν υφίσταται υποχρέωση προηγούμενης ακρόασης του θιγομένου σε ακρόαση, η Διοίκηση όφειλε να τον καλέσει να εκθέσει τις απόψεις του εντός 15 ημερών από την έκδοση της πράξης λήψης των εξασφαλιστικών των συμφερόντων του Δημοσίου μέτρων του άρθρου 14 του ν. 2523/1997 λόγω φοροδιαφυγής, άλλως αυτή παύει να ισχύει».

ΣΤΕ 37/2017 «Η πλημμέλεια της εκδόσεως πράξεως επιβολής προστίμου ΚΒΣ χωρίς προηγούμενη κλήση του επιτηδευματία σε ακρόαση άγει σε ακύρωση της πράξεως, μόνον εφόσον ο σχετικός λόγος προβάλλεται λυσιτελώς, δηλαδή με αναφορά των ισχυρισμών που ο διοικούμενος θα προέβαλε στη Διοίκηση αν είχε κληθεί και οι οποίοι είναι ουσιώδεις, υπό την έννοια ότι θα μπορούσαν να ασκήσουν επιρροή στην εκτίμηση των πραγμάτων από τη φορολογική αρχή».

ΔΕΦΑΘ 1357/2015 «Ορθώς η εκκαλουμένη ακύρωσε την προσβαλλόμενη πράξη επιβολής προστίμου για την ασφαλιστική τακτοποίηση εργαζομένου, λόγω παράλειψης τηρήσεως του ανωτέρω ουσιώδους τύπου, εφόσον η εφεσίβλητη προέβαλε σχετικό λόγο και ανέφερε και τους ισχυρισμούς που θα προέβαλε ενώπιον των αρμοδίων οργάνων του εκκαλούντος, αν είχε κληθεί σε ακρόαση πριν την έκδοση των σε βάρος της καταλογιστικών πράξεων, ήτοι τις ακριβείς συνθήκες απασχόλησης του εργαζομένου».

ΣΤΕ 715/2015 «Δεν απαιτείτο προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου όταν η απορριπτική πράξη εκδίδεται κατ' αίτησή του για ανανέωση της άδειας. Αν διαπιστωθεί ότι δεν ασκείται πλέον η ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα από τον αλλοδαπό, αρκεί για να εκδοθεί πράξη ανάκλησης της άδειας ή μη ανανέωσης. Δεν συνεκτιμώνται κριτήρια αναγόμενα στην προσωπική ή οικογενειακή κατάσταση του αλλοδαπού».

ΣΤΕ 3516/2014 «Απαιτείται η τήρηση του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης, εφόσον η έκδοση ΠΕΕ και ΠΕΠΕΕ δεν οφείλεται σε τυπική παράβαση, αλλά συνδέεται με την υποκειμενική συμπεριφορά του εργοδότη. Τα δικαστήρια της ουσίας δεν προέβησαν σε ανεπίτρεπτο αυτεπάγγελο έλεγχο της τηρήσεως του τύπου αυτού, αφού είχε προβληθεί με την προσφυγή σχετικός λόγος. Η μη

τήρηση του τύπου δεν καλύπτεται με την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής από το διοικούμενο».

ΣΤΕ 1368/2014 «Αν μετά τη διενέργεια ελέγχου, η φορολογική αρχή πρόκειται να εκδώσει πράξη επιβολής προστίμου για παράβαση του ΚΒΣ, με την οποία αποδίδεται υπαίτια συμπεριφορά στον παραβάτη ή αυτή εκδίδεται κατόπιν επιμέτρησης του προστίμου, υποχρεούται, σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 2 Σ, πριν την έκδοση της πράξης, να παρέχει τη δυνατότητα στον φερόμενο ως παραβάτη να εκθέσει τις απόψεις του για το ζήτημα. Για το λυσιτελές της προβολής από το διοικούμενο λόγου παράβασης του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης πριν την έκδοση της δυσμενούς γι αυτόν πράξης, απαιτείται αναφορά των ουσιωδών ισχυρισμών που αυτός θα προέβαλε στη φορολογική αρχή, αν είχε κληθεί και οι οποίοι θα μπορούσαν να οδηγήσουν τη διοίκηση σε διαφορετική εκτίμηση».

ΣΤΕ 2440/2013 «Η μη τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης πριν την επιβολή προστίμου σχετικά με παράβαση του ΚΒΣ, δεν ελέγχεται αυτεπαγγέλτως από τα διοικητικά δικαστήρια κατά την εκδίκαση της προσφυγής ή της έφεσης».

ΣΤΕ 804/2013 «Μόνη η διαπιστωθείσα παράβαση της μη θέσης των βιβλίων και στοιχείων της κρινόμενης χρήσης στη διάθεση των ελεγκτικών Αρχών, η οποία ισοδυναμεί με μη τήρηση αυτών, στοιχειοθετεί τον εξωλογιστικό προσδιορισμό των αποτελεσμάτων της κατά την ένδικη χρήση. Για το λυσιτελές της προβολής από τον διοικούμενο λόγου ακυρώσεως περί μη τηρήσεως του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης πριν την έκδοση της δυσμενούς γι' αυτόν πράξεως, απαιτείται και παράλληλη αναφορά και των ισχυρισμών που αυτός θα προέβαλε ενώπιον της Διοικήσεως αν είχε κληθεί».

ΣΤΕ 4530/2012 «Ανακαλείται και αφαιρείται το πτυχίο και η αδεία ασκήσεως επαγγέλματος εκτελωνιστή λόγω αμετάκλητης ποινικής καταδίκης για χρήση πλαστών εγγράφων, ανεξάρτητα αν έχει χορηγηθεί από το ποινικό δικαστήριο αναστολή εκτελέσεως της ποινής ή έχει παρέλθει επιτυχώς ο χρόνος αυτής. Η ανάκληση εχώρησε κατά δέσμια αρμοδιότητα και δεν όφειλε η Διοίκηση να καλέσει προηγουμένως τον αιτούντα σε ακρόαση».

ΣΤΕ 474/2012 «Η Διοίκηση οφείλει να παράσχει στον αλλοδαπό προθεσμία τουλάχιστον 48 ωρών για να υποβάλει τις αντιρρήσεις του. Η παράλειψη της προηγούμενης ακρόασης δεν καλύπτεται από το γεγονός ότι κατά της απόφασης απέλασης ο αλλοδαπός υπέβαλε την ενδικοφανή προσφυγή του άρθρου 44 παρ. 5 του ν. 2910/2001. Εφόσον δεν αποδεικνύεται κλήση του αλλοδαπού προς υποβολή αντιρρήσεων δεν τηρήθηκε ο ουσιώδης τύπος της προηγούμενης ακρόασης, ενώ δεν προκύπτει η συνδρομή επείγοντος και ιδιαίτερου δημόσιου συμφέροντος, που θα δικαιολογούσε τη μη τήρηση του τύπου. Ορθά ακυρώθηκε η πράξη απέλασης».

ΔΕΦΑΘ 92/2009 «Σε περίπτωση επικείμενης έκδοσης δυσμενούς για το διοικούμενο, ατομικής διοικητικής πράξης ή ενέργειας ή μέτρου, η διοικητική αρχή οφείλει να καλεί αυτόν να εκφράσει τις απόψεις του. Καμία άλλη διαδικασία ενώπιον της Διοίκησης δε μπορεί πλέον να ταυτιστεί με το περιεχόμενο του δικαιώματος σε προηγούμενη ακρόαση, ούτε και να υποκαταστήσει την άσκηση αυτού. Η κλήση αυτή αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας έκδοσης της διοικητικής πράξης, παράλειψη του οποίου είναι δυνατή μόνο όταν η άμεση λήψη του δυσμενούς μέτρου είναι αναγκαία για την αποτροπή κινδύνου ή λόγω επιτακτικού δημόσιου συμφέροντος. Η μη τήρηση του τύπου αυτού καθώς και η πλημμελής τήρησή του συνεπάγεται την ακυρότητα της σχετικής πράξης. Το δικαίωμα αυτό παρέχεται και στην περίπτωση επικείμενης επιβολής τελών καθαριότητας και φωτισμού και του συναφούς προστίμου από τη Δημοτική Αρχή. Δεν τηρήθηκε ο ουσιώδης αυτός τύπος στην ένδικη υπόθεση και ορθά το πρωτόδικο Δικαστήριο ακύρωσε, ως νομικώς πλημμελή, την προσβαλλόμενη απόφαση».

ΕΛ.Συν. 2586/2006 «Σε περίπτωση διαπίστωσης ελλείμματος, ο οικονομικός επιθεωρητής καλεί τον υπόλογο να το αναπληρώσει και η κλήτευση αυτή έχει και την έννοια ότι μπορεί ο υπόλογος να αποκρούσει την ύπαρξη του ελλείμματος και να προβάλει λόγους για τους οποίους δεν υποχρεούται να το αναπληρώσει. Ο τύπος αυτός τηρείται και όταν για το έλλειμμα προκύπτει ευθύνη και άλλων προσώπων, που έχουν συντελέσει στη δημιουργία του. Η κλήτευση του υπολόγου και των συνευθυνομένων συνιστά ουσιώδη τύπο της οικείας διαδικασίας, η μη τήρηση ή η πλημμελής τήρηση του οποίου επιφέρει την ακυρότητα της

καταλογιστικής πράξης. Πρέπει να τίθεται υπόψη του προσώπου από το οποίο ζητείται η αναπλήρωση του ελλείμματος ο πλήρης φάκελος της υπόθεσης. Οι καταθέσεις των ανωτέρω προσώπων στον οικονομικό επιθεωρητή δεν αποτελούν νόμιμη ακρόαση».

ΣτΕ 473/2006 «Η Διοίκηση δεν κάλεσε την αιτούσα να εκφράσει τις απόψεις της για την αποδοθείσα σε αυτήν παράβαση, πριν από την έκδοση της πράξης επιβολής προστίμου λόγω της πράξης της να διαθέτει έναντι αμοιβής φωτοαντίγραφα φύλλων της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως του τεύχους προκηρύξεων ΑΔΕΠ».

ΣτΕ 3718/2003 «Το δικαστήριο δεν υποχρεούται να εξετάζει αυτεπάγγελτα λόγο ακύρωσης, αναφερόμενο σε παραβίαση του κατά το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου, διότι δεν υπάρχει συνταγματική διάταξη ή διάταξη νόμου, ούτε γενική αρχή του διοικητικού δικαίου που να επιβάλλει στο Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο την υποχρέωση να ελέγχει αυτεπάγγελτα την τήρηση ή μη της προηγούμενης ακρόασης».

ΤρΔΠρΑθ 8503/2003 «Παραβιάζεται το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, αφού οι λόγοι για τους οποίους απορρίφθηκε το αίτημα αλλοδαπού για ανανέωση του Ειδικού Δελτίου Ταυτότητας Ομογενούς (ΕΔΤΟ), ανάγονταν σε λόγους που συνδέονται με την υποκειμενική συμπεριφορά του (ποινικές καταδικαστικές αποφάσεις για πλημμελήματα) και αποτελούσαν λόγους δημοσίας τάξεως, κατά την κρίση της Διοίκησης, πλην όμως, ο αλλοδαπός δεν κλήθηκε από τη Διοίκηση να εκθέσει τις απόψεις του για αυτά».

ΣτΕ 380/2002 «Ο υπό απέλαση αλλοδαπός απαιτείται προηγουμένως να καλείται να εκθέσει τις απόψεις του. Αυτό ισχύει σε κάθε περίπτωση, ασχέτως αν έχει τυχόν εκ του νόμου τη δυνατότητα να προσφύγει, με ουσιαστική διοικητική προσφυγή, κατά της πράξεως απελάσεώς του».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6ο: ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

6.1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης συναντάται στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας (ΕΚΑΕ) (Λαζαράτος, 1992), αλλά και σε νομοθετήματα του δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου. Στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) το δικαίωμα ακρόασης προβλέπεται μόνο για τα κράτη μέλη της Συνθήκης και όχι για ιδιώτες.

Τα δικαιώματα άμυνας, σύμφωνα με την πάγια νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης, συνιστούν θεμελιώδη αρχή του ενωσιακού δικαίου (ΔΕΚ 121/76, A. Moli, 113/77, NTN Toyo Bearing Co, 7/98, D. Krombach, 349/07, Sorprope-Organizaçoes de Calçado Lda). Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης αποτελεί πτυχή της αρχής των δικαιωμάτων άμυνας κάθε προσώπου σε βάρος του οποίου τα κοινοτικά όργανα δύναται να εκδώσουν δυσμενή πράξη (Πρεβεδούρου, ΘΠΔΔ 10/2013).

6.2. ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΧΑΡΤΗΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION) ανακηρύχθηκε επίσημα από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή στη Νίκαια το 2000. Ο Χάρτης έγινε νομικά δεσμευτικός το 2009 που τέθηκε σε ισχύ η Συνθήκη της Λισαβόνας και απέκτησε την ίδια νομική ισχύ με τις συνθήκες της ΕΕ. Στο άρθρο 41 του Χάρτη κατοχυρώνεται το δικαίωμα χρηστής διοίκησης ως γενική αρχή του ευρωπαϊκού δικαίου (Τζέμος, 2015). Το άρθρο 41 ορίζει:

«Άρθρο 41 Δικαίωμα χρηστής διοίκησης

1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεών του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης.

2. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει ιδίως:

α) το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση πριν να ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του,

β) το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στον φάκελό του, τηρουμένων των νομίμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου,

γ) την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της.

3. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην αποκατάσταση εκ μέρους της Ένωσης της ζημίας που του προξένησαν τα θεσμικά όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, σύμφωνα με τις γενικές αρχές που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών.

4. Κάθε πρόσωπο μπορεί να απευθύνεται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης σε μία από τις γλώσσες των Συνθηκών και πρέπει να λαμβάνει απάντηση στην ίδια γλώσσα».

Το δικαίωμα της χρηστής διοίκησης έχει τρεις πτυχές, δύο δικαιώματα και μία υποχρέωση. Τα δικαιώματα της προηγούμενης ακρόασης και της πρόσβασης στον διοικητικό φάκελο καθιερώθηκαν από τη νομολογία των Δικαστηρίων της ΕΕ, ενώ η υποχρέωση αιτιολόγησης της δυσμενούς πράξης πηγάζει από το άρθρο 296 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Τζέμος, 2015).

Σύμφωνα με τη σκέψη 83 στην υπόθεση 277/11 (M. M. κατά Minister for Justice, Equality and Law reform, Ireland και Attorney General), «το δικαίωμα χρηστής διοίκησης περιλαμβάνει ιδίως το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση προτού ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του, το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στον φάκελό του, τηρουμένων των νομίμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου, καθώς και την υποχρέωση της διοικήσεως να αιτιολογεί τις αποφάσεις της». Επίσης, σύμφωνα με τη σκέψη 48 στην υπόθεση T-54/99 (max.mobil Telekomunikation Service GmbH), η χρηστή διοίκηση «συνίσταται στην υποχρέωση των θεσμικών και λοιπών οργάνων της Ε.Ε. να επιμελούνται αμερόληπτα και δίκαια και μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα τις υποθέσεις των

ενδιαφερομένων, όχι μόνο των πολιτών της ΕΕ, αλλά και των υπηκόων τρίτων χωρών».

Στην ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή για το 2017 καταγράφηκαν περιπτώσεις κακοδιοίκησης των ενωσιακών Αρχών, με πρώτη την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε ποσοστό 57,3%, το Ευρωπαϊκό Γραφείο Επιλογής Προσωπικού 7,6%, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 4,9%, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης 3,8%, το Ευρωπαϊκό Γραφείο κατά της απάτης 3,6%, οι ενωσιακοί Οργανισμοί 7,8% και άλλες διοικητικές αρχές της ΕΕ 15% (Gnes, Basic principles of administrative procedure according to EU law and their influence on national administrative procedural laws).

6.3. ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ ΚΑΙ ΧΑΡΤΗΣ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, εκτός της κατοχύρωσης του στα άρθρα 47 (δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου) και 48 (τεκμήριο αθωότητας του κατηγορουμένου και δικαιώματα υπεράσπισης) του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, κατοχυρώνεται ρητά και στο άρθρο 41 παρ. 2 περ.α του Χάρτη (δικαίωμα χρηστής διοίκησης) (Κατράς, 2015) και ορίζει: «α) το δικαίωμα κάθε προσώπου σε προηγούμενη ακρόαση πριν να ληφθεί ατομικό μέτρο εις βάρος του».

Η ρητή κατοχύρωση του δικαιώματος ακρόασης στον Χάρτη ανάγει το δικαίωμα ακρόασης σε θεμελιώδη αρχή της διοικητικής διαδικασίας, το οποίο παρέχει εγγυήσεις σε κάθε ενδιαφερόμενο για τη δυνατότητά του να γνωστοποιεί αποτελεσματικά τις απόψεις του ενώπιον των διοικητικών οργάνων πριν την έκδοση δυσμενούς απόφασης σε βάρος των συμφερόντων του. (ΔΕΚ 277/11, M.M, ΔΕΚ 141/08 P, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware). Το δικαίωμα ακρόασης είναι γενικής εφαρμογής, δηλαδή η εφαρμογή του είναι υποχρεωτική όταν η διοικητική διαδικασία μπορεί να καταλήξει στην έκδοση δυσμενούς πράξης. Η εφαρμογή του είναι υποχρεωτική και στις περιπτώσεις που η νομοθεσία του ενωσιακού δικαίου (ΔΕΚ 17/74, Transocean Marine Paint Association, 7/98, Krombach, 349/07, Soprope) δεν προβλέπει ρητά την

προηγούμενη ακρόαση καθώς και στις περιπτώσεις που το δικαίωμα ακρόασης δεν προβλέπεται από τον εθνικό νομοθέτη (Πρεβεδούρου, ΘΠΔΔ 10/2013).

◀ Φορέας του δικαιώματος ακρόασης είναι κάθε φυσικό και νομικό πρόσωπο που βρίσκεται στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ανεξαρτήτως ιθαγένειας και έδρας αντίστοιχα, η δε νόμιμη ή παράνομη διαμονή είναι αδιάφορη για την άσκηση του δικαιώματος. Σύμφωνα με το άρθρο 19 της 2017/1600 Σύστασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, θα πρέπει να παρέχεται το δικαίωμα ακρόασης από τις αρμόδιες αρχές στους παράτυπα διαμένοντες υπηκόους τρίτων χωρών πριν ληφθεί σε βάρος τους οποιοδήποτε δυσμενές μέτρο (EUROPEAN COMMISSION, 2017/1600 final, COMMISSION RECOMMENDATION). Το δικαίωμα ακρόασης ασκείται και από τρίτο πρόσωπο που δεν είναι αποδέκτης της βλαπτικής απόφασης των διοικητικών οργάνων, όταν τα δικαιώματα ή συμφέροντά του ενδέχεται να θιγούν από την απόφαση (Λαζαράτος, 1992).

◀ Στο άρθρο 41 του Χάρτη ορίζεται ρητά ότι αποδέκτης των δικαιωμάτων του άρθρου είναι τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οι οργανισμοί της Ένωσης. Καθόσον στο άρθρο 41 του Χάρτη δεν αναφέρονται τα κράτη μέλη της Ένωσης, προέκυψε το ζήτημα αν το δικαίωμα ακρόασης δεσμεύει και τα κράτη μέλη στις περιπτώσεις που αυτά εφαρμόζουν το ενωσιακό δίκαιο. Η κρατούσα άποψη της θεωρίας υιοθετεί τη γραμματική ερμηνεία του άρθρου και δέχεται ότι το άρθρο 41 του Χάρτη δεσμεύει μόνο τα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης και όχι τα διοικητικά όργανα των κρατών μελών. Το Δικαστήριο με απόφασή του στις 17-7-2014 (141/12, YS κατά Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel) έλυσε οριστικά το θέμα του πεδίου της εφαρμογής του άρθρου 41 του Χάρτη, κάνοντας αποδεκτή τη γραμματική ερμηνεία του άρθρου, σύμφωνα με το οποίο το δικαίωμα ακρόασης απευθύνεται μόνο στα όργανα και στους οργανισμούς της Ένωσης. Στην περίπτωση αυτή τα κράτη μέλη σέβονται το δικαίωμα της χρηστής διοίκησης και το δικαίωμα ακρόασης ως γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου (Πρεβεδούρου, Αυτεπαγγέλτως εξεταζόμενοι ισχυρισμοί και δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, Πρεβεδούρου, ΘΠΔΔ 10/2013).

◀ Το δικαίωμα ακρόασης εφαρμόζεται πριν τη λήψη δυσμενούς ατομικού μέτρου, το οποίο πρόκειται να επιφέρει σημαντική βλάβη νομικής ή πραγματικής φύσεως στα δικαιώματα ή συμφέροντα του ενδιαφερομένου. Η πλημμέλεια της ακρόασης

δεν καλύπτεται από την άσκηση διοικητικής προσφυγής, καθώς ο ενδιαφερόμενος με την άσκηση διοικητικής προσφυγής στερείται το δικαίωμα να παρουσιάσει έγκαιρα τις απόψεις του για να αποτρέψει την έκδοση του μέτρου. Επίσης, η παράβαση του άρθρου 41 παρ. 2 περ. α του Χάρτη, δε θεραπεύεται από μεταγενέστερο δικαστικό έλεγχο του μέτρου, καθόσον το άρθρο 41 ασκείται στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας, ενώ τα άρθρα 47 και 48 ασκούνται στο πλαίσιο της ένδικης διαδικασίας (Πρεβεδούρου, ΘΠΔΔ 10/2013).

Η άσκηση του δικαιώματος ακρόασης δεν είναι υποχρεωτική στην περίπτωση που το διοικητικό όργανο αποφασίζει βάσει του φακέλου που έχει συγκροτήσει ο ενδιαφερόμενος και περιέχει όλα τα απαραίτητα δικαιολογητικά για την έκδοση της απόφασης (ΔΕΚ 48/96). Αυτό όμως δε σημαίνει ότι η προηγούμενη ακρόαση αποκλείεται σε περίπτωση αίτησης του ενδιαφερομένου, διότι, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ, όταν η Επιτροπή ενδέχεται να επιβάλει κύρωση ή να λάβει δυσμενές μέτρο, πρέπει να εξετάζονται οι ιδιαιτερότητες κάθε περίπτωσης και να ακούγονται οι απόψεις των ενδιαφερομένων (Πρεβεδούρου, ΘΠΔΔ 10/2013).

◀ Περιεχόμενο του δικαιώματος ακρόασης είναι η αξίωση του ενδιαφερομένου να ενημερώνεται με λεπτομέρεια και ακρίβεια από το αρμόδιο διοικητικό όργανο για τα ουσιώδη επιβαρυντικά πραγματικά, αλλά και νομικά στοιχεία (Λαζαράτος, 1992) που το όργανο διαθέτει και στα οποία θα στηριχτεί η βλαπτική απόφαση. Το ΔΕΚ (204/00) έκρινε ότι «Η μη κοινοποίηση εγγράφου δεν συνιστά προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας παρά μόνον αν η ενδιαφερόμενη επιχείρηση αποδεικνύει, αφενός, ότι η Επιτροπή στηρίχθηκε στο έγγραφο αυτό προς θεμελίωση της αιτιάσεώς της όσον αφορά την ύπαρξη παραβάσεως ..και.. αφετέρου, ότι η αιτίαση αυτή μπορούσε να αποδειχθεί μόνο με επίκληση του εν λόγω εγγράφου..» (Πρεβεδούρου, ΘΠΔΔ 10/2013).

◀ Προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος ακρόασης αποτελεί η πρόσβαση του ενδιαφερομένου στον διοικητικό του φάκελο (Λαζαράτος, 1992, Πρεβεδούρου, ΘΠΔΔ 10/2013). Η άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης στον φάκελο (άρθρο 41 παρ. 2 περ. β του Χάρτη) πρέπει να προηγείται τόσο της έκδοσης της δυσμενούς απόφασης όσο και της διατύπωσης των ισχυρισμών του ενδιαφερομένου στο διοικητικό όργανο.

◀ Ο ενδιαφερόμενος δύναται να εκφράσει τις απόψεις του γραπτώς ή προφορικώς (Λαζαράτος, 1992), να προσκομίσει τα αποδεικτικά στοιχεία για τα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά και έγγραφα που επικαλείται το διοικητικό όργανο, υπό την προϋπόθεση ότι του έχει χορηγηθεί εύλογη προθεσμία για να μελετήσει το υλικό και να προετοιμάσει την άμυνά του (Λαζαράτος, 1992). Σύμφωνα με τους Batalli & Fejzullahu, το ΔΕΚ κάνει δεκτό ότι το δικαίωμα ακρόασης πραγματοποιείται όταν έχει δοθεί στα μέρη η ευκαιρία να γνωστοποιήσουν τις απόψεις τους σχετικά με την ακρίβεια και τη συνάφεια των πραγματικών γεγονότων και των εγγράφων που επικαλούνται για την υποστήριξη των ισχυρισμών τους (Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior). Στην υπόθεση *Mediocurso* κατά Επιτροπής, το ΔΕΚ έκρινε ότι «το δικαίωμα ακρόασης δεν μπορεί να ασκηθεί λυσιτελώς όταν την ίδια μέρα της κοινοποίησης των αιτιάσεων, ο καθ' ού καλείται να διατυπώσει τις απόψεις του» (Πρεβεδούρου, ΘΠΔΔ 10/2013). Σύμφωνα με το άρθρο 5 του 2018/2794 Κανονισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, για να αποφεύγεται η αδικαιολόγητη καθυστέρηση της τελωνειακής διαδικασίας από ενδιαφερόμενο που δεν παρέχει τις σωστές πληροφορίες στις τελωνειακές αρχές, αν και του δόθηκε μετά από αίτημά του επαρκής προθεσμία για να προετοιμάσει την άμυνά του και να υποβάλει τις απόψεις του, στις περιπτώσεις αυτές το δικαίωμα ακρόασης δεν θα πρέπει να επεκτείνεται σε αιτούντες που κλήθηκαν για την παροχή σχετικών πληροφοριών και δεν ανταποκρίθηκαν (EUROPEAN COMMISSION, 2018/2794 final, COMMISSION DELEGATED REGULATION, EU).

◀ Τα ενωσιακά όργανα υποχρεούνται να αξιολογούν τους ισχυρισμούς που προβάλλει ο ενδιαφερόμενος για τα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά, αλλά και τα νομικά ζητήματα της υπόθεσης και να τους λαμβάνουν υπόψη κατά την κρίση της απόφασής τους. Η υποχρέωση αυτή των ενωσιακών οργάνων σχετίζεται με την υποχρέωση αιτιολογίας της απόφασης (άρθρο 41 παρ. 2 περ. γ του Χάρτη), από την οποία προκύπτει ότι εξετάστηκαν οι ουσιώδεις ισχυρισμοί του ενδιαφερομένου. Σύμφωνα με τον Τζέμο (2015), το δικαίωμα ακρόασης συνεισφέρει στην επαρκή αιτιολογία της τελικής απόφασης που λαμβάνει το θεσμικό όργανο της ΕΕ και επιταχύνει το έργο του δικαιοδοτικού οργάνου που ασκεί έλεγχο νομιμότητας.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα στο ενωσιακό δίκαιο της διαδικασίας άσκησης του δικαιώματος ακρόασης και των δικαιωμάτων που απορρέουν από αυτό, αποτελεί ο 667/2014 Κανονισμός της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που αφορά στα πρόστιμα και στις περιοδικές χρηματικές ποινές που επιβάλλει η Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών (ΕΑΚΑΑ) σε αρχεία καταγραφής συναλλαγών ή άλλα πρόσωπα. Στα άρθρα 2,3,4 & 5 του Κανονισμού προβλέπεται το περιεχόμενο της έκθεσης πορισμάτων των οργάνων της ΕΑΚΑΑ, ο ορισμός εύλογης διορίας στους ενδιαφερόμενους πριν την άσκηση του δικαιώματος ακρόασης, το περιεχόμενο που πρέπει να έχουν οι παρατηρήσεις τους, η δυνατότητα εκπροσώπησής τους από νομικούς συμβούλους, η άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης στον φάκελο της υπόθεσής τους και τα όρια χρήσης των εγγράφων που έλαβαν γνώση (COMMISSION DELEGATED REGULATION, EU, 667/2014).

◀ Κατά πάγια νομολογία των Δικαστηρίων της ΕΕ, το δικαίωμα της ακρόασης δεν είναι απόλυτο. Το δικαίωμα παραλείπεται στην περίπτωση που υπάρχει επείγουσα ανάγκη και συντρέχει επιτακτικός λόγος γενικού συμφέροντος, οι διοικητικές αρχές της μπορούν να λάβουν το ατομικό μέτρο που βλάπτει ένα πρόσωπο, χωρίς να τηρήσουν το δικαίωμα ακρόασης. Αυτό συμβαίνει όταν απειλούνται αγαθά, όπως η υγεία (με την απόφαση ΔΕΚ 28/05, στην υπόθεση G. J. Dokter, Maatschap Van den Top and W. Boekhout επιβλήθηκε το μέτρο σφαγής των ζώων που είχαν μολυνθεί από αφθώδη πυρετό), η ασφάλεια όσων κατοικούν ή διαμένουν στο έδαφος της ΕΕ (με την απόφαση ΔΕΚ T-256/07, στην υπόθεση People's Mojahedin Organization of Iran επιβλήθηκε το μέτρο δέσμευσης κεφαλαίων ορισμένων προσώπων και οντοτήτων που είχαν σχέσεις με την τρομοκρατία) (Πρεβεδούρου, ΘΠΔΔ 10/2013).

Έμμεσο περιορισμό του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης αποτελεί η απαγόρευση πρόσβασης του ενδιαφερομένου στον διοικητικό φάκελο. Η πρόσβαση στο σύνολο των διοικητικών εγγράφων του φακέλου υπόκειται σε περιορισμούς που αφορούν στο επαγγελματικό ή επιχειρηματικό απόρρητο των ενδιαφερομένων. Κατά πάγια νομολογία των ενωσιακών Δικαστηρίων, επιτρέπεται στον ενδιαφερόμενο και στα τρίτα πρόσωπα η γνώση του περιεχομένου των εγγράφων, βάσει των οποίων το ενωσιακό όργανο θα εκδώσει τη βλαπτική απόφαση (Λαζαράτος, 1992). Το ΔΕΚ στην υπόθεση T-410/03, Hoechst AG,

έκρινε ότι «η Επιτροπή δεν μπορεί να επικαλείται γενικώς τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των εγγράφων για να δικαιολογεί την άρνησή της να κοινοποιεί έγγραφα του φακέλου, το δε δικαίωμα των επιχειρήσεων για την προστασία του επαγγελματικού τους απορρήτου πρέπει να σταθμίζεται με το δικαίωμα πρόσβασης το σύνολο του φακέλου» (Τζέμος, 2015).

Αυτοτελή λόγο περιορισμού του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης αποτελεί η αποτελεσματικότητα της Ένωσης. Ο Γενικός Εισαγγελέας στην υπόθεση 113/77, NTN Toyo Bearing Company Ltd and others, υποστήριξε ότι «η αξίωση για προηγούμενη ακρόαση υπόκειται αυτονόητα στη γενική επιφύλαξη ότι θα πρέπει να είναι συμβιβάσιμη με την ανάγκη διατήρησης της αποτελεσματικότητας της διοίκησης» (Λαζαράτος, 1992, σ. 151).

◀ Η νομολογία του ενωσιακού και ελληνικού διοικητικού δικαίου σχετικά με την εφαρμογή του δικαιώματος ακρόασης και τη στάση των Δικαστηρίων στην ακύρωση διοικητικών αποφάσεων για μη τήρηση του δικαιώματος ακρόασης, καταδεικνύει ομοιότητες και διαφορές:

α) Τόσο στο ενωσιακό δίκαιο όσο και στο εθνικό διοικητικό δίκαιο υφίσταται η διάκριση της αρμοδιότητας της διοίκησης σε δέσμια αρμοδιότητα και αρμοδιότητα διακριτικής ευχέρειας. Και στις δύο έννομες τάξεις το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης ασκείται κατά ατομικού δυσμενούς μέτρου της διοίκησης και η άσκησή του εξαιρείται όταν συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος είτε σε εθνικό είτε σε ενωσιακό επίπεδο.

β) Η ενωσιακή διοίκηση ενεργεί περισσότερο κατά διακριτική ευχέρεια και οι περιπτώσεις που επιτρέπεται το δικαίωμα ακρόασης είναι περισσότερες, σε αντίθεση με την εθνική διοίκηση που ενεργεί στην πλειονότητα των περιπτώσεων κατά δέσμια αρμοδιότητα και βάσει αντικειμενικών δεδομένων που αποκλείουν την άσκηση του δικαιώματος.

Το ενωσιακό δίκαιο αναγνωρίζει ως φορέα του δικαιώματος ακρόασης και τρίτα πρόσωπα που δεν είναι αποδέκτες της βλαπτικής απόφασης, αλλά παραβλάπτονται έμμεσα από αυτή και επεκτείνει ρητά το αντικείμενο του δικαιώματος ακρόασης και στα νομικά δεδομένα της υπόθεσης.

δ) Τα Δικαστήρια της Ένωσης αναγνωρίζουν το δικαίωμα ακρόασης και στην περίπτωση της αντικειμενικής παρανομίας, κατά την οποία τα ενωσιακά όργανα υποχρεούνται να καλούν τον ενδιαφερόμενο σε ακρόαση για να αμφισβητήσει τα αντικειμενικά γεγονότα της υπόθεσής του. Η περίπτωση αυτή δεν προβλέπεται από την ελληνική νομολογία, σύμφωνα με την οποία το δικαίωμα ακρόασης αναγνωρίζεται όταν η λήψη του δυσμενούς διοικητικού μέτρου οφείλεται σε υπαιτιότητα ή υποκειμενική συμπεριφορά του διοικουμένου.

ε) Η νομολογία των ελληνικών Δικαστηρίων έχει θέσει αυστηρότερους περιορισμούς-προϋποθέσεις για την άσκηση του δικαιώματος ακρόασης, από αυτούς που έχει καθορίσει το ενωσιακό δίκαιο. Κατά τη ελληνική νομολογία, ο διοικούμενος δεν καλείται σε ακρόαση όταν η δυσμενής πράξη εκδίδεται κατόπιν αίτησής του ή κατά δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης ή βάσει αντικειμενικών δεδομένων που δε συνδέονται με την υποκειμενική του συμπεριφορά ή όταν τα δικαιώματά του δεν υφίστανται θετική βλάβη από τη δυσμενή πράξη (Πρεβ. ΘΠΔΔ 10/2013) σελ. 931, Εκτός των ανωτέρω νομολογιακών περιορισμών, τα τελευταία χρόνια το δικαίωμα ακρόασης περιορίζεται ακόμη περισσότερο από τα ελληνικά Δικαστήρια μέσω της νομολογιακής κατασκευής της αλυσιτέλειας.

στ) Τα ενωσιακά Δικαστήρια για την ακύρωση δυσμενούς απόφασης, εξετάζουν αν η διοίκηση γνωστοποίησε στον ενδιαφερόμενο όλα τα κρίσιμα στοιχεία για να προετοιμάσει καλύτερα την άμυνά του προκειμένου να επηρεάσει το περιεχόμενο της επικείμενης απόφασης. Εξετάζουν δηλαδή, αν η παράβαση του δικαιώματος ακρόασης επιδρά στο περιεχόμενο της απόφασης, το οποίο θα μπορούσε να ήταν διαφορετικό, αν ο ενδιαφερόμενος είχε ασκήσει το δικαίωμα ακρόασης. Τα ελληνικά Δικαστήρια ελέγχουν αν παραβιάστηκε ο ουσιώδης τύπος της προηγούμενης ακρόασης, δηλαδή αν διοικούμενος είχε τη δυνατότητα να εκθέσει τις απόψεις του στη διοίκηση πριν την έκδοση της πράξης.

ζ) Το ενωσιακό δίκαιο δεν κατοχυρώνει το δικαίωμα πρόσβασης του ενδιαφερομένου στο σύνολο των διοικητικών εγγράφων του φακέλου του. Το δικαίωμα του ενδιαφερομένου περιορίζεται στη γνώση συγκεκριμένων εγγράφων που θα χρησιμοποιηθούν από το αρμόδιο όργανο για την έκδοση της δυσμενούς απόφασης. Εξαιρούνται οι περιπτώσεις του υπαλληλικού και δικαίου, στις οποίες ο ενδιαφερόμενος υπάλληλος έχει πρόσβαση σε όλα τα διοικητικά έγγραφα του

φακέλου του, ενδεικτικά αναφέρονται οι περιπτώσεις πριν την επιβολή πειθαρχικής ποινής εναντίον του υπαλλήλου, απόλυσής του για υπηρεσιακούς λόγους (ΔΕΚ 19/70), καθώς και επί του πορίσματος του υπηρεσιακού συμβουλίου που κρίνει τις ικανότητές του για μονιμοποίηση (Γεν. Δικαστήριο T-160/17, RY). Αντιθέτως, στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο η κατοχύρωση του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα του φακέλου είναι κατά πολύ ευρύτερη.

η) Το δικαίωμα ακρόασης στο ενωσιακό δίκαιο περιορίζεται για χάρη της αποτελεσματικότητας της ενωσιακής διοίκησης και στο εθνικό δίκαιο περιορίζεται για χάρη της διοικητικής αποτελεσματικότητας. Και στις δύο έννομες τάξεις, πριν τη λήψη του δυσμενούς μέτρου είναι υποχρεωτική η στάθμιση του δικαιώματος ακρόασης με το αγαθό της αποτελεσματικότητας (ενωσιακής/διοικητικής).

6.4. ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΥΜΒΑΣΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ ΚΑΙ ΤΩΝ ΘΕΜΕΛΙΩΔΩΝ ΕΛΕΥΘΕΡΙΩΝ

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ) εγγυάται το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στο πλαίσιο της θέσπισης του δικαιώματος στη χρηστή απονομή δικαιοσύνης (άρθρο 6 ΕΣΔΑ). Το άρθρο 6 παρ. 3 ΕΣΔΑ ορίζει:

«Άρθρο 6 Δικαίωμα στη χρηστή απονομή δικαιοσύνης

3. Ειδικότερον, πας κατηγορούμενος έχει δικαίωμα :

α. όπως πληροφορηθή, εν τη βραχυτέρα προθεσμία εις γλώσσαν την οποίαν εννοεί και εν λεπτομερεία την φύσιν και τον λόγον της εναντίον του κατηγορίας.

β. όπως διαθέτη τον χρόνον και τας αναγκαίας ευκολίας προς προετοιμασίαν της υπερασπίσεώς του.

γ. όπως υπερασπίση ο ίδιος εαυτόν ή αναθέση την υπεράσπισίν του εις συνήγορον της εκλογής του, εν η δε περιπτώσει δεν διαθέτει τα μέσα να πληρώση συνήγορον, να τω παρασχεθή τοιούτος δωρεάν, όταν τούτο ενδείκνυται υπό του συμφέροντος της δικαιοσύνης.

δ. να εξετάση ή ζητήσει όπως εξετασθώσιν οι μάρτυρες κατηγορίας και επιτύχη την πρόσκλησιν και εξέτασιν των μαρτύρων υπερασπίσεως υπό τους αυτούς όρους ως των μαρτύρων κατηγορίας.

ε. να τύχη δωρεάν παραστάσεως διερμηνέως, εάν δεν εννοεί ή δεν ομιλεί την χρησιμοποιουμένην εις το δικαστήριο γλώσσαν».

Η Επιτροπή και το Συμβούλιο δεν είναι δικαστήρια με την έννοια που αναφέρεται στο άρθρο 6 της ΕΣΔΑ, ωστόσο υποχρεούνται στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας να σέβονται και να τηρούν τα θεμελιώδη δικαιώματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

6.5. ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΚΩΔΙΚΑΣ ΟΡΘΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΣΥΜΠΕΡΙΦΟΡΑΣ

Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς προτάθηκε ως ιδέα του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή, Roy PerryMer, το 1998 και εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 2001. Στο άρθρο 16 του Κώδικα προβλέπεται το δικαίωμα ακρόασης, το οποίο συνιστά έκφανση της αρχής της ορθής διοίκησης. Το άρθρο 16 ορίζει:

«Άρθρο 16 Δικαίωμα ακρόασης και έκφρασης άποψης

1. Σε περιπτώσεις που αφορούν τα δικαιώματα ή τα συμφέροντα ατόμων, ο υπάλληλος μεριμνά ώστε σε κάθε στάδιο της διαδικασίας λήψης απόφασης να γίνονται σεβαστά τα δικαιώματα της υπεράσπισης.

2. Κάθε μέλος του κοινού έχει το δικαίωμα, σε περιπτώσεις όπου πρόκειται να ληφθεί απόφαση που θίγει τα δικαιώματα ή συμφέροντά του, να υποβάλλει γραπτά σχόλια και, όπου είναι αναγκαίο, να παρουσιάζει προφορικές παρατηρήσεις προτού ληφθεί η απόφαση».

Ο Κώδικας περιλαμβάνει 28 άρθρα και δεν έχει δεσμευτική νομική ισχύ. Αποτελεί ένα επεξηγηματικό κείμενο πρακτικής εφαρμογής της χρηστής διοίκησης για τα διοικητικά όργανα της ΕΕ, στο οποίο αποσαφηνίζει το δικαίωμα της χρηστής διοίκησης και καθοδηγεί τα ενωσιακά όργανα στην εφαρμογή του για να αποφεύγονται φαινόμενα κακοδιοίκησης (Batalli and Fejzullahu , Principles of

Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior, Gnes, Basic principles of administrative procedure according to EU law and their influence on national administrative procedural laws). Απευθύνεται στα θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμούς της ΕΕ και χρησιμεύει ως οδηγός στις σχέσεις μεταξύ των ενωσιακών οργάνων και των προσώπων που κατοικούν ή διαμένουν στην ΕΕ και των επιχειρήσεων, ανεξαρτήτως ιθαγένειας ή χώρας προέλευσης των προσώπων. Επίσης, απευθύνεται και στα φυσικά πρόσωπα και στις επιχειρήσεις για να τους βοηθήσει να κατανοήσουν τα δικαιώματά τους για την αποτελεσματικότερη άσκησή τους στις συναλλαγές τους με τα όργανα της ενωσιακής διοίκησης (Batalli *et al*, Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7ο: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ - ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ

7.1. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

- Το δικαίωμα ακρόασης συνιστά θεσμό της αρχής του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας, οι οποίες υποχρεώνουν τη διοίκηση να ενεργεί σύμφωνα με τους νόμους και να εκδίδει νόμιμες πράξεις τόσο από διαδικαστικής όσο και από ουσιαστικής πλευράς. Το δικαίωμα ακρόασης απορρέει από την αρχή της αξίας του ανθρώπου και υποχρεώνει τη διοίκηση και τα Δικαστήρια να προστατεύουν τα δικαιώματα και τα συμφέροντα των διοικουμένων.
- Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης διαμορφώθηκε από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου και το 1975 κατοχυρώθηκε στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος. Η συνταγματική κατοχύρωσή του ως θεμελιώδες δικαίωμα άμεσης εφαρμογής, ανήγαγε την προηγούμενη ακρόαση σε ουσιώδη τύπο της διαδικασίας για την έκδοση ατομικής δυσμενούς πράξης της διοίκησης. Το δικαίωμα ακρόασης κατοχυρώθηκε και νομοθετικά στο άρθρο 6 του ΚΔΔ/σίας, το εύρος εφαρμογής του οποίου συμπίπτει με αυτό της συνταγματικής διάταξης.
- Σκοπός του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης είναι η παροχή της δυνατότητας στον διοικούμενο, πριν την έκδοση της βλαπτικής σε βάρος του

πράξης, να αναπτύξει τις απόψεις του ενώπιον της διοίκησης για να υποστηρίξει τα δικαιώματα ή συμφέροντά του και να ενημερώσει τη διοίκηση σχετικά με τα πραγματικά και νομικά δεδομένα της υπόθεσής του, τα οποία θα τη βοηθήσουν στην ορθή εφαρμογή του ουσιαστικού κανόνα δικαίου και στην έκδοση νόμιμης πράξης. Στον σκοπό της προηγούμενης ακρόασης συμπεριλαμβάνεται και η υποχρέωση της διοίκησης κατά την έκδοση της πράξης να λάβει υπόψη τις απόψεις του διοικουμένου, τις οποίες υποχρεούται να αποτυπώσει στην αιτιολογία της πράξης.

- Η συμμετοχή του διοικουμένου στη διοικητική διαδικασία συνιστά στοιχείο εκδημοκρατισμού της δημόσιας διοίκησης που ανάγει τον διοικούμενο από υπήκοο της διοίκησης σε συμμετόχό της, αποτρέπει τον υποβιβασμό του από υποκείμενο σε αντικείμενο της διοικητικής διαδικασίας και θεμελιώνει την εμπιστοσύνη του διοικουμένου στη διοίκηση.
- Η διοίκηση οφείλει να καλεί σε ακρόαση τον διοικούμενο στις περιπτώσεις ατομικών δυσμενών διοικητικών πράξεων που εκδίδονται αυτεπάγγελα, κατά την άσκηση διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, στηρίζονται στην υποκειμενική συμπεριφορά του διοικουμένου και επιφέρουν θετική βλάβη στα δικαιώματα ή τα συμφέροντά του. Η προηγούμενη ακρόαση πρέπει να θεωρείται υποχρεωτική όταν η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης στηρίζεται σε αόριστες αξιολογικές έννοιες.
- Ο κοινός νομοθέτης στο άρθρο 6 ΚΔΔ/σίας οργανώνει και ρυθμίζει τις λεπτομέρειες άσκησης του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης, οι οποίες δεσμεύουν τη διοίκηση και συμβάλλουν στην πληρέστερη προστασία των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του διοικουμένου.
- Η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής κατά δυσμενούς διοικητικής πράξης δε θεραπεύει την παράβαση του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης. Η ακρόαση για να εκπληρώσει τους συνταγματικά κατοχυρωμένους σκοπούς της επιβάλλεται να είναι «προηγούμενη», δηλαδή να παρέχεται μόνο κατά την πρωτοβάθμια διαδικασία και να επηρεάζει την έκδοση της αρχικής πράξης.
- Η προηγούμενη ακρόαση, σύμφωνα με την πρόβλεψη του κοινού νομοθέτη, εξαιρείται όταν υπάρχει άμεση ανάγκη λήψης του διοικητικού μέτρου για την αποτροπή κινδύνου ή λόγω επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος. Για τη σύνομη

εξαίρεση της προηγούμενης ακρόασης, η διοίκηση υποχρεούται πριν την λήψη του μέτρου, να επικαλείται ρητά και ειδικά τους λόγους εξαίρεσης της ακρόασης και να αιτιολογεί τον λόγο για τον οποίο η τήρηση της ακρόασης θα ματαίωνε τον σκοπό που επιδιώκεται με τη λήψη του διοικητικού μέτρου. Αν η προσωρινή ρύθμιση της κατάστασης δύναται να μεταβληθεί, η διοίκηση υποχρεούται να καλεί τον διοικούμενο σε ακρόαση εντός της προθεσμίας που ορίζει ο νόμος από τη λήψη του μέτρου.

- Με δεδομένο ότι η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας καθιέρωσε το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης ως θεμελιώδη γενική αρχή του διοικητικού δικαίου και ότι το δικαίωμα κατοχυρώνεται ανεπιφύλακτα και με ευρεία διατύπωση στο Σύνταγμα και στον ΚΔΔ/σίας, προκαλούν έκπληξη οι αυστηροί περιορισμοί που καθιέρωσε το ΣΤΕ για την άσκησή του, οι οποίοι δεν προβλέπονται ούτε από το άρθρο 20 παρ. 2Σ ούτε από το άρθρο 6 ΚΔΔ/σίας. Η συσταλτική ερμηνεία του δικαιώματος ακρόασης βάσει των νομολογιακών περιορισμών του ΣΤΕ, οδήγησαν σε συρρίκνωση του πεδίου εφαρμογής του δικαιώματος.

- Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας καθιέρωσε τη νομική κατασκευή της αλυσιτέλειας, με την οποία συμπεριέλαβε το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στους αλυσιτελώς προβαλλόμενους λόγους ενώπιον των Δικαστηρίων. Ο λόγος που προβάλλει ο διοικούμενος για τη δικαστική ακύρωση της δυσμενούς διοικητικής πράξης λόγω μη κλήσης του σε ακρόαση, απορρίπτεται ως αλυσιτελής, αν στο δικόγραφο δεν αναφέρονται με ειδικό και συγκεκριμένο τρόπο οι κρίσιμοι ισχυρισμοί που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε άλλο αποτέλεσμα από αυτό που έχει η τελική πράξη, ισχυρισμούς που ο διοικούμενος, αν είχε κληθεί, θα έθετε υπόψη της διοίκησης.

- Στο πλαίσιο της εξέτασης του προβαλλόμενου λόγου ακύρωσης της πράξης για παράβαση της προηγούμενης ακρόασης, τα Δικαστήρια κρίνοντας το πρώτον τους ισχυρισμούς του διοικουμένου ενώπιόν τους, παραβιάζουν την αρχή της διάκρισης των εξουσιών, διότι επεκτείνουν την εξουσία του Δικαστή και υποκαθιστούν τη διοίκηση. Ο Δικαστής δεν μπορεί το πρώτον να ενεργεί ως διοίκηση, ιδίως στην περίπτωση που τα διοικητικά όργανα δρουν με διακριτική ευχέρεια, ο Δικαστής δεν μπορεί να γνωρίζει ή να προβλέψει ποια πράξη μεταξύ πολλών νομίμων

πράξεων, θα εξέδιδε η διοίκηση μετά την τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου.

- Με την αλυσιτέλεια θίγεται ο πυρήνας του δικαιώματος ακρόασης, καταστρατηγείται η συνταγματική απαίτηση για «προηγούμενη ακρόαση» του διοικουμένου, υποβαθμίζεται η αυτοτέλεια του λόγου της εξωτερικής νομιμότητας της πράξης και αφαιρείται ο βαθμός της πρωτοβάθμιας διοικητικής διαδικασίας, διότι η άσκηση της διοικητικής προσφυγής που προβλέπεται στο πλαίσιο της αλυσιτέλειας, αφορά στον έλεγχο της δυσμενούς διοικητικής πράξης που έχει ήδη εκδοθεί, σε αντίθεση με την άσκηση της προηγούμενης ακρόασης που μπορεί να οδηγήσει στην αποχή από την έκδοση της βλαπτικής πράξης. Η αλυσιτέλεια, στερεί την προληπτική προστασία των δικαιωμάτων και συμφερόντων του διοικουμένου και εμποδίζει τον ειρηνευτικό σκοπό που προσφέρει η προηγούμενη ακρόαση πριν την έκδοση της βλαπτικής πράξης.

- Η αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας και η οικονομία της δίκης συνιστούν επιπλέον νομολογιακούς περιορισμούς της προηγούμενης ακρόασης, τα οποία όταν συγκρούονται μεταξύ τους πρέπει να σταθμίζονται ισότιμα και από τη διοίκηση και από τα Δικαστήρια. Όσο οξύμωρο κι αν φαίνεται, η αποτελεσματικότητα της διοίκησης και η επίσπευση της απονομής της δικαιοσύνης επιτυγχάνεται όταν τηρείται το δικαίωμα ακρόασης παρά όταν παραλείπεται. Ωστόσο, λόγω της οικονομικής συγκυρίας των τελευταίων ετών, στην πλειονότητα των περιπτώσεων οι περιορισμοί που συνδέονται με την αποτελεσματικότητα της διοίκησης και την οικονομία της δίκης, οδηγούν τόσο τη διοίκηση όσο και τα Δικαστήρια στον αποκλεισμό του τύπου της προηγούμενης ακρόασης.

- Στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας παρατηρείται μεταστροφή υπέρ της εφαρμογής του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης στις φορολογικές και κοινωνικοσφαιριστικές διαφορές, στις οποίες η διοίκηση αναγνωρίζει το δικαίωμα ακρόασης του διοικουμένου πριν την έκδοση δυσμενούς πράξης. Μεταστροφή της νομολογίας εντοπίζεται και στον περιορισμό της συνδρομής των αντικειμενικών δεδομένων για την έκδοση διοικητικών πράξεων που αφορούν στην απόλυση του δημοσίου υπαλλήλου για λόγους υγείας ή λόγω υπηρεσιακής ανεπάρκειας που δεν οφείλεται σε υπαιτιότητά του ή στη μη μονιμοποίηση του δημοσίου υπαλλήλου που τελεί σε δόκιμη θητεία. Η έκδοση των πράξεων αυτών,

σύμφωνα με τη νεότερη νομολογία, οφείλεται σε υπαιτιότητα του υπαλλήλου, τον οποίο η διοίκηση υποχρεούται να καλεί σε ακρόαση πριν την έκδοση της βλαπτικής πράξης σε βάρος του.

- Η οικονομική κατάσταση της χώρας και η αντιμετώπιση του δημοσιονομικού συμφέροντος ως δημοσίου συμφέροντος, οδήγησαν στη νομοθετική διάταξη του άρθρου 20 παρ. 1 του Ν 3900/2010. Με τη διάταξη αυτή ο αυτεπάγγελτος έλεγχος των Δικαστηρίων σε πράξεις των φορολογικών ή τελωνειακών Αρχών, περιορίζεται στην παράβαση του δεδουλευμένου. Ο περιορισμός αυτός συνεπάγεται τον περιορισμό της δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του διοικουμένου στις διαφορές αυτές σε σύγκριση με τις άλλες διαφορές ουσίας.

- Στο ενωσιακό δίκαιο ο σεβασμός του δικαιώματος ακρόασης συνιστά πτυχή των δικαιωμάτων άμυνας που αποτελούν θεμελιώδη αρχή του ενωσιακού δικαίου. Η Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών εγγυάται το δικαίωμα της ακρόασης (άρθρο 6 παρ.3), το οποίο κατοχυρώνεται στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (άρθρο 41 παρ.2 εδ.α), ως πτυχή της αρχής της χρηστής διοίκησης. Τέλος, το δικαίωμα ακρόασης προβλέπεται από τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς (άρθρο 16). Τα νομοθετήματα αυτά αναδεικνύουν τον σεβασμό της Ένωσης στα δικαιώματα του ενδιαφερομένου, τα οποία συνιστούν προϋπόθεση νομιμότητας των πράξεών της.

- Τόσο το ελληνικό όσο και το ενωσιακό δίκαιο αναγνωρίζουν την αξίωση ακύρωσης της δυσμενούς διοικητικής πράξης λόγω διαδικαστικών σφαλμάτων. Από τη σύγκριση της ενωσιακής και ελληνικής νομολογίας, διαπιστώνεται ότι τα ελληνικά δικαστήρια θέτουν πιο αυστηρές προϋποθέσεις-περιορισμούς για την άσκηση του δικαιώματος ακρόασης από τα Δικαστήρια της ΕΕ. Στην ενωσιακή νομολογία παρατηρείται συρρίκνωση του δικαιώματος ακρόασης όταν αυτό σταθμίζεται με άλλα αγαθά, εντούτοις το ενωσιακό δίκαιο παρέχει ευρύτερη προστασία σε σχέση με το δίκαιο των κρατών μελών της Ένωσης. Στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο η ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης στηρίζεται στην παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, δηλαδή στην παράβαση του ουσιώδους τύπου της προηγούμενης ακρόασης. Ενώ στο ενωσιακό δίκαιο, η

ακύρωση στηρίζεται στην τεκμηρίωση ότι η διαδικαστική παράβαση επιδρά στο περιεχόμενο της απόφασης, δηλαδή ότι το περιεχόμενο της πράξης θα μπορούσε να ήταν διαφορετικό αν ο ενδιαφερόμενος είχε ασκήσει το δικαίωμα ακρόασης.

- Η νομολογία του ενωσιακού δικαίου αναγνωρίζει το δικαίωμα ακρόασης και σε τρίτα πρόσωπα των οποίων τα δικαιώματα ή συμφέροντα παραβλάπτονται έμμεσα από το δυσμενές μέτρο, ενώ στη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων, φορέας του δικαιώματος αναγνωρίζεται μόνο ο αποδέκτης της δυσμενούς πράξης. Τα Δικαστήρια της Ένωσης δεν εξετάζουν αν η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε κατά διακριτική ευχέρεια της ενωσιακής διοίκησης, αλλά αν η διοίκηση γνωστοποίησε εγκαίρως στον ενδιαφερόμενο όλα τα κρίσιμα στοιχεία για να προετοιμάσει πληρέστερα την άμυνά του. Αντιθέτως, τα ελληνικά Δικαστήρια δίδουν μεγάλη βαρύτητα στη διοικητική αρμοδιότητα βάσει της οποίας εκδίδεται η δυσμενής πράξη. Επίσης, τα ενωσιακά Δικαστήρια αναγνωρίζουν ότι τα διοικητικά όργανα της Ένωσης υποχρεούνται να τηρούν το δικαίωμα ακρόασης και στην περίπτωση που υφίσταται αντικειμενική παρανομία και οφείλουν να παρέχουν στον ενδιαφερόμενο τη δυνατότητα να αμφισβητήσει τα αντικειμενικά γεγονότα της υπόθεσής του. Στα ελληνικά δικαστήρια η διοίκηση υποχρεούται να καλεί σε ακρόαση τον διοικούμενο όταν η δυσμενής πράξη οφείλεται σε υπαιτιότητά του ή στην υποκειμενική του συμπεριφορά και όχι σε αντικειμενικά δεδομένα.

7.2. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Στις περιπτώσεις που η διοίκηση αγνοεί την ταυτότητα ή τη διεύθυνση του διοικουμένου, θα πρέπει να αναζητήσει έναν πρόσφορο τρόπο να του κοινοποιήσει την κλήση σε ακρόαση, ακόμη και τηρώντας τη διαδικασία της κοινοποίησης που προβλέπεται σε περιπτώσεις προσώπων άγνωστης διαμονής.

Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης θα πρέπει να ασκείται και από τον διοικούμενο σε βάρος του οποίου εκδίδεται βλαπτική πράξη λόγω αντικειμενικών δεδομένων, προκειμένου αυτός να εκθέσει τις απόψεις του στη διοίκηση και να παρουσιάσει στοιχεία που ίσως η διοίκηση αγνοεί, για να αμφισβητήσει τα αντικειμενικά γεγονότα της επικείμενης δυσμενούς πράξης. Είναι οξύμωρο να απολαμβάνει τα οφέλη της ακρόασης ο διοικούμενος όταν η δυσμενής πράξη σε βάρος του οφείλεται σε υπαιτιότητά του και να στερείται το δικαίωμα ακρόασης ο

διοικούμενος που η δυσμενής πράξη σε βάρος του δεν οφείλεται σε υπαιτιότητά του.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας και τα υπόλοιπα διοικητικά Δικαστήρια θα πρέπει να απαγκιστρωθούν από την εφαρμογή της αλυσιτέλειας, ώστε συμμορφούμενα με το συνταγματικό δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης να προσφέρουν πραγματικά πλήρη και αποτελεσματική προστασία στον διοικούμενο.

Κατά τη σύγκρουση της αρχής της διοικητικής αποτελεσματικότητας με το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, θα πρέπει να δοθεί βαρύνουσα σημασία στην προηγούμενη ακρόαση ώστε να περιοριστούν οι διοικητικές υποθέσεις που οδηγούνται στα δικαστήρια και η ακρόαση να μην καταλήξει κενό γράμμα.

7.3. ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ

Κατόπιν όλων όσων αναλύθηκαν και διαπιστώθηκαν σχετικά με το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης, η παρούσα εργασία εκτιμάται ότι θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο περαιτέρω έρευνας του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης. Εκτιμάται ότι η επιπλέον διερεύνηση και ανάλυση των προϋποθέσεων άσκησης του δικαιώματος της ακρόασης και του βαθμού που αυτές επιτρέπουν ή αποκλείουν την πραγμάτωσή του, θα προσφέρει σημαντικές πληροφορίες για την διοικητική προστασία των δικαιωμάτων ή συμφερόντων των διοικουμένων ή την καταφυγή τους στη δικαστική προστασία με ό,τι αυτό συνεπάγεται από πλευράς χρόνου και δαπανών.

Ενδεχομένως, μια έρευνα των περιορισμών του δικαιώματος ακρόασης και των συνεπειών τους στα δικαιώματα ή συμφέροντα των διοικουμένων θα καταδείξει το μέγεθος της επιρροής των νομολογιακών κανόνων δικαίου έναντι των γραπτών κανόνων δικαίου στην εφαρμογή του δικαιώματος ακρόασης. Μελλοντική διερεύνηση της εθνικής νομολογίας θα παρουσιάσει τη στάση των εθνικών Δικαστηρίων απέναντι στον τύπο της προηγούμενης ακρόασης, τις νέες τάσεις και τυχόν μεταστροφή της νομολογίας, και την έκταση της δικαστικής προστασίας των διοικουμένων που θίγονται.

Έχοντας υπόψη την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου έναντι του εθνικού δικαίου των κρατών μελών της ΕΕ, θα παρουσίαζε ιδιαίτερο ενδιαφέρον μία περαιτέρω

έρευνα με αντικείμενο τη σύγκριση των ουσιαστικών και διαδικαστικών προϋποθέσεων εφαρμογής του δικαιώματος ακρόασης στο δικαιοικό και δικανικό σύστημα της ΕΕ και στο αντίστοιχο σύστημα των κρατών μελών της Ένωσης.

Τα αποτελέσματα που θα προκύψουν από μία μελλοντική έρευνα θα μπορούσαν να συμπληρώσουν τα αποτελέσματα της παρούσας έρευνας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Γέροντας, Απ., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Πρ., Σιούτη, Γλ., Φλογαΐτης, Σπ. (2004), *Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Δαγτόγλου, Δ. Πρ. (2015), *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο* (7^η εκδ.). Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Διβάνη, Χρ. (2008), “Η προηγούμενη ακρόαση στη διοικητική διαδικασία”. *Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου*, 8-9, 1018-1021.

Δημολιού, Χρ. (2019), “Η προσφυγή στη Δημόσια Διοίκηση”. Αθήνα: Παπαζήσης.

Κατράς, Ι. (2015), *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Καψάλη, Β. (2011), “Προηγούμενη ακρόαση-Διακοπή επιχορήγησης”. *Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου*, 4, 395-403.

Καψάλη, Β. (2013), “Η δικονομική αλυσιτέλεια ως έκφραση μεθοδολογικής αμηχανίας”. *Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου*, 8-9, 817-825.

Λαζαράτος, Π. (1992), *Το Δικαίωμα Ακροάσεως στη Διοικητική Διαδικασία*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Λαζαράτος, Π. (2016), “Δημόσια έργα - ενδικοφανής διαδικασία - Μη τήρηση δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης”, ΣτΕ 3521/2015. *Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου*, 10, 931-933.

Λιγωμένου, Α. (2008), “Η Νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου και το Δικαίωμα της Προηγούμενης Διοικητικής Ακρόασης”. *Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου*, 8-9, 1021-1026.

Μητσόπουλος, Γ., Κεραμεύς, Κ. και Σπηλιωτόπουλος, Ε. (1980), “Γνωμοδότηση”. *Νομικό Βήμα*, ετ.28^ο, 1009-1014.

Μπέης, Κ. (1975), “Ο άκυρος περιορισμός του δικαιώματος ακροάσεως στο σχέδιο του συντάγματος”. *Δίκη*, 6, 1-6.

Πανταζόπουλος, Π. (2008), “Η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου στη φορολογική διαδικασία. Η πορεία του δικαιώματος μέσα από τη θεωρία και τη νομολογία-Νομολογιακές και διοικητικές εξελίξεις και προοπτικές”. *Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου*, 8-9, 1026-1030.

Πρεβεδούρου, Ε. (2013), “Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης στη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης”. *Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου*, 10, 918-934.

Σολδάτος, Δ. (2000), *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας*. Θεσσαλονίκη: Μ. Δημοπούλου.

Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2011) *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 1 (14η εκδ.). Νομική Βιβλιοθήκη.

Σπηλιωτόπουλος, Ε. και Παυλόπουλος, Π. (1987), Προϋποθέσεις νόμιμης άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου-επιρροή του ποινικού δεδικασμένου στη διοικητική διαδικασία-αιτιολογία της διοικητικής πράξης. Γνωμοδότηση'. *Νομικό Βήμα*, 35, 335-344.

Σπυρόπουλος, Δ. (2006), “Η εφαρμογή του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης στις περιπτώσεις μεταναστών. Μεγαλύτερη προστασία ή συρρίκνωση; Με αφορμή την υπ’ αριθμ. 8503/2003 απόφαση του τριμελούς διοικητικού πρωτοδικείου Αθηνών”. *Διοικητική Δίκη* 18, 604-607.

Στασινοπούλου, Αικ. (1976), “Η συνταγματική προστασία του δικαιώματος ακρόασης του διοικουμένου”. *Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου*, 20, 165-176.

Τάχος, Ι.Α. (2008), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο* (9^η εκδ.). Αθήνα: Σάκκουλας Α.Ε.

Τάχος, Ι. Α. (2009), *Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν.2690/1999)* (4^η εκδ.). Αθήνα: Σάκκουλας Α.Ε.

Τζέμος, Γ.Β. (2015), *Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ*. Νομική Βιβλιοθήκη.

Τσιγαρίδας, Β. (2013), “Οι αλυσιτελώς προβαλλόμενοι λόγοι ακύρωσης στο μεταίχμιο της συνταγματικής νομιμότητας. Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣΤΕ 2180/2013”. *Θεωρία και Πράξη του Διοικητικού Δικαίου*, 8-9,826-832.

Χιώλος, Κ. (1988), “Η συνταγματική αρχή της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου υπό της Διοικήσεως προ της λήψεως δυσμενούς διοικητικού μέτρου”. *Αρμενόπουλος*, 2, 191-195.

Χριστοφορίδης, Ν. Σπ. (2014), *Δυσμενή Μέτρα κατά Δημοσίων Λειτουργών & Υπαλλήλων*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Χρυσανθάκης, Χ. (2015), *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου* (2^η εκδ.). Νομική Βιβλιοθήκη. ,

Χρυσόγονος, Κ. (2006), *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα* (3^η αναθ. εκδ.). Νομική Βιβλιοθήκη.

Ιστοσελίδες

Λαζαράτος, Π. (nd), Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασης. <https://eclass.uoa.gr/modules/document/index.php?course=LAW257&download=/55534651s826.pdf> (ανακτήθηκε στις 18-6-2019).

Ματθαίου, Χρ. (2015), “*Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης κατά τον κώδικα διοικητικής διαδικασίας στη φορολογική διαδικασία*”. Διδακτορική Διατριβή, Τμήμα Νομικής, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αθήνα. <http://thesis.ekt.gr/thesisBookReader/id/36338#page/1/mode/2up> (ανακτήθηκε στις 18-6-2019).

Μπέης, Ε. (1997), Το δικαίωμα της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης (με αφορμή τη ΜΠρΛαμίας 110/1996).

<http://www.kostasbeys.gr/articles.php?s=5&mid=1479&mnu=3&id=19159>

(ανακτήθηκε στις 2-5-2019).

Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ELL.pdf (ανακτήθηκε στις 11-5-2019).

Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς.

<https://www.ombudsman.europa.eu/el/publication/el/3510> και

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/3510#/> (ανακτήθηκε στις 11-5-2019).

Παυλόπουλος, Πρ. (2003), Μιχαήλ Στασινόπουλος, Ο ανεξάρτητος Δικαστής.

[http://www.kathimerini.gr/693295/opinion/epikairothta/arxeio-monimes-](http://www.kathimerini.gr/693295/opinion/epikairothta/arxeio-monimessthles/mixahl-stasinopoulos---o-ane3arthtos-dikasths)

[sthles/mixahl-stasinopoulos---o-ane3arthtos-dikasths](http://www.kathimerini.gr/693295/opinion/epikairothta/arxeio-monimessthles/mixahl-stasinopoulos---o-ane3arthtos-dikasths) (ανακτήθηκε στις 2-5-2019).

Πρεβεδούρου, Ε. (2013), Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης.

<https://www.prevedourou.gr/%CF%84%CE%BF->

[%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CF%89%CE%BC%CE%B1-](https://www.prevedourou.gr/%CF%84%CE%BF-%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CF%89%CE%BC%CE%B1-)

[%CF%80%CF%81%CE%BF%CE%B7%CE%B3%CE%BF%CF%8D%CE%BC%](https://www.prevedourou.gr/%CF%84%CE%BF-%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CF%89%CE%BC%CE%B1-)

[CE%B5%CE%BD%CE%B7%CF%82-](https://www.prevedourou.gr/%CF%84%CE%BF-%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CF%89%CE%BC%CE%B1-)

[%CE%B1%CE%BA%CF%81%CF%8C%CE%B1%CF%83%CE%B7%CF%82-](https://www.prevedourou.gr/%CF%84%CE%BF-%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CF%89%CE%BC%CE%B1-)

[%CE%B3%CE%B5/](https://www.prevedourou.gr/%CF%84%CE%BF-%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CF%89%CE%BC%CE%B1-) (ανακτήθηκε στις 2-5-2019).

Πρεβεδούρου, Ε. (2015), Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα.

[https://www.prevedourou.gr/%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CF%](https://www.prevedourou.gr/%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CF%89%CE%BC%CE%B1-)

[F%89%CE%BC%CE%B1-](https://www.prevedourou.gr/%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CF%89%CE%BC%CE%B1-)

[%CF%80%CF%81%CF%8C%CF%83%CE%B2%CE%B1%CF%83%CE%B7%CF%82-](https://www.prevedourou.gr/%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CF%89%CE%BC%CE%B1-)

[F%82-%CF%83%CF%84%CE%B1-](https://www.prevedourou.gr/%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CF%89%CE%BC%CE%B1-)

[%CE%AD%CE%B3%CE%B3%CF%81%CE%B1%CF%86%CE%B1-](https://www.prevedourou.gr/%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CF%89%CE%BC%CE%B1-)

[%CE%B3%CE%B5%CE%BD%CE%B9%CE%BA/](https://www.prevedourou.gr/%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CF%89%CE%BC%CE%B1-) (ανακτήθηκε στις 2-5-2019).

Πρεβεδούρου, Ε. (2015), Αρμοδιότητα ανάκλησης διοικητικών πράξεων.

[https://www.prevedourou.gr/%CE%B1%CF%81%CE%BC%CE%BF%CE%B4%CE%](https://www.prevedourou.gr/%CE%B1%CF%81%CE%BC%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1-)

[E%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1-](https://www.prevedourou.gr/%CE%B1%CF%81%CE%BC%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1-)

[%CE%B1%CE%BD%CE%AC%CE%BA%CE%BB%CE%B7%CF%83%CE%B7%CF%82-](https://www.prevedourou.gr/%CE%B1%CF%81%CE%BC%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1-)

[CF%82-](https://www.prevedourou.gr/%CE%B1%CF%81%CE%BC%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1-)

[%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%](https://www.prevedourou.gr/%CE%B1%CF%81%CE%BC%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1-)

[CE%BA%CF%8E%CE%BD-%CF%80-2/](https://www.prevedourou.gr/%CE%B1%CF%81%CE%BC%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1-) (ανακτήθηκε στις 2-5-2019).

Πρεβεδούρου, Ε. (2016), Το διοικητικό δίκαιο πρέπει να ξαναγίνει νομολογιακό;

(με αφορμή την απόφαση ΣΤΕ 1392/2016).

<https://www.prevedourou.gr/%CF%84%CE%BF->

<https://www.prevedourou.gr/%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%B4%CE%AF%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CE%BF-%CF%80%CF%81%CE%AD%CF%80%CE%B5%CE%B9-%CE%BD%CE%B1-%CE%BE%CE%B1%CE%BD%CE%B1%CE%B3%CE%AF/> (ανακτήθηκε στις 2-5-2019).

Πρεβεδούρου, Ε. (2016), Νομολογιακές εξελίξεις στο δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης.

<https://www.prevedourou.gr/%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%B3%CE%B9%CE%B1%CE%BA%CE%AD%CF%82-%CE%B5%CE%BE%CE%B5%CE%BB%CE%AF%CE%BE%CE%B5%CE%B9%CF%82-%CF%83%CF%84%CE%BF-%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CF%89%CE%BC%CE%B1/>
(ανακτήθηκε στις 2-5-2019).

Πρεβεδούρου, Ε. (2016), Αυτεπαγγέλτως εξεταζόμενοι ισχυρισμοί και δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης (προτάσεις Mengozzi της 13.1.2016, στην υπόθεση C-161/15, Abdelhafid Bensada Benallal κατά Βελγικού Δημοσίου).

<https://www.prevedourou.gr/%CE%B1%CF%85%CF%84%CE%B5%CF%80%CE%B1%CE%B3%CE%B3%CE%AD%CE%BB%CF%84%CF%89%CF%82-%CE%B5%CE%BE%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%B6%CF%8C%CE%BC%CE%B5%CE%BD%CE%BF%CE%B9-%CE%B9%CF%83%CF%87%CF%85%CF%81%CE%B9%CF%83%CE%BC/>
(ανακτήθηκε στις 2-5-2019).

Πρεβεδούρου, Ε. (2018), ΣτΕ 88/2018: η μη τήρηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης – παραδεκτή και βάσιμη αίτηση αναίρεσης Ερμηνεία του άρθρου 53 παρ. 3 του πδ 18/1989.

<https://www.prevedourou.gr/%CF%83%CF%84%CE%B5-88-2018-%CE%B7-%CE%BC%CE%B7-%CF%84%CE%AE%CF%81%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%B9%CF%8E%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%BF%CF%82-%CF%80%CF%81%CE%BF%CE%B7/>
(ανακτήθηκε στις 2-5-2019).

Πρεβεδούρου, Ε. (2018), Διευκρινίσεις στη νομολογιακή εξειδίκευση των προϋποθέσεων θεμελίωσης και άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης (ΣΤΕ 1183/2017, ΣΤΕ 1877/2016 και ΣΤΕ 1620/2017). <https://www.prevedourou.gr/%CF%80%CE%BC%CF%83-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%8D-%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CE%BF%CF%85-%CE%B2%CE%84%CE%AD%CF%84%CE%BF%CF%82-14-11-2017-1-%CE%B4%CE%B9%CE%B5/> (ανακτήθηκε στις 2-5-2019).

Ψυχογιός, Θ. (2012), Η ακύρωση των διοικητικών πράξεων λόγω μη ακρόασης του διοικουμένου. Υπερβολή ή αναγκαιότητα; <https://www.capital.gr/capital-logistis/1482963/arthro-tou-k-theodorou-g-psuxoquiou> και <http://www.nsk.gov.gr/documents/15678/33709/25102012.pdf/13c206f1-3bc6-4560-b074-f7043ce32af8> (ανακτήθηκε στις 4-5-2019).

Batalli, M., Fejzullahu, A. (2018), Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior. http://ceere.eu/pjiel/wp-content/uploads/2018/08/28_pjielPJIEL1801.pdf (ανακτήθηκε στις 6-9-2019).

CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from> (ανακτήθηκε στις 11-9-2019).

EUROPEAN COMMISSION. (2018), COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) 2018/2794 final, amending and correcting Delegated Regulation (EU) 2015/2446 supplementing Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council as regards detailed rules concerning certain provisions of the Union Customs Code. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=pi_com%3AC%282018%292794 και <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/EN/C-2018-2794-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> (ανακτήθηκε στις 10-9-2019).

EUROPEAN COMMISSION. (2017), COMMISSION RECOMMENDATION 2017/1600 final, on making returns more effective when implementing the Directive

2008/115/EC of the European Parliament and of the Council.
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&coteld=3&year=2017&number=1600&version=ALL&language=en> και https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_commission_recommendation_on_making_returns_more_effective_en.pdf (ανακτήθηκε στις 3-9-2019).

COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU). (2014), 667/2014 of 13 March 2014 supplementing Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council with regard to rules of procedure for penalties imposed on trade repositories by the European Securities and Markets Authority including rules on the right of defence and temporal provisions. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32014R0667> και <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0667&from=EN> (ανακτήθηκε στις 3-9-2019).

Gnes, M. (2019), Basic principles of administrative procedure according to EU law and their influence on national administrative procedural laws <http://www.ejtn.eu/PageFiles/17840/GnesEjtn9Apr2019.pdf> (ανακτήθηκε στις 10-9-2019).

**ΠΙΝΑΚΑΣ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΣ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ ΠΟΥ ΔΕΝ
ΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΕΤΑΙ ΣΤΗ ΝΟΜΟΣ**

ΑΠΟΦΑΣΗ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ	ΣΥΓΓΡΑΦΕΑΣ	ΠΗΓΗ/ ΕΤΟΣ ΕΚΔΟΣΗΣ	ΣΕΛΙΔΑ ΠΗΓΗΣ
ΣτΕ 4042/2014	Ι. Κατράς	Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, 2015	139
ΣτΕ 4437/2009			148
ΣτΕ 4254/2009			151
ΣτΕ 1309/2014			143
ΣτΕ 4078/2013			144
ΣτΕ 963/2014			144
ΣτΕ 1905/1977 Δ.Εφ.Αθ. 2583/2007 ΣτΕ 3620/1979 ΣτΕ 2037/1977 ΣτΕ 1337/1982 ΣτΕ 4756/1986 ΣτΕ 1143/1987 ΣτΕ 394/1980 ΣτΕ 2947/1980 ΣτΕ 2998/1984 Πολ.Πρ.Αθ. 13256/1979	Π. Λαζαράτος	Το δικαίωμα της διοικητικής ακρόασης, (nd)	https://eclass.uoa.gr/modules/document/index.php?course=LAW257&download=/55534651s826.pdf
Ελ.Συν. 331/2001	Α. Λιγωμένου	Η Νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου και το Δικαίωμα της Προηγούμενης Διοικητικής Ακρόασης ΘΠΔΔ 8-9/2008	1024
ΣτΕ 220/1930 ΣτΕ 58/1934	Χρ. Ματθαίου	Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης κατά τον κώδικα διοικητικής διαδικασίας στη φορολογική διαδικασία. Διδακτορική Διατριβή	113
ΣτΕ 2960/2005			http://thesis.ekt.gr/thesisBookReader/id/36338#page/1/mode/2up

ΑΠΟΦΑΣΗ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ	ΣΥΓΓΡΑΦΕΑΣ	ΠΗΓΗ/ ΕΤΟΣ ΕΚΔΟΣΗΣ	ΣΕΛΙΔΑ ΠΗΓΗΣ
ΣΤΕ 3984/1980 ΣΤΕ 3283/1986 ΣΤΕ 4846/2015 ΣΤΕ 3349/2011 ΣΤΕ 1212/2015 ΣΤΕ 380/2008 ΣΤΕ 4476/2011 ΣΤΕ 4519/1988 ΣΤΕ 2598/2005 ΣΤΕ 3933/2010 ΣΤΕ 1377/2011 ΣΤΕ 3251/2015	Ε. Πρεβεδούρου	Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, 2013	https://www.prevedourou.gr/%CF%84%CE%BF-%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CF%89%CE%BC%CE%B1-%CF%80%CF%81%CE%BF%CE%B7%CE%B3%CE%BF%CF%8D%CE%BC%CE%B5%CE%BD%CE%B7%CF%82-%CE%B1%CE%BA%CF%81%CF%8C%CE%B1%CF%83%CE%B7%CF%82-%CE%B3%CE%B5/
ΣΤΕ 4262/1995 ΣΤΕ 2383/1976	Γλ. Σιούτη <i>et al</i>	Διοικητικό Δίκαιο, 2004	228 224
ΣΤΕ 3700/1986 ΣΤΕ 1585/1990	Δ. Σολδάτος	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, 2000	88 84
ΣΤΕ 2126/1975 ΣΤΕ 2594/1977 ΣΤΕ 2141/1995	Ε. Σπηλιωτόπουλος	Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2011	168 167
ΣΤΕ 5064/1987 ΣΤΕ 5351/1987 ΣΤΕ 1857/2000 ΣΤΕ 2405/1989	Α. Ι. Τάχος	Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, 2009	422 401 405 401
ΣΤΕ 657/1976 ΣΤΕ 1713/2011 Ολ.Ελ.Συν 2245/2007	Σπ. Χριστοφορίδης	Δυσμενή Μέτρα κατά Δημοσίων Λειτουργών & Υπαλλήλων, 2014	47 17
ΣΤΕ 2095/1989	Χ. Χρυσανθάκης	Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου, 2015	132
ΣΤΕ 3734/2001 ΣΤΕ 513/2002 ΣΤΕ 3222/2000	Κ. Χρυσόγονος	Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 2006	471 473