

Το δικαίωμα ακροάσεως ενώπιον της Διοίκησης

Της Μιχαήλοβιτς Αλεξάνδρας και Τζουβάρα Αγγελικής

Φοιτήτριες 4ου έτους Νομικής ΑΠΘ

Εισαγωγή

Αποτελεί κοινή παραδοχή ότι το Δίκαιο είναι η γέφυρα που ενώνει και συγχρόνως συνδέει τον άνθρωπο με τα δικαιώματά του. Το δίκαιο παρέχει, πράγματι, στα πρόσωπα δικαιώματα -εξουσίες- με απώτερο σκοπό να πραγματοποιήσουν τις βιοτικές ανάγκες και συμφέροντά τους, δικαιώματα τα οποία βρίσκονται κάτω από το πλέγμα προστασίας του ίδιου του νόμου. Αδιαμφισβήτητα, το Σύνταγμα κατοχυρώνει έναν πλούσιο κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων ενώ παράλληλα στο πλαίσιο και των τριών δικαιοδοσιών τόσο σε επίπεδο ουσιαστικού όσο και δικονομικού δικαίου, οι διάδικοι οπλίζονται με μία σειρά από δικαιώματα.

Στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας ένα από τα θεμελιώδη δικαιώματα και ίσως το σημαντικότερο από αυτά το οποίο παρέχεται στο διοικούμενο είναι το δικαίωμα ακροάσεως. Πρόκειται για ένα ατομικό δικαίωμα, η θεσμική διάσταση του οποίου είναι η αξίωση για παροχή ή και δημιουργία διαδικασίας μέσω της οποίας το κράτος απέχει από κάθε μέτρο, οποιασδήποτε φύσης σε βάρος των συμφερόντων και δικαιωμάτων του

ενδιαφερομένου, πριν ο τελευταίος εκφράσει τις απόψεις και θέσεις του με σαφήνεια τόσο παρουσιάζοντας τα πραγματικά περιστατικά -όπως τα αντιλαμβάνεται ο ίδιος- όσο και με νομικά επιχειρήματα με στόχο να δια φωτίσει τις αρμόδιες διοικητικές αρχές για τις υποθέσεις του.¹

Συνταγματική και νομική κατοχύρωση

Στην εθνική έννομη τάξη το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης κατοχυρώνεται σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου στο άρθρο 20§2 Σ. Η αρχή αυτή, πράγματι, επιβάλλει στα διοικητικά όργανα πριν προβούν στην έκδοση της πράξης στο πλαίσιο άσκησης της αρμοδιότητάς τους, να καλέσουν τον διοικούμενο προκειμένου να εκφράσει τις απόψεις του γραπτά ή προφορικά ως προς τα σχετικά ζητήματα. Το δικαίωμα αυτό, δεδομένης της συνταγματικής του κατοχύρωσης δε δύναται να αποκλειστεί με νόμο, ο οποίος θα ήταν εξ αυτού αντισυνταγματικός, ομοίως είναι ένα δικαίωμα άμεσης εφαρμογής καθώς δεν απαιτείται νομοθετική διαμεσολάβηση για την άσκησή του ενώ υφίσταται και χωρίς

¹www.prevedourou.gr Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης

νομοθετική πρόβλεψη ή ακόμη και όταν σχετική νομοθετική διάταξη το αποκλείει². Συγχρόνως η νομική του κατοχύρωση εντοπίζεται και στο άρθρο 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Ζήτημα νομικού ενδιαφέροντος μπορεί να αποτελέσει το ερώτημα ότι σε περίπτωση πλήρους ανυπαρξίας συνταγματικής κατοχύρωσης του δικαιώματος, πού αλλού θα μπορούσε να ζητήσει ακρόασή του ο διοικούμενος; Μία δυνατότητα θα ήταν να στραφεί στο Ενωσιακό Δίκαιο και να αποδείξει ότι υπάρχει μία σύνδεση με αυτό. Για το λόγο αυτό, σήμερα το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης έχει κατοχυρωθεί και στο άρθρο 41§7 περίπτωση α' ΧΘΔΕΕ, ενώ παλαιότερα αποτελούσε σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης θεμελιώδη αρχή του δικαίου της. Περαιτέρω, το νομικό θεμέλιο του δικαιώματος αυτού πρέπει να ανιχνευθεί στην αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης η οποία ασκείται με σκοπό την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος.

Υποκείμενο (φορέας δικαιώματος) και σκοπός

Φορέας του δικαιώματος είναι το πρόσωπο σε βάρος των συμφερόντων του οποίου λαμβάνεται το διοικητικό μέτρο. Το πρόσωπο αυτό μπορεί να είναι κάθε φυσικό πρόσωπο ανεξαρτήτως ιθαγένειας και κατοικίας αλλά και κάθε νομικό πρόσωπο ανεξάρτητα από την έδρα του. Ακόμη, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου δύνανται να είναι φορείς σε συγκεκριμένες και περιορισμένες μόνο περιπτώσεις.³

Ο σκοπός του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης είναι διττός. Αφενός δίνεται η δυνατότητα στο διοικούμενο να εμφανισθεί ενώπιον της

Διοικήσεως και να παραθέσει γεγονότα όχι απλώς υπό τη μορφή πληροφορίας αλλά να γίνει ο ίδιος μέρος της διοικητικής διαδικασίας και να πάρει θέση ως προς τα γεγονότα αυτά στο χρονικό σημείο εκείνο πριν ακριβώς η διοίκηση προβεί στη λήψη κάποιου επαχθούς μέτρου αφετέρου δε δίνεται στην ίδια τη Διοίκηση η ευκαιρία να λάβει καλύτερη πληροφόρηση ώστε να ρυθμίσει με πιο αποτελεσματικό τρόπο την υπό κρίση υπόθεση.

Προϋποθέσεις

Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας αλλά και όπως επιτάσσει το Σύνταγμα στο άρθρο 20§2 και άρθρο 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας για τη στοιχειοθέτηση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης είναι απαραίτητο να συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις. Αρχικά, η διαδικασία προηγούμενης ακρόασης πρέπει να τηρείται σε κάθε ενέργεια ή μέτρο που παίρνει η διοίκηση και οδηγεί σε ατομική και συγκεκριμένη ενέργεια, δηλαδή στη δημιουργία ατομικής διοικητικής πράξης και όχι σε πράξη κανονιστικού χαρακτήρα, όπου ο αριθμός των ενδιαφερομένων είναι γενικός και αόριστος.⁴ Παράλληλα το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης επιβάλλεται σε κάθε περίπτωση πριν από τη λήψη μέτρου ή ενέργειας εκ μέρους της διοίκησης που πρόκειται να βλάψουν άμεσα τα συμφέροντα ή δικαιώματα του ενδιαφερομένου. Ωστόσο, στα πλαίσια δράσης της διοίκησης για να είναι εφικτή η στοιχειοθέτηση της εφαρμογής του δικαιώματος αυτή πρέπει να δρα με διακριτική ευχέρεια και όχι ύστερα από άσκηση δέσμιας αρμοδιότητας, καθώς εδώ το διοικητικό όργανο δε δύναται να ενεργήσει διαφορετικά. Επιπλέον, βασική

² Απόστολος Γέροντας, Σωτήρης Λύτρας, Προκόπης Παυλόπουλος, Γλυκερία Σιούτη, Σπυρίδων Φλογαίτης, Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλας, 2018, σ. 262-263

³ www.kostasbeys.gr Το δικαίωμα προηγούμενης διοικητικής ακρόασης

⁴ www.prevedourou.gr Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης

προϋπόθεση αποτελεί η αυτεπάγγελτη ενέργεια της Διοίκησης. Συγκεκριμένα δεν επιβάλλεται προηγούμενη ακρόαση όταν απορρίπτεται αίτηση του διοικουμένου, καθόσον αυτός έχει ήδη εκφράσει τις απόψεις του με την υποβολή της αίτησης και των απαιτούμενων δικαιολογητικών και είχε την ευκαιρία να διαμορφώσει την κρίση της διοίκησης με την αίτησή του. Τέλος, μία ακόμη σημαντική προϋπόθεση για την υποχρέωση κλήσης σε ακρόαση είναι να μπορεί αυτή η ακρόαση να επηρεάσει την κρίση της. Ύστερα δηλαδή από την εμφάνιση του ενδιαφερομένου η διοίκηση οφείλει να αξιολογήσει την υποκειμενική του συμπεριφορά (την υπαιτιότητά του)⁵ κι έπειτα να προβεί στην έκδοση ή μη του δυσμενούς μέτρου ή ενέργειας.

Περιεχόμενο δικαιώματος

Όσον αφορά το περιεχόμενο του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης αυτό βασίζεται σε τέσσερις αξιώσεις του διοικουμένου προς τη διοίκηση.

Πρώτη είναι η αξίωση του ενδιαφερομένου για έγγραφη κλήση. Η κλήση προς ακρόαση δηλαδή πρέπει να είναι έγγραφη και ορισμένη, να αναφέρει τον τόπο, την ημέρα και ώρα ακρόασης, το αντικείμενο του μέτρου ή της ενέργειας και να κοινοποιείται πέντε τουλάχιστον πλήρεις ημέρες πριν από την ημέρα ακρόασης.⁶ Βέβαια βάσει νομολογίας του ΣτΕ είναι δυνατόν να παρακάμπτεται ο έγγραφος τύπος με σκοπό την ταχεία περάτωση των διαφορών στο πεδίο των διοικητικών συμβάσεων.⁷ Ωστόσο και να παραλείψει τον έγγραφο τύπο της κλήσης η διοίκηση πριν την έκδοση της πράξης, αυτή η τελευταία δεν καθίσταται αυτομάτως άκυρη εφόσον ο ενδιαφερόμενος ανέπτυξε

τις απόψεις του σε υπόμνημα ή εάν παρέστη ενώπιον της αρμόδιας διοικητικής αρχής και άσκησε το δικαίωμα του για προηγούμενη ακρόαση.

Έπεται η αξίωση του ενδιαφερομένου για ενημέρωση από αρμόδιο όργανο. Έχει δηλαδή το δικαίωμα να λάβει πλήρη γνώση για την κρίσιμη υπόθεση, η οποία μπορεί να οδηγήσει στη λήψη δυσμενούς μέτρου σε βάρος του. Έτσι ενημερώνεται για σχετικά αποδεικτικά στοιχεία του φακέλου κατόπιν αιτήσεως του και μπορεί να προβεί και σε ανταπόδειξη.⁸ Εξασφαλίζει με αυτόν τον τρόπο την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος του για προηγούμενη κλήση σε ακρόαση.

Λογική κι επόμενη αξίωση του ενδιαφερομένου είναι η διατύπωση των απόψεών του λυσιτελώς και τελεσφόρα. Γι' αυτό και η απαίτησή του να καλείται σε εύλογο χρόνο πριν την ημέρα ακρόασης καθώς και να ενημερώνεται πλήρως για τα στοιχεία του φακέλου βάσει των οποίων θα εκδοθεί η δυσμενής πράξη. Πάντως σε κάθε περίπτωση η διοίκηση οφείλει να δώσει τη δυνατότητα στον διοικούμενο να εκθέσει τις απόψεις του πριν να εκδοθεί η διοικητική πράξη. Στο πλαίσιο αυτό ο ενδιαφερόμενος μπορεί να παρασταθεί ενώπιον της αρμόδιας αρχής δια ή μετά δικηγόρου του.

Τελευταία αξίωση που έχει ο ενδιαφερόμενος είναι να ληφθούν υπόψη από τη διοίκηση οι ισχυρισμοί του. Πρέπει δηλαδή στην αιτιολογία της διοικητικής πράξης να προκύπτει ότι οι απόψεις του έχουν περιέλθει στο αποφασιστικό όργανο. Για το σκοπό αυτό πρέπει να έχουν σχολιασθεί οι ισχυρισμοί του ενδιαφερομένου ώστε η αιτιολογία να θεωρείται πλήρης.

⁵ 2256/2000, ΣτΕ

⁶ 1211/2004, ΣτΕ

⁷ 2381/2009, ΣτΕ

⁸ 2345/2005, ΣτΕ

Περιορισμοί δικαιώματος

Από την άλλη πλευρά, το δικαίωμα κατά το άρθρο 6§3 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας είναι δυνατόν να περιοριστεί, να συρρικνωθεί από τον ίδιο το νόμο. Στην ουσία, το δυσμενές μέτρο επιβάλλεται χωρίς προηγουμένως να έχει πραγματοποιηθεί η ακρόαση στις περιπτώσεις μόνο που πρέπει να αποτραπεί άμεσος κίνδυνος ή για να ικανοποιηθεί επιτακτικό δημόσιο συμφέρον. Οι άνω προϋποθέσεις πρέπει να συντρέχουν είτε από το περιεχόμενο της πράξης που προσβάλλεται είτε από τη φύση του πράγματος, όπως υπογραμμίζει η νομολογία του ΣτΕ. Ακόμη, αν η κατάσταση που ρυθμίστηκε χωρίς την προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου δύναται να μεταβληθεί, τότε η διοίκηση καλεί τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του εντός δεκαπέντε ημερών, οπότε και προβαίνει σε τυχόν νέα ρύθμιση. Ιδιαίτερης μνείας χρήζει απόφαση του ΣτΕ⁹ όπου ορίζει ότι εάν η κλήση δεν λάβει χώρα εντός δεκαπέντε ημερών από τη λήψη του, το δυσμενές μέτρο παύει πλέον να ισχύει. Μία χαρακτηριστική περίπτωση λήψης δυσμενούς μέτρου χωρίς την ακρόαση του ενδιαφερομένου με ταυτόχρονη ενεργοποίηση της διαδικασίας ακρόασής του μετά τη λήψη του μέτρου προς το σκοπό άρσης ή περιορισμού του, είναι η επιτόπου αφαίρεση της άδειας οδήγησης κατά το άρθρου 42§ 7 και άρθρου 8 του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας στην περίπτωση οδήγησης υπό την επίδραση φαρμάκων, οινοπνεύματος ή τοξικών ουσιών¹⁰. Παράλληλα, το δικαίωμα περιορίζεται και από το δικαστή. Ειδικά, το ΣτΕ προχώρησε σε μία νομολογιακή

κατασκευή η οποία περιορίζει ως ένα βαθμό το δικαίωμα ακρόασης. Ο λόγος για τον οποίο τα διοικητικά δικαστήρια οδηγήθηκαν σε μία τέτοια κατασκευή είναι η προστασία της συνταγματικής περιωπής αρχής της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης ως πτυχής της αρχής του κράτους δικαίου η οποία βάλλεται από την απαρέγκλιτη τήρηση της αρχής της προηγούμενης ακρόασης, λόγω της διόγκωσης της γραφειοκρατίας και της αύξησης της διάρκειας των διοικητικών διαδικασιών.¹¹

Επίλογος

Συμπερασματικά, σκιαγραφώντας τον χαρακτήρα του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης είναι πρόδηλο ότι πρόκειται για μία αρχή η οποία υπάρχει στην έννομη τάξη αλλά και αρχή του δικαίου της Ένωσης είναι ένα σημαντικό δικαίωμα που απονέμεται στο διοικούμενο ενώ παράλληλα αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας, στοιχείο της δίκαιης δίκης και τέλος σχετίζεται και με την αιτιολογία της απόφασης. Όλα λοιπόν, τα άνω στοιχεία σηματοδοτούν την σπουδαιότητα του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης.

⁹ 1505/2003, ΣτΕ

¹⁰ www.prevedourou.gr Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης

¹¹ Σταυρούλα Δ. Κίνη, Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στην εθνική και στην ενωσιακή έννομη τάξη, 2018, σ.24