



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΝΟΜΟΣ ΜΕΣΣΗΝΙΑΣ
ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΑΜΑΤΑΣ
ΣΥΜΠΑΡΑΣΤΑΤΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΤΗ
ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΙΣΗΣ

Ταχ. Δ/ση: Αθηνών 99
Καλαμάτα, ΤΚ 24100
Πληροφορίες: Φερετζάκης Γεώργιος
Τηλέφωνο: 2721360811
Φαξ: 2721360800
Email: symparastatis@kalamata.gr



ΚΑΛΑΜΑΤΑ 29.03.2018
Αρ.Πρωτ.

Προς: Γρ.Δημάρχου

ΕΙΔΙΚΗ ΠΡΟΤΑΣΗ

(Άρθο 77 παρ. 5 εδ. δ' του Ν.3852/2010)

Η επίδραση του ευρωπαϊκού δικαίου στις θεμελιώδεις αρχές της διοικητικής διαδικασίας

Στην εθνική έννομη τάξη σύμφωνα με τη γενική αρχή της νομιμότητας της διοίκησης τα διοικητικά όργανα οφείλουν να λειτουργούν πάντα *intra legem* και *secundum legem*, δηλαδή μέσα στα όρια του νόμου και σύμφωνα με αυτόν. Η υποταγή αυτή της διοίκησης στο νόμο δηλώνει την υποταγή της εκτελεστικής στην νομοθετική λειτουργία, καθώς μόνο ο νομοθέτης είναι άμεσα λαϊκά νομιμοποιημένος και σύμφωνα με τη θεμελιώδη αρχή της λαϊκής κυριαρχίας όλες οι εξουσίες οφείλουν να πηγάζουν από το λαό (άρθρο 1 §3 Συντ.). Κατά συνέπεια, κάθε διοικητική πράξη πρέπει να εκδίδεται βάσει των κανόνων που έθεσαν νομοθετικές διατάξεις γενικού χαρακτήρα. Οι νομοθετικοί κανόνες άλλοτε προσδιορίζουν επακριβώς το περιεχόμενο της διοικητικής πράξης υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις (δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης) και άλλοτε θέτουν απλά τα άκρα όρια μέσα στα οποία οφείλει η διοίκηση να ασκήσει τη διακριτική της ευχέρεια προς το σκοπό της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος.

Ανεξάρτητα από την ευχέρεια διαμόρφωσης του περιεχομένου, η διοίκηση οφείλει να εκδώσει την πράξη τηρώντας την προβλεπόμενη από το νόμο διοικητική διαδικασία.

Ως διοικητική διαδικασία ορίζεται το σύνολο των «απρόσωπων κανόνων γενικής εφαρμογής που ρυθμίζουν τη συγκρότηση, σύνθεση και λειτουργία των διοικητικών οργάνων, καθώς και την αρμοδιότητα και τις ενέργειες των διοικητικών οργάνων και των διοικουμένων που είναι αναγκαίες για την έκδοση των διοικητικών πράξεων» (Α. Μανιτάκης, Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, σ. 128 3 Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, σ. 163) , Γ. Σιούτη, «Η έννοια της διοικητικής διαδικασίας και η διαφορά της από τον τύπο της διοικητικής πράξης», ΕΔΔ 1991. 28 και Β. Σκουρή, «Θεμελιώδη ζητήματα της διοικητικής διαδικασίας», ΝοΒ 5/1993. 834)

Στην ελληνική έννομη τάξη, οι κυριότεροι κανόνες της διοικητικής διαδικασίας συναρθρώθηκαν στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν. 2690/1999) . Η νομοθετική πρόβλεψη συγκεκριμένης διαδικασίας αποσκοπεί στον περιορισμό της διοικητικής αυθαιρεσίας, στην εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης με την παράλληλη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και στη διασφάλιση των ατομικών δικαιωμάτων των πολιτών, όπως το δικαίωμα ίσης μεταχείρισης, το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, το δικαίωμα αναφοράς στη διοίκηση κ.α. Σε γενικές, δηλαδή γραμμές, οι αφηρημένοι αυτοί κανόνες διασφαλίζουν αφενός το δημόσιο συμφέρον και αφετέρου τα δικαιώματα των πολιτών. *Τα δύο αυτά συμφέροντα, δημόσιο και ατομικό, τα οποία άλλοτε συγκλίνουν και άλλοτε αποκλίνουν, επηρεάζονται κυρίως από τον αντίκτυπο που έχουν οι διαδικαστικοί κανόνες στο περιεχόμενο της πράξης.* Πιο συγκεκριμένα, η πιστή τήρηση της διαδικασίας αποβλέπει στη λήψη της ορθότερης κατά το δυνατό απόφασης . Με την τήρηση της διαδικασίας δημιουργούνται οι κατάλληλες προϋποθέσεις, ώστε να συγκεντρωθεί το απαραίτητο υλικό, να εξακριβωθούν τα πραγματικά περιστατικά και να ακουστούν οι ενδιαφερόμενοι, οι οποίοι για να μπορέσουν να εκφράσουν λυσιτελώς τις απόψεις τους θα πρέπει προηγουμένως να έχουν λάβει γνώση του φακέλου. Η τήρηση αυτή των διαδικαστικών εγγυήσεων και η ανάπτυξη του σκεπτικού της διοίκησης αποτυπώνονται στην αιτιολογία της πράξης, η οποία προκύπτει είτε από το σώμα της πράξης είτε από το φάκελο και καθιστά εφικτό τον έλεγχο της πράξης από τους ενδιαφερομένους, ώστε να ασκήσουν αποτελεσματικά τα δικαιώματά τους, από την ίδια τη διοίκηση ύστερα από την άσκηση διοικητικής προσφυγής και από τα δικαστήρια έπειτα από την άσκηση ενδίκου βοηθήματος. (Για τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της κωδικοποίησης βλ. Ε. Πρεβεδούρου, «Η κωδικοποίηση των γενικών αρχών της διοικητικής διαδικασίας – Συγκριτικές παρατηρήσεις κατά το ελληνικό και κοινοτικό δίκαιο», ΕΔΔΔΔ 3/2001, σ. 417 επ. 5 Βλ. Ε.

Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, σ. 164 6 Β. Σκουρής, «Θεμελιώδη ζητήματα της διοικητικής διαδικασίας», ΝοΒ 5/1993. 839 13).

Κατά συνέπεια, η διαδικασία δεν είναι αυτοσκοπός, αλλά αποσκοπεί στην ορθότερη δυνατή διαμόρφωση του περιεχομένου της πράξης . Επειδή, όμως, ο τρόπος διεξαγωγής θεωρείται κατά τεκμήριο ότι επιδρά στο περιεχόμενο της πράξης, οι διαδικαστικοί κανόνες διαθέτουν μία αυταξία .

Στην κοινοτική έννομη τάξη, αποδίδεται ιδιαίτερη σημασία στους διαδικαστικούς κανόνες, καθώς η αυστηρή τήρησή τους ανάγεται σε νομιμοποιητικό παράγοντα της δράσης των θεσμικών οργάνων . Καθώς τα εχέγγυα της διοικητικής διαδικασίας αποσκοπούν στην εύρεση της προσφορότερης λύσης, η τήρησή τους πείθει ευκολότερα τους αποδέκτες των πράξεων για την ορθότητα του περιεχομένου τους. *Πρόκειται για τη λεγόμενη νομιμοποιητική λειτουργία της διοικητικής δράσης.* Επειδή ο τρόπος συγκρότησης και διάρθρωσης της κοινοτικής έννομης τάξης δέχεται επικρίσεις λόγω του «δημοκρατικού ελλείμματος», η ορθολογική και διαφανής διεξαγωγή της διαδικασίας παραγωγής των κοινοτικών πράξεων με τη διασφάλιση της συμμετοχής των ενδιαφερομένων όχι μόνο με τον παραδοσιακό τρόπο της προηγούμενης ακρόασης, αλλά και μέσα από τον περισσότερο ευέλικτο και εύπλαστο θεσμό της δημόσιας διαβούλευσης, συνιστά νομιμοποιητικό παράγοντα της δράσης της Κοινότητας. Επιπλέον, η νομολογία του ΔΕΕ συνέβαλε σημαντικά στην εξέλιξη της παραδοσιακής αντίληψης για τη λειτουργία της διοικητικής διαδικασίας, σύμφωνα με την οποία η τήρηση των διαδικαστικών τύπων αποσκοπεί πρωτίστως στον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης . Πλέον, η οπτική αυτή έχει μετατοπισθεί προς την κατεύθυνση της αποτελεσματικής (βλ. Α. Γέροντα, Ο «εξευρωπαϊσμός» του εθνικού διοικητικού και δικονομικού δικαίου, εκδ. Σάκκουλα, 2009, σ. 140 βλ. Γ. Σιούτη, «Η έννοια της διοικητικής διαδικασίας και η διαφορά της από τον τύπο της διοικητικής πράξης», ΕΔΔ 1991. 28, Β. Σκουρή, «Θεμελιώδη ζητήματα της διοικητικής διαδικασίας», ΝοΒ 5/1993. 834 9 J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos Verlag, 2005, σ. 1148, βλ. Β. Σκουρή, «Θεμελιώδη ζητήματα της διοικητικής διαδικασίας», ΝοΒ 5/1993, 840 βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής για την ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου, COM (2002) 277 τελικό βλ. Ε. Πρεβεδούρου, Η σύνθετη διοικητική ενέργεια, σ. 397)προστασίας του ιδιώτη μέσα από την αυστηρή τήρηση των δικαιωμάτων άμυνας . Υπό την επίδραση της νομολογίας του ΔΕΕ έχει μεταβληθεί και η έννοια της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης, καθώς αποτελεσματικότερη θεωρείται πλέον η δράση της διοίκησης όταν ο ενδιαφερόμενος ιδιώτης είναι σε θέση να εκφράζει λυσιτελώς τις θέσεις του, ώστε η ενημέρωση της διοίκησης να είναι πλήρης και σφαιρική . Η μεγάλη σημασία των διαδικαστικών κανόνων για την κοινοτική έννομη τάξη αντικατοπτρίζεται και στην

αυστηρότητα του δικαστικού ελέγχου των διαδικαστικών πλημμελειών . Ο αυστηρός έλεγχος της διαδικασίας προτάσσεται ως αντίβαρο στον περιορισμένο έλεγχο της ουσίας λόγω της ευρείας διακριτικής ευχέρειας που απολαμβάνουν τα κοινοτικά θεσμικά όργανα και του οικονομικοπολιτικού χαρακτήρα των κοινοτικών πράξεων . Η αντιστρόφως ανάλογη αυτή σχέση μεταξύ του ελέγχου της ουσίας και του ελέγχου της διαδικασίας εντοπίζεται και στις εθνικές έννομες τάξεις. Πιο συγκεκριμένα, στις ακυρωτικές διαφορές, όπου ο έλεγχος της ουσίας είναι περιορισμένος, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στις διαδικαστικές πλημμέλειες, ενώ αντίθετα στις διαφορές ουσίας, όπου ο έλεγχος του περιεχομένου της πράξης είναι πλήρης, η θεραπεία των διαδικαστικών παραβάσεων γίνεται δεκτή με μεγαλύτερη ευκολία (Βλ. H. P. Nehl, *Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung*, σ. 227 14, F. Schoch, *Die Europäische Perspektive des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts*, σε E. Schmidt-Aßmann/W. Hoffmann-Riem (επιμ.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, Nomos Verlag, 1999, σ. 297 15 , Ε. Πρεβεδούρου, *Η σύνθετη διοικητική ενέργεια*, σ. 395 16, Β. Σκουρή, «Θεμελιώδη ζητήματα της διοικητικής διαδικασίας», ΝοΒ 5/1993. 840, Κ. Γώγο, *Οι αλυσιτελείς τυπικοί λόγοι ακυρώσεως επί πράξεων δέσμιας αρμοδιότητας - Ο ακυρωτικός δικαστής μεταξύ ουσιαστικής και τυπικής νομιμότητας της διοικητικής πράξης*, σε Χαριστήριο εις Λ. Θεοχαρόπουλο και Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, *Επιστ. Επετηρίδα ΝΟΠΕ Αριθμ. 10, ΑΠΘ, Θεσ/νίκη, 2009, σ. 73*).

Σύμφωνα με το άρθρο 5 της ενοποιημένης απόδοσης της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) , η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από την αρχή των δοτών ή κατ' ανάθεση αρμοδιοτήτων (*principle of conferral, Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung*). Σύμφωνα με την αρχή των δοτών αρμοδιοτήτων, η Ένωση ενεργεί μόνον εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη με τις Συνθήκες για την επίτευξη των στόχων που οι τελευταίες ορίζουν. Κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη. Αυτό σημαίνει ότι η Ένωση δεν διαθέτει την αρμοδιότητα της αρμοδιότητας (*Kompetenz-Kompetenz*), δεν είναι δηλαδή εξοπλισμένη με την εξουσία να καθορίζει μόνη της τις αρμοδιότητές της.

Η ratio της αρχής αυτής είναι η διασφάλιση της κυριαρχίας των κρατών μελών, ώστε κάθε διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης να ελέγχεται και να εγκρίνεται από τα εθνικά κοινοβούλια . Η άσκηση των ρητά αποδιδόμενων στην Ένωση αρμοδιοτήτων διέπεται από τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά το βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό

επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης . Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, τα εθνικά κοινοβούλια καθίστανται θεματοφύλακες της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας από τα κοινοτικά όργανα . Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης της Ένωσης δεν υπερβαίνουν τα απαιτούμενα για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών . Κατά συνέπεια, καθίσταται πάντοτε αναγκαία η επαλήθευση τόσο της αναγκαιότητας όσο και της έντασης της προβλεπόμενης δράσης σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς

Η διοικητική συνεργασία ως υποστηρικτική αρμοδιότητα Σύμφωνα με το άρθρο 2 της ενοποιημένης απόδοσης της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), οι αρμοδιότητες της Ένωσης διακρίνονται σε αποκλειστικές, συντρέχουσες και υποστηρικτικές ή συμπληρωματικές. Στην περίπτωση των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων, μόνον η Ένωση δύναται να νομοθετεί και να εκδίδει νομικά δεσμευτικές πράξεις, ενώ τα κράτη μέλη έχουν την εν λόγω δυνατότητα μόνο εάν εξουσιοδοτούνται ειδικά για αυτό το σκοπό από την Ένωση ή μόνο για να εφαρμόσουν τις πράξεις της Ένωσης. Όταν οι Συνθήκες απονέμουν στην Ένωση συντρέχουσα αρμοδιότητα με τα κράτη μέλη σε συγκεκριμένο τομέα, τότε τόσο η Ένωση όσο και τα κράτη μέλη δύνανται να νομοθετούν και να εκδίδουν νομικά δεσμευτικές πράξεις στον τομέα αυτό. Τα κράτη μέλη, όμως, ασκούν τις αρμοδιότητές τους κατά το μέτρο που η Ένωση δεν έχει ασκήσει τη δική της ή κατά το μέτρο που η Ένωση αποφάσισε να παύσει να ασκεί τη δική της αρμοδιότητα. Σε ορισμένους τομείς και υπό τους όρους που προβλέπουν οι Συνθήκες, η Ένωση έχει αρμοδιότητα να αναλαμβάνει δράσεις για την υποστήριξη, τον συντονισμό ή τη συμπλήρωση της δράσης των κρατών μελών, χωρίς ωστόσο να αντικαθιστά την αρμοδιότητά τους στους εν λόγω τομείς. Οι νομικά δεσμευτικές πράξεις της Ένωσης οι οποίες θεσπίζονται βάσει των διατάξεων των Συνθηκών που αφορούν τους τομείς (βλ. αναλυτικά Ρ. -Ε. Παπαδοπούλου, Τα εθνικά Κοινοβούλια στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ΕυρΠολ 1/2008. 137 επ. 21). Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης εφαρμόζουν τις αρχές της αναλογικότητας και της επικουρικότητας σύμφωνα με το σχετικό Πρωτόκολλο που έχει προσαρτηθεί στις ιδρυτικές Συνθήκες με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. (βλ. S. Van Raepenbusch, Η θεσμικής μεταρρύθμιση της Συνθήκης της Λισαβόνας, ΕΕΕυρΔ 3/2008. 465 αυτούς δεν μπορούν να περιλαμβάνουν εναρμόνιση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών) . Σύμφωνα με το άρθρο 6 στοιχείο ζ ΣΛΕΕ, στις υποστηρικτικές αρμοδιότητες ανήκει η διοικητική συνεργασία. Η συνδρομή των κοινοτικών οργάνων στον τομέα της διοικητικής συνεργασίας δικαιολογείται, καθώς η αποτελεσματική εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης από τα κράτη μέλη είναι ουσιώδους σημασίας για την καλή λειτουργία της Ένωσης και θεωρείται

ζήτημα κοινού ενδιαφέροντος, όπως πανηγυρικά διακηρύττει το άρθρο 197 ΣΛΕΕ. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το ίδιο άρθρο, η Ένωση μπορεί να υποστηρίζει τις προσπάθειες των κρατών μελών για τη βελτίωση της διοικητικής τους ικανότητας να εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Η υποστήριξη αυτή μπορεί να περιλαμβάνει ιδίως τη διευκόλυνση των ανταλλαγών πληροφοριών και δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και την υποστήριξη προγραμμάτων κατάρτισης. Κανένα κράτος μέλος δεν υποχρεούται να προσφύγει στην υποστήριξη αυτή. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας μέσω Κανονισμών σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, δύνανται να θεσπίζουν τα μέτρα που είναι αναγκαία προς τον σκοπό αυτό, αλλά δεν έχουν αρμοδιότητα να προβαίνουν σε οποιαδήποτε εναρμόνιση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών. Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει η διαδικαστική αυτονομία των κρατών μελών. Η υποστηρικτική αρμοδιότητα της Ένωσης περιορίζεται στην προσπάθεια βελτίωσης της διοικητικής ικανότητας των εθνικών διοικητικών οργάνων, χωρίς, όμως, να επεκτείνεται και στη δυνατότητα ομοιομορφοποίησης των εθνικών κανονιστικών διατάξεων (βλ. αντί πολλών P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006, σ. 816 18 II) . Ο περιορισμός της διαδικαστικής αυτονομίας κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου: η δέσμευση των εθνικών αρχών από τις θεμελιώδεις κοινοτικές αρχές . Το κοινοτικό δίκαιο της διοικητικής διαδικασίας εφαρμόζεται καταρχήν σε οριζόντιο επίπεδο, δηλαδή από τα κοινοτικά θεσμικά όργανα . Η οριζόντια αυτή εφαρμογή είναι περιορισμένης εμβέλειας, καθώς μόνο στο πεδίο του ανταγωνισμού διαθέτει η Κοινότητα έναν πλήρη εκτελεστικό μηχανισμό . Κατά συνέπεια, το μεγαλύτερο τμήμα των ευρωπαϊκών πολιτικών υλοποιείται σε κάθετο επίπεδο από τα όργανα των κρατών μελών. Στη γερμανική θεωρία, ως προς το κάθετο αυτό επίπεδο γίνεται διάκριση μεταξύ της άμεσης (unmittelbarer Vollzug) και της έμμεσης εκτέλεσης (mittelbarer Vollzug). Στην έμμεση εκτέλεση, οι εθνικές αρχές υποκαθιστούν στην ουσία τα κοινοτικά όργανα ιδίως κατά την εκτέλεση Κανονισμών σε τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης, όπως η τελωνειακή ένωση και η κοινή εμπορική πολιτική. Στις περιπτώσεις αυτές, τα εθνικά διοικητικά όργανα συμπληρώνουν τον κοινοτικό εκτελεστικό μηχανισμό, δρώντας έμμεσα ως «αντιπρόσωποι» της Ένωσης. Λόγω της υποκατάστασης των κοινοτικών οργάνων, οι εθνικές αρχές κατά την έμμεση εκτέλεση του κοινοτικού δικαίου εφαρμόζουν καταρχήν το εθνικό διοικητικό δίκαιο, αλλά στην πράξη δεν διαθέτουν μεγάλα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας ως προς τη διαμόρφωση των διοικητικών διαδικασιών . Στην άμεση εκτέλεση, ιδίως κατά την εφαρμογή των Οδηγιών , οι εθνικές αρχές καλούνται να εφαρμόσουν το ουσιαστικό κοινοτικό δίκαιο επιλέγοντας τα κατάλληλα μέσα σε νομοπαραγωγικό και διοικητικό επίπεδο, δεσμευόμενες μόνο ως προς το (S. Alber, “Die Rolle des EuGH bei der Europäisierung des Verwaltungsrechts”,σε Hill/Pitschas,

Europäisches Verwaltung-sverfahrensrecht, σ. 446, E. Πρεβεδούρου, Η σύνθετη διοικητική ενέργεια, σ. 396 , S. Alber, “Die Rolle des EuGH bei der Europäisierung des Verwaltungs-verfahrensrechts,, σ. 446, S. Alber, “Die Rolle des EuGH bei der Europäis-ierung des Verwaltungsverfahrensrechts,, σ. 450 , πρώην άρθρο 149 ΣΕΚ, νυν άρθρο 288 ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο η Οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος μέλος, όσον αναφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Αυτό σημαίνει ότι στις εν λόγω περιπτώσεις τα κράτη μέλη είναι αρμόδια να διαμορφώσουν κατά βούληση τη διοικητική διαδικασία εκτέλεσης των ουσιαστικών κανόνων. Ακόμη και στην άμεση, όμως, εκτέλεση, όπου τα κράτη μέλη διαθέτουν καταρχήν μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια, τα εθνικά όργανα δεσμεύονται από συγκεκριμένες θεμελιώδεις αρχές που έχει διαπλάσσει το ΔΕΕ με τη νομολογία του και οι οποίες αποσκοπούν στην αποτελεσματική εφαρμογή του ουσιαστικού κοινοτικού δικαίου. Πρόκειται για τις αρχές της ισοδυναμίας ή μη διάκρισης και της αποτελεσματικότητας.

Οι αρχές της ισοδυναμίας και αποτελεσματικότητας ως διπλό όριο στη διαδικαστική αυτονομία των κρατών μελών. Όπως προαναφέρθηκε, στο οριζόντιο επίπεδο εκτέλεσης του κοινοτικού δικαίου εναπόκειται καταρχήν στα κράτη μέλη να ρυθμίσουν τις δικονομικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις που πρέπει να τηρούνται κατά την εφαρμογή των κοινοτικών διατάξεων από τις εθνικές αρχές. Προκειμένου, όμως, να διασφαλισθεί η ομοιόμορφη και αποτελεσματική εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου παρά τις μεγάλες διαφορές που υφίστανται στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών, το ΔΕΚ έθεσε στη δικονομική και διαδικαστική αυτονομία των κρατών μελών το διπλό όριο των αρχών της ισοδυναμίας και αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου . Σύμφωνα με την αρχή της ισοδυναμίας ή της μη διάκρισης ή της ίσης μεταχείρισης, οι κατά την εκτέλεση του κοινοτικού δικαίου εφαρμοζόμενοι διαδικαστικοί κανόνες του εθνικού δικαίου δεν επιτρέπεται να είναι λιγότερο ευνοϊκοί από εκείνους που διέπουν παρόμοιες καταστάσεις εσωτερικής φύσεως. Κατά τη νομολογία του ΔΕΕ, προκειμένου να διαπιστωθεί σε μία συγκεκριμένη περίπτωση κατά πόσον τηρείται η αρχή της ισοδυναμίας, εναπόκειται στα εθνικά δικαστήρια, καθώς είναι τα μόνα τα οποία έχουν άμεση γνώση των κανόνων που ισχύουν για τις διαδικασίες του (βλ. ιδίως αποφάσεις του ΔΕΚ της 16ης Δεκεμβρίου 1976, C-33/76, Rewe, Συλλ. 1976, σ. 747, σκ. 5, και C-45/76, Comet, Συλλ. 1976, σ. 765, σκ. 12 έως 16, της 27ης Φεβρουαρίου 1980, C-68/79, Just, Συλλ. 1980/I, σ. 253, σκ. 25, της 9ης Νοεμβρίου 1983, C-199/82, San Giorgio, Συλλ. 1983, σ. 3595, σκ. 14, της 25ης Φεβρουαρίου 1988, C-331/85, C-376/85 και 378/85, Bianco και Girard, Συλλ. 1988, σ. 1099, σκ. 12, της 24ης Μαρτίου 1988, C-104/86, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλ. 1988, σ. 1799, σκ. 7, της 14ης Ιουλίου 1988, C-123/87 και 330/87, Jeunehomme και EGI, Συλλ. 1988, σ. 4517, σκ. 17, της 9ης Ιουνίου

1992, C-96/91, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλ. 1992, σ. I-3789, σκ. 12 και της 19ης Νοεμβρίου 1991, C-6/90 και C-9/90, Francovich κ.λπ., Συλλ. 1991, σ. I-5357, σκ. 43) εσωτερικού δικαίου, να εξακριβώσουν κατά πόσο οι διαδικαστικές προϋποθέσεις που θέτει το εσωτερικό δίκαιο για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων που παρέχει στους ιδιώτες το κοινοτικό δίκαιο είναι σύμφωνες προς την αρχή αυτή και να εξετάσει τόσο το αντικείμενο όσο και τα ουσιώδη στοιχεία των διαδικασιών του εσωτερικού δικαίου που φέρονται ως παρόμοιες . Δεύτερο και εντονότερο φραγμό στη διαδικαστική αυτονομία των κρατών μελών συνιστά η αρχή της αποτελεσματικότητας ή της μη ματαίωσης. Σύμφωνα με την εν λόγω αρχή, η εφαρμογή του εθνικού διαδικαστικού δικαίου δεν επιτρέπεται να καθιστά πρακτικά αδύνατη ή να δυσχεραίνει υπέρμετρα την εκτέλεση του κοινοτικού δικαίου. Ειδικότερα, οι συνθήκες και τα χρονικά όρια που προβλέπονται από το εθνικό δίκαιο για την άσκηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο οφείλουν να διασφαλίζουν την αποτελεσματική τους άσκηση . Με τη διάπλαση των δύο αυτών αρχών από το ΔΕΕ επιτεύχθηκε σε μεγάλο βαθμό η ομοιόμορφη και αποτελεσματική εφαρμογή του ουσιαστικού κοινοτικού δικαίου και αποσοβήθηκε ο κίνδυνος να καταστούν τα δικαιώματα που απονέμει στους ιδιώτες το κοινοτικό δίκαιο «γράμμα κενό» λόγω της μη εναρμόνισης των εθνικών δικαίων διοικητικής διαδικασίας . Παρά το θετικό αυτό αποτέλεσμα, σε ορισμένες περιπτώσεις με αφορμή κυρίως το εθνικό δικονομικό δίκαιο, θεωρήθηκε ότι το ΔΕΕ περιόρισε υπέρμετρα τη δικονομική και διαδικαστική αυτονομία των κρατών μελών υπερβαίνοντας τα όρια που θέτουν οι Συνθήκες . Χαρακτηριστικό παράδειγμα σημαντικής διείσδυσης στη δικονομική αυτονομία των κρατών μελών αποτελεί η απόφαση Peterbroeck , στην οποία κρίθηκε ότι εθνική ρύθμιση περί αποκλεισμού (βλ. αποφάσεις του ΔΕΚ της 1ης Δεκεμβρίου 1998, C-326/96, Levez, Συλλ. 1998, σ. I- 7835, σκ. 39 και 43, της 16ης Μαΐου 2000, C-78/98, Preston, σκ. 49, της 7ης Ιανουαρίου 2004, C-201/02, Delena Wells, Συλλ. 2004, σ. I-723, σκ. 70 30 C-33/76, Rewe, C-45/76, Comet, ό.π. 31 (Π. Μ. Ευστρατίου, «Αποτελεσματική εκτέλεση του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου και αυτονομία του εθνικού διαδικαστικού και δικονομικού δικαίου – Προβληματισμοί με αφορμή την απόφαση του ΔΕΚ στην υπόθεση Peterbroeck της 14.12.1995», Δ 1998. 154, Α. Γέροντα, Ο «εξευρωπαϊσμός» του εθνικού διοικητικού και δικονομικού δικαίου, σ. 104, Κ. Κακούρη, «Υπάρχει δικονομική αυτονομία των κρατών μελών;», ΝοΒ 1998, σ. 3, G. Haibach, “Die Rechtsprechung des EuGH zu den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens,, NVwZ 5/1998, σ. 460 33 Απόφαση του ΔΕΚ της 14ης Δεκεμβρίου 1995, C-312/93, Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS κατά Βελγικού Δημοσίου, Συλλ. 1995, σ. I-04599 21 νέων ενστάσεων μετά την πάροδο συγκεκριμένης προθεσμίας αντίκειται στην αποτελεσματική εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στο μέτρο που αποκλείει τη δυνατότητα του εθνικού δικαστηρίου να ερευνήσει τυχόν παραβίαση του

κοινοτικού δικαίου στην περίπτωση που κανένας από τους διαδίκους δεν προέβαλε εμπρόθεσμα σχετικό ισχυρισμό.

Στην πράξη επειδή οι θεμελιώδεις αρχές της διοικητικής διαδικασίας συνιστούν κοινά παραδεδεγμένες δικαιοκρατικές εγγυήσεις σε όλες τις ευρωπαϊκές έννομες τάξεις, δεν είναι συνήθης η περίπτωση πλήρους αποκλεισμού της άσκησης των αρχών αυτών σε συγκεκριμένες διοικητικές διαδικασίες, ώστε να τύχει άμεσης εφαρμογής το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο βάσει της αρχής της υπεροχής. Αντίθετα, τα περισσότερα προβλήματα ανακύπτουν, όταν η εθνική έννομη τάξη αναγνωρίζει μεν τα δικαιώματα αυτά, αλλά υποβάλλει την άσκησή τους σε συγκεκριμένες τυπικές προϋποθέσεις, οι οποίες ενδέχεται να διαφέρουν από τις αντίστοιχες προϋποθέσεις (βλ. Ε. Πρεβεδούρου, Η σύνθετη διοικητική ενέργεια, σ. 410, Λ. Παπαδοπούλου, Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της υπεροχής, σ. 209 επ. 43 C-222/86, UNECTEF 24 άσκησης ενώπιον των κοινοτικών θεσμικών οργάνων) . Στις περιπτώσεις αυτές, είναι δύσκολο να στοιχειοθετηθεί άμεση σύγκρουση των εθνικών κανόνων που καθιερώνουν τις διαδικαστικές λεπτομέρειες άσκησης, όπως λόγου χάρη τις προθεσμίες, τον τρόπο υποβολής αιτήσεων για πρόσβαση στο φάκελο της υπόθεσης, τη διαδικασία διεξαγωγής της προηγούμενης ακρόασης κλπ., με το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο, το οποίο απλά κατοχυρώνει συγκεκριμένα διαδικαστικά δικαιώματα. Ο τρόπος άσκησης των δικαιωμάτων αυτών ενώπιον των εθνικών αρχών δεν εξειδικεύεται μέσω του δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου λόγω έλλειψης σχετικής αρμοδιότητας της Κοινότητας. Κατά συνέπεια, βάσει της διαδικαστικής αυτονομίας των κρατών μελών εναπόκειται και πάλι στο εθνικό δίκαιο να προσδιορίσει τις διαδικαστικές λεπτομέρειες άσκησης των θεμελιωδών διαδικαστικών αρχών. Κατά την εξειδίκευση αυτή τα κράτη μέλη υποχρεούνται να τηρούν τις προαναφερθείσες αρχές της ισοδυναμίας και αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου. Προκύπτει, λοιπόν, ότι η αρχή της υπεροχής δεν μπορεί να εφαρμοστεί, ώστε να μείνουν ανεφάρμοστοι κανόνες του εθνικού δικαίου, που ρυθμίζουν τις λεπτομέρειες άσκησης των θεμελιωδών αρχών της διοικητικής διαδικασίας. Ως προς την ομοιομορφοποίηση αυτή των λεπτομερειακών ρυθμίσεων άσκησης των κοινοτικών δικαιωμάτων ενώπιον των εθνικών αρχών, ως πιο πρόσφορο εργαλείο κρίνεται η εφαρμογή των αρχών της ισοδυναμίας και αποτελεσματικότητας.

Στο άρθρο 41 του Ευρωπαϊκού Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων κατοχυρώνεται το δικαίωμα χρηστής διοίκησης και συγκεκριμένα το δικαίωμα κάθε προσώπου στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεών του από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης. Σύμφωνα με τη δεύτερη παράγραφο του ίδιου άρθρου, το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει ιδίως το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης πριν τη λήψη δυσμενούς ατομικού μέτρου, το δικαίωμα πρόσβασης στο φάκελο, τηρουμένων των

νομίμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου και την υποχρέωση της διοίκησης για αιτιολόγηση των αποφάσεών της. Με την κύρωση της Συνθήκης της Λισαβόνας ο Χάρτης έχει την ίδια νομική ισχύ με τις ιδρυτικές Συνθήκες, όπως ρητά προβλέπεται στο άρθρο 6 §1 ΣΕΕ. Το εν λόγω άρθρο κωδικοποιεί στην ουσία τις θεμελιώδεις αρχές της διοικητικής διαδικασίας, όπως διαπλάστηκαν νομολογιακά από το ΔΕΕ. Άλλωστε, στο προοίμιο του Χάρτη αναφέρεται ρητά ότι οι διατάξεις του αποκρυσταλλώνουν, σεβόμενες τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα της Ένωσης, καθώς και την αρχή της επικουρικότητας, τα δικαιώματα που απορρέουν ιδίως από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις και τις διεθνείς υποχρεώσεις των κρατών μελών, την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών (ΕΣΔΑ), τους Κοινωνικούς Χάρτες που έχουν υιοθετηθεί από την Ένωση και το Συμβούλιο της Ευρώπης καθώς και από τη νομολογία του ΔΕΕ και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ). Η υποχρέωση αιτιολογίας των αποφάσεων των κοινοτικών οργάνων και το δικαίωμα πρόσβασης (βλ. την πολύ ενδιαφέρουσα άποψη της Β. Χρήστου, «Η αρχή της καλής διοίκησης στο ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο», ΕφημΔΔ 2/2008. 278 επ.), για τη διαφοροποίηση μεταξύ των εννοιών της «καλής διοίκησης» και της «χρηστής διοίκησης». Το ΔΕΕ με τη νομολογία του διέπλασε το δικαίωμα πρόσβασης στο φάκελο και το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης ως θεμελιώδη δικαιώματα άμυνας των ιδιωτών στα πλαίσια της διοικητικής διαδικασίας, τα οποία αποτυπώθηκαν ρητά στο Χάρτη. Τα δύο αλληλοεξαρτώμενα αυτά διαδικαστικά δικαιώματα μαζί με την υποχρέωση αιτιολογίας των αποφάσεων της διοίκησης συνθέτουν τον πυρήνα του δικαιώματος χρηστής διοίκησης. Στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη, η ανάγκη για την ανάπτυξη ενός γενικού δικαιώματος στη χρηστή διοίκηση προέκυψε ιδίως με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ και τη δημιουργία του θεσμού του Ευρωπαϊού Διαμεσολαβητή, ο οποίος είχε έκτοτε την αρμοδιότητα διαχείρισης παραπόνων των πολιτών της Ένωσης για κακοδιοίκηση των κοινοτικών οργάνων . Κατά συνέπεια, κρίθηκε αναγκαία η διάπλαση ενός δικαιώματος, το οποίο θα συνέχει όλες τις δικαιοκρατικού χαρακτήρα υποχρεώσεις της διοίκησης απέναντι στους πολίτες. Για το λόγο αυτό το εν λόγω δικαίωμα όπως αποτυπώθηκε στο Χάρτη συστηματοποιεί την εξωτερική διάσταση της χρηστής διοίκησης, καθώς επικεντρώνεται στις αξιώσεις του πολίτη προς τη διοίκηση και όχι (S. Magiera, σε J. Meyer/N. Bernsdorff (επιμ.), Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, σ. 452 47 P. Craig, EU Administrative Law, ό.π., σ. 280 28) στον καθεαυτό τρόπο αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης, την εσωτερική δηλαδή διάσταση . Φορέας του δικαιώματος στη χρηστή διοίκηση είναι κάθε φυσικό και νομικό πρόσωπο και όχι μόνο οι πολίτες της Ένωσης, όπως ορίζεται για τα υπόλοιπα «δικαιώματα των πολιτών» του Τίτλου V του Χάρτη. Το ευρύ

αυτό υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής επιβεβαιώνει τον δικαιοκρατικό χαρακτήρα του εν λόγω δικαιώματος, όπως τονίσθηκε επανειλημμένα από το ΔΕΕ , οι εκφάνσεις του οποίου συνιστούν θεμελιώδεις εγγυήσεις του πολίτη απέναντι στην οργανωμένη δημόσια εξουσία. Πράγματι, το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, το δικαίωμα πρόσβασης στο φάκελο και η υποχρέωση αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων εγγυώνται την αποτελεσματική υπεράσπιση του ιδιώτη στα πλαίσια της διοικητικής διαδικασίας, αλλά και στην τυχόν μεταγενέστερη δικαστική διαδικασία. Κατά συνέπεια, τα δικαιώματα ανάγονται περισσότερο σε «δικαιώματα του ανθρώπου» και όχι απλά «του πολίτη», καθώς κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο είναι αναγκαίο να μπορεί να αμυνθεί αποτελεσματικά, όταν επίκειται η έκδοση μίας δυσμενούς σε βάρος του πράξης . **Δεδομένου ότι το μεγαλύτερο μέρος του ουσιαστικού κοινοτικού δικαίου εκτελείται έμμεσα από τα κράτη μέλη, ο περιορισμός αυτός φαλκιδεύει σημαντικά την προστασία του δικαιώματος στη χρηστή διοίκηση** . Ως λόγος του περιορισμένου πεδίου εφαρμογής θα μπορούσε να προβληθεί η δικονομική και διαδικαστική αυτονομία των κρατών μελών. Κατά τη ρητή διατύπωση του Χάρτη (άρθρο 51 §1 εδ. β), οι διατάξεις του δεν διευρύνουν τις αρμοδιότητες της Ένωσης. Κατά συνέπεια, ο Χάρτης δεν θα μπορούσε να περιορίσει τη διαδικαστική αυτονομία των κρατών μελών, χωρίς να έχει προηγουμένως παραχωρηθεί η σχετική αρμοδιότητα στην Ένωση. Ειδικά, όμως, ως προς τις θεμελιώδεις αρχές της διοικητικής διαδικασίας, το ΔΕΕ έχει ήδη θεμελιώσει μέσα από τη νομολογία του την άμεση εφαρμογή τους όταν τα κράτη μέλη εφαρμόζουν κοινοτικό δίκαιο . Ένα επιπλέον επιχειρήμα που θα συνηγορούσε υπέρ της πρόβλεψης της ισχύος των δικαιωμάτων του άρθρου 41 και ενώπιον των κρατών μελών αποτελεί η ιδιαίτερη φύση των δικαιωμάτων αυτών ως δικαιοκρατικών εγγυήσεων και όχι ως απλών δικαιωμάτων του πολίτη. Για τους λόγους αυτούς, γίνεται ορθά δεκτό ότι το άρθρο 51 (βλ. διεξοδική απαρίθμηση σε Π.-Μ., Ευστρατίου, «Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοίκησης», 1290 52S. Magiera, σε J. Meyer/N. Bernsdorff (επιμ.), Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, σ. 453, Π.-Μ., Ευστρατίου, «Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοίκησης», σ. 1291, H. Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union unter Einbeziehung der vom EuGH entwickelten Grundrechte und der Grundrechtsregelungen der Verträge: Kommentar, σ. 327 53 Π.-Μ., Ευστρατίου, «Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοίκησης», σ. 1291 54 Βλ. C-222/86, UNECTEF) αυτό δεν αναιρεί την υποχρέωση των κρατών μελών να εφαρμόζουν τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου όταν εκτελούν το κοινοτικό δίκαιο .

Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο έχει δικαίωμα να λαμβάνει γνώση των εγγράφων του φακέλου του που έχουν συγκεντρωθεί από το κοινοτικό όργανο στα πλαίσια της διοικητικής διαδικασίας. Η έννοια του «εγγράφου» ερμηνεύεται εδώ ευρέως περιλαμβάνοντας κάθε πιθανό

υπόθεμα, δηλαδή το χαρτί, το έγγραφο ηλεκτρονικής μορφής ή την ηχητική, οπτική ή οπτικοακουστική εγγραφή . Τα έγγραφα αυτά πρέπει να αφορούν την υπόθεση του φορέα του δικαιώματος άμεσα ή έμμεσα. Αυτό σημαίνει ότι ενδέχεται να πρόκειται και για έγγραφα τρίτων, στα οποία η πρόσβαση, όμως, περιορίζεται από τα νόμιμα συμφέροντα της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου. Ωστόσο, όπως έχει οριοθετηθεί από τη νομολογία του ΔΕΕ, το δικαίωμα αυτό δεν καλύπτει κάθε έγγραφο σχετικό με την υπόθεση, αλλά κυρίως τα έγγραφα που αξιοποιήθηκαν από το κοινοτικό όργανο για τη διατύπωση των αιτιάσεων . Ο τρόπος πρόσβασης στα απαραίτητα έγγραφα εξαρτάται από το αίτημα του ενδιαφερομένου. Σε περίπτωση που ο ενδιαφερόμενος είναι εγκατεστημένος μακριά από το κοινοτικό όργανο, είναι δυνατόν να του αποσταλούν αντίγραφα ή ενδεχομένως ηλεκτρονική πρόσβαση σε βάσεις δεδομένων .

Η υποχρέωση αιτιολογίας των πράξεων των κοινοτικών οργάνων (άρθρο 41§2γ) . Το πρώην άρθρο 253 ΣΕΚ κατοχύρωνε την υποχρέωση αιτιολόγησης των Κανονισμών, Οδηγιών και Αποφάσεων που εκδίδονταν από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, καθώς και των Κανονισμών, Οδηγιών και Αποφάσεων του Συμβουλίου ή της Επιτροπής, κυρίως μέσω της αναφοράς στις προτάσεις ή γνώμες που απαιτούνταν κατά τους όρους των Συνθηκών για την έκδοσή τους. Η υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της κατοχυρώνεται και στο άρθρο 41 §1γ του Χάρτη, ως ειδική έκφανση του γενικού δικαιώματος στη χρηστή διοίκηση. Στη διάταξη αυτή, όπως και στην ιδρυτική Συνθήκη, αποτυπώνεται στην 104 C 28/08 P, Bavarian Lager, σκ. 78 Συνθήκη της Λισαβόνας για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, υπογράφηκε στη Λισσαβόνα στις 13 Δεκεμβρίου 2007, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 306 της 17ης Δεκεμβρίου 2007 βλ, T. Von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht, ως προς το προϊσχύον καθεστώς, σ. 262 46 ουσία η θεμελιώδης κοινοτική αρχή της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων, όπως διαπλάστηκε από τη νομολογία των κοινοτικών δικαστηρίων . Στην «έννοια των αποφάσεων της διοίκησης» *εμπίπτει κάθε πράξη διοικητικού οργάνου της Ένωσης, ατομική ή κανονιστική, δυσμενής ή ευμενής.*

Η υποχρέωση αιτιολογήσεως αποτελεί ουσιώδη τύπο για την εξωτερική νομιμότητα της πράξης και πρέπει να διακρίνεται από το ζήτημα της βασιμότητας της αιτιολογίας, δεδομένου ότι η τελευταία αφορά την ουσιαστική νομιμότητα της πράξης . Κατά συνέπεια, ισχυρισμοί π.χ. περί υπάρξεως σφαλμάτων εκτιμήσεως στις αιτιολογικές σκέψεις δεν εμπίπτουν στον λόγο ακυρώσεως που αφορά την παράβαση ουσιαστικών τύπων, αλλά στην ουσία της πράξης και συγκεκριμένα στην ύπαρξη εσφαλμένης νομικής βάσης . Ο ουσιώδης αυτός τύπος της πράξης προϋποθέτει την ύπαρξη συγκεκριμένης, σαφούς και πλήρους αιτιολογίας στο ίδιο

το σώμα της πράξης . Η αναφορά της αιτιολογίας στο σώμα της πράξης συνιστά τον «τύπο» της αιτιολογίας. Η απαίτηση αυτή για πλήρη αναφορά της αιτιολογίας στην ίδια την πράξη έχει μετριάσει ως ένα βαθμό από τη νομολογία του ΔΕΕ. Πιο συγκεκριμένα, ενώ κατά πάγια νομολογία από την πράξη πρέπει να προκύπτει κατά τρόπο σαφή και μη επιδεχόμενο παρερμηνεία η συλλογιστική της κοινοτικής αρχής που εξέδωσε την προσβαλλομένη πράξη , δεν 107 Βλ. Διάταξη του Προέδρου του Πρωτοδικείου της 26ης Σεπτεμβρίου 1997, Carla Micheli και λοιποί κατά Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Υπόθεση T-183/97 R, Συλλ. 1997, σ. II-01473, όπου αναφέρεται ρητά ότι «η αρχή της επαρκώς ακριβούς αιτιολογίας, που καθιερώνει η Συνθήκη, αποτελεί μια από τις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου» - - T. Von Danwitz, *Europäisches Verwaltungsrecht*, σ. 262 109 Βλ. ενδεικτικά Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου (όγδοο τμήμα) της 19ης Μαΐου 2010, *Pyg Phyo Tay Za* κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, Υπόθεση T-181/08, Συλλ, 2010, αδημ., σκ. 93 110 βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 29ης Φεβρουαρίου 1996, C-296/93 και C-307/93, Γαλλία κατά Επιτροπής και Ιρλανδία κατά Επιτροπής, Συλλ. 1996, σ. I-795, σκ. 76 111 H. Jarass, *ό.π.*, σ. 335 βλ. και απόφαση του ΓΔΕΕ της 19ης Μαΐου 2010, *Pyg Phyo Tay Za* κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, Υπόθεση T-181/08, Συλλ, 2010, σκ. 94, όπου αναφέρεται ότι η αιτιολογία πρέπει να κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο ταυτόχρονα με τη βλαπτική γι' αυτόν πράξη βλ. την απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 1995, C-466/93, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft κ.λπ.*, σκ. 16 47 απαιτείται, ωστόσο, η αιτιολογία να διευκρινίζει όλα τα καίρια πραγματικά και νομικά στοιχεία. **Το ζήτημα αν η αιτιολογία μιας αποφάσεως ικανοποιεί τις απαιτήσεις της σαφήνειας και πληρότητας πρέπει να εκτιμάται σε σχέση όχι μόνο με το κείμενό της αλλά και με το πλαίσιο της καθώς και με το σύνολο των νομικών κανόνων που διέπουν το σχετικό θέμα. Κατά συνέπεια, εφόσον από την αμφισβητούμενη πράξη προκύπτει το ουσιώδες στοιχείο** του επιδιωκόμενου από το κοινοτικό όργανο στόχου, είναι περιττό να απαιτείται ειδική αιτιολογία για κάθε μια από τις τεχνικές φύσεως επιλογές του εν λόγω οργάνου . Από τις σκέψεις αυτές προκύπτει, βέβαια, ότι το νομικό ζήτημα της αναφοράς των ουσιωδών αιτιολογικών ερεισμάτων στο σώμα της πράξης, ως τύπου της ίδιας της αιτιολογίας αλλά και της πράξης, συνδέεται με την απαιτούμενη έκταση της αιτιολογίας, η οποία διαφέρει από τις ιδιαίτερες κάθε φορά συνθήκες και τη φύση της πράξης.

Η κοινοτική αρχή της αιτιολογίας των πράξεων των κοινοτικών οργάνων επιτελεί συγκεκριμένες λειτουργίες που αναδεικνύουν τη σημασία της. Βασικός σκοπός της είναι να παράσχει στον ενδιαφερόμενο *επαρκείς ενδείξεις* ως προς το αν η πράξη είναι βάσιμη ή αν είναι ενδεχομένως πλημμελής, οπότε θα μπορεί να αμφισβητηθεί το κύρος της ενώπιον του κοινοτικού δικαστή¹¹⁴ . Επιπλέον, η αιτιολογία αποτελεί σημαντικό εργαλείο του δικαστή κατά

τον έλεγχο της νομιμότητας της πράξη .

Ειδικά στις περιπτώσεις δυσμενών πράξεων που ο ενδιαφερόμενος δεν διέθετε δικαίωμα ακρόασης πριν από την έκδοσή τους, επισημαίνεται στη νομολογία του ΔΕΕ ότι η τήρηση της υποχρέωσης αιτιολογήσεως είναι ιδιαίτερα σημαντική, καθώς συνιστά τη μοναδική εγγύηση που επιτρέπει στον ενδιαφερόμενο, τουλάχιστον μετά (120 Απόφαση του ΠΕΚ (πέμπτο τμήμα) της 11ης Μαρτίου 2009, *Télévision française 1 SA (TF1)* κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Υπόθεση T-354/05, Συλλ. 2009, σ. II00471, σκ. 155 121 βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις του ΔΕΚ της 13ης Μαρτίου 1985, C-296/82 και 318/82, *Κάτω Χώρες και Leeuwarder Papierwarenfabriek* κατά Επιτροπής, Συλλ. 1985, σ. 809, σκ. 19, της 14ης Φεβρουαρίου 1990, C-350/88, *Delacre κ.λπ.* κατά Επιτροπής, Συλλ. 1990, σ. I-395, σκέψεις 15 και 16, της 29ης Φεβρουαρίου 1996, C-56/93, *Βέλγιο* κατά Επιτροπής, Συλλ. 1996, σ. I-723, σκ. 86, και της 2ας Απριλίου 1998, C-367/95 P, *Επιτροπή κατά Sytraval και Brink's France*, Συλλ. 1998, σ. I-1719, σκ. 63 122 Απόφαση του ΔΕΚ (τμήμα μείζονος συνθέσεως) β Οι πράξεις διακριτικής ευχέρειας Στις περιπτώσεις ευρείας εξουσίας εκτιμήσεως των κοινοτικών οργάνων, τα αρμόδια όργανα έχουν υποχρέωση να εξετάζουν με **επιμέλεια και αμεροληψία** τα συναφή στοιχεία της συγκεκριμένης περιπτώσεως και να αιτιολογούν επαρκώς την απόφασή τους .

Στην ελληνική έννομη τάξη, «το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου πριν από κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του» κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 §2 του Συντάγματος. Η άσκηση του εν λόγω συνταγματικού δικαιώματος εξειδικεύεται με το άρθρο 6 του ΚΔΔια/σίας (N. 2690/1999), το οποίο υποχρεώνει τις «διοικητικές αρχές, πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου να καλούν τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, εγγράφως ή προφορικώς, ως προς τα σχετικά ζητήματα». Η συνταγματική διάταξη και το άρθρο 6 του ΚΔΔια/σίας συμπίπτουν ως προς το εύρος τους . Είναι σκόπιμο να επισημανθεί ότι το εν λόγω διαδικαστικό δικαίωμα συμπίπτει σε μεγάλο βαθμό ως προς το περιεχόμενό του με το αντίστοιχο κοινοτικό δικαίωμα, καθώς η προηγούμενη ακρόαση ως θεμελιώδης διαδικαστική αρχή απορρέουσα από την αρχή του κράτους δικαίου ανευρίσκεται στις συνταγματικές παραδόσεις των περισσότερων κρατών μελών, οι οποίες και ενέπνευσαν τη σχετική νομολογία του ΔΕΕ. Με την οριοθέτηση αυτή αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος οι πράξεις δέσμιας αρμοδιότητας ή οι πράξεις «που δεν οφείλονται σε υποκειμενική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου». Το ζήτημα αυτό θα αναλυθεί διεξοδικά στο ειδικό κεφάλαιο για τους περιορισμούς του δικαιώματος, καθώς αξιολογείται ενδεχομένως ως το σημαντικότερο σημείο τριβής μεταξύ της εθνικής θεμελιώδους διαδικαστικής αρχής της προηγούμενης ακρόασης σε σχέση με την αντίστοιχη

κοινοτική.

Ο φορέας του δικαιώματος, που είναι κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο εναντίον του οποίου κινείται διοικητική διαδικασία έκδοσης ατομικής δυσμενούς πράξης, διαθέτει, όπως και στην κοινοτική έννομη τάξη, τρεις βασικές αξιώσεις: την αξίωση για έγγραφη κλήση και ενημέρωση, την αξίωση διατύπωσης των απόψεών του και την αξίωση να ληφθούν υπόψη οι παρατηρήσεις του από το διοικητικό όργανο. 1. Η αξίωση του ενδιαφερομένου για έγγραφη κλήση και ενημέρωση. Η διοίκηση, πριν προβεί στην έκδοση δυσμενούς πράξης, οφείλει να απευθύνει κλήση προς τον ενδιαφερόμενο για να εκθέσει τις απόψεις του και να θέσει υπό όψη της Διοικήσεως τα στοιχεία που έχει στη διάθεσή του. Σύμφωνα με το άρθρο 16 §2 του ΚΔΔια/σίας, η κλήση προς ακρόαση είναι έγγραφη, αναφέρει τον τόπο, την ημέρα και την ώρα της ακρόασης και προσδιορίζει το αντικείμενο του μέτρου ή της ενέργειας. Σύμφωνα με την πρόσφατη απόφαση του ΣτΕ 2381/2009 ο έγγραφος τύπος της κλήσης δεν είναι αναγκαίο να τηρείται στο δίκαιο των συμβάσεων, όταν η Διοίκηση καλεί τον αντισυμβαλλόμενο της να εκφράσει τις απόψεις του πριν από τη λήψη εις βάρος του δυσμενούς μέτρου, λόγω της ανάγκης ταχείας περατώσεως των διαφορών από διοικητικές συμβάσεις, αλλά αρκεί η προφορική κλήση για την παροχή (βλ. αντί πολλών ΣτΕ (Ολομ.) 3690/2009 σκ. 9) - Ωστόσο μπορεί νομοθετικά να προβλεφθεί δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης βλ. Α. Τάχο, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 2003, σ. 618 . Ως δυσμενής θεωρείται από τη νομολογία η πράξη που προκαλεί «θετική βλάβη» στον αποδέκτη της, βλ. αναλυτικά Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, σ. 342 56 εξηγήσεων . Ο περιορισμός του εγγράφου τύπου, ακόμη και σε περιπτώσεις όπου επιβάλλεται η ταχεία περάτωση της διαδικασίας, ενδέχεται να περιστείλει την αξίωση του ενδιαφερομένου για ακριβή και πλήρη ενημέρωση κατά την κλήση του για ακρόαση. Το ζήτημα, πάντως παραπέμφθηκε στην επταμελή σύνθεση, απ' όπου αναμένεται το τελικό πόρισμα. Ως προς το περιεχόμενο της κλήσης, η νομολογία, διασφαλίζοντας την αξίωση ενημέρωσης, απαιτεί να καθορίζεται σ' αυτή ειδικά και συγκεκριμένα το ζήτημα επί του οποίου καλείται ο ενδιαφερόμενος να δώσει εξηγήσεις και γενικότερα να εκθέσει τις απόψεις του, διότι «μόνον έτσι καθίσταται δυνατή η υπεράσπιση των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του» .

Ο ενδιαφερόμενος έχει αξίωση πριν τη λήψη της δυσμενούς πράξης να εκθέσει τις απόψεις του, τις αντιρρήσεις του και να θέσει υπό όψη της Διοικήσεως τα στοιχεία που έχει στη διάθεσή του. Η αξίωση αυτή λειτουργεί όχι μόνο υπέρ του ενδιαφερομένου, αλλά και υπέρ της διοίκησης, καθώς με τον τρόπο αυτό αποκτά ευρύτερη ενημέρωση σχετικά με την υπό εξέταση υπόθεση . Η διατύπωση των απόψεων λαμβάνει χώρα γραπτά ή προφορικά (άρθρο 6 §1 ΚΔΔια/σίας), όπως και 138 ΣτΕ 2381/2009, σκ. 8 με μειοψηφία του προεδρεύοντος Συμβούλου και δύο παρέδρων 139 ΣτΕ 3798/1984, 5064/1987, 3161/1992, 3143/2000, 1105/2008,

2159/2009 140 ΣτΕ 2159/2009, σκ. 5 Βλ. Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, σ. 337 Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 3744/2009, όπου κρίθηκε ότι τηρείται ο τύπος της προηγούμενης ακρόασης, όταν παρέχεται η δυνατότητα υποβολής γραπτών αντιρρήσεων επί της έκθεσης 57 στην κοινοτική έννομη τάξη. Επιπλέον, το υιοθετούμενο μέτρο πρέπει να λαμβάνεται μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα από την ακρόαση του ενδιαφερομένου (άρθρο 6 §1 ΚΔΔια/σίας), ώστε να μην μεταβάλλονται τα δεδομένα βάσει των οποίων στήριξε την άμυνά του ο φορέας του δικαιώματος. Ο ενδιαφερόμενος διατηρεί την αξίωση διατύπωσης των απόψεών του, ακόμη και όταν οι σχετικές με τη δυσμενή διοικητική πράξη διατάξεις προβλέπουν δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής (άρθρο 6 §4 του ΚΔΔια/σίας), όπως ακριβώς και στο κοινοτικό δίκαιο, καθώς η προηγούμενη ακρόαση αποσκοπεί στην αποτροπή της έκδοσης της πράξης και όχι στη μεταγενέστερη εξαφάνισή της. Ωστόσο, κατά τη νομολογία, στο δίκαιο των συμβάσεων η υποχρέωση της Διοικήσεως να καλέσει τον αντισυμβαλλομένο της να εκφράσει τις απόψεις του προ της λήψεως εις βάρος του δυσμενούς μέτρου αίρεται, όταν οι κείμενες διατάξεις προβλέπουν τη δυνατότητα άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής, λόγω της ανάγκης ταχείας περατώσεως των διαφορών εκ διοικητικών συμβάσεων¹⁴³. Η εξαίρεση αυτή δεν φαίνεται να συμβιβάζεται ούτε με τις απαιτήσεις του κοινοτικού δικαίου, αλλά ούτε και με τις εθνικές δικαιοκρατικές εγγυήσεις, δεδομένων των διαφορετικών λειτουργιών της προηγούμενης ακρόασης και της διοικητικής προσφυγής. Η αποτελεσματική άσκηση της διατύπωσης των απόψεων διασφαλίζεται μέσω της τήρησης συγκεκριμένης διαδικασίας, η τήρηση της οποίας, πρέπει να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου¹⁴⁴. Η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει την ενημέρωση του ενδιαφερομένου μέσω της κλήσης τουλάχιστον πέντε πλήρεις μέρες πριν την ακρόαση, υπό τις προϋποθέσεις που προαναφέρθηκαν, καθώς και τη γνώση από μέρους του ενδιαφερομένου των σχετικών αποδεικτικών στοιχείων (άρθρο 6 §2 εδαφ. γ' του ΚΔΔια/σίας). Σύμφωνα με το άρθρο 6 §2 εδαφ. 3 του ΚΔΔια/σίας «η λήψη υπόψη των απόψεων του ενδιαφερομένου, πρέπει να προκύπτουν από την αιτιολογία της διοικητικής πράξης». Η αξίωση αυτή έχει την έννοια ότι το διοικητικό όργανο οφείλει στην αιτιολογία της πράξης να σχολιάσει τους ουσιώδεις ισχυρισμούς του διοικουμένου. Επίσης, κατά τη νομολογία, είναι αναγκαίο ο ενδιαφερόμενος να εκθέτει τις απόψεις του ενώπιον του αποφασίζοντος οργάνου ή τουλάχιστον να προκύπτει από το φάκελο ότι οι απόψεις αυτές διαβιβάστηκαν στον αποφασίζον οργάνο, γεγονός που διασφαλίζει την αξίωση του ενδιαφερομένου να ληφθούν υπόψη οι ισχυρισμοί του. Γ.

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ, για την ανάκληση εντός του «ευλόγου» χρόνου της πενταετίας (α.ν. 261/68) παράνομης ευμενούς πράξης, η οποία ισοδυναμεί με δυσμενή πράξη, δεν απαιτείται η τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης, αν και η διοίκηση έχει

διακριτική ευχέρεια να ανακαλέσει την πράξη, διότι η ενδεχόμενη ανάκληση θα στηρίζεται στη μη συνδρομή των νόμιμων προϋποθέσεων έκδοσης της πράξης και όχι σε υποκειμενική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου. **Η θέση, όμως, αυτή στερεί από το διοικούμενο τη δυνατότητα να επικαλεστεί την παραβίαση της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ή τη δημιουργία βλάβης δυσανάλογα μεγαλύτερης από το όφελος για το δημόσιο συμφέρον, ισχυρισμούς, τους οποίους θα μπορούσε να λάβει υπόψη η διοίκηση, εφόσον δρα κατά διακριτική ευχέρεια. Συμπερασματικά, ο περιορισμός αυτός του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης δεν φαίνεται να συμβιβάζεται ούτε με τις συνταγματικές διατάξεις, αλλά ούτε και με την αντίστοιχη διαδικαστική αρχή του κοινοτικού δικαίου**

Αιτιολογία είναι «η έκθεση των πραγματικών και νομικών λόγων, που οδήγησαν τη Διοίκηση στην απόφασή της, καθώς και η παράθεση των κριτηρίων βάσει των οποίων άσκησε η Διοίκηση τη διακριτική της ευχέρεια» Το πιο ισχυρό συνταγματικό έρεισμα της υποχρέωσης αιτιολογίας αποτελεί η αρχή του κράτους δικαίου, η οποία κατοχυρώνεται ρητά στο άρθρο 25 §1 του ισχύοντος Συντάγματος και από την οποία απορρέει η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης. Σε επίπεδο κοινού νόμου, η υποχρέωση αιτιολογίας των ατομικών διοικητικών πράξεων ρυθμίζεται με το άρθρο 17 ΚΔΔια/σίας. Πριν τη θέση σε ισχύ του ΚΔΔια/σίας και τη γενική πρόβλεψη της υποχρέωσης αιτιολογίας όλων των ατομικών διοικητικών πράξεων, η νομολογία είχε διαπλάσσει τη θεωρία των «εκ φύσεως αιτιολογητέων πράξεων», στις οποίες περιλαμβάνονταν κυρίως οι δυσμενείς πράξεις και οι πράξεις διακριτικής ευχέρειας. Για τις κατηγορίες των πράξεων αυτών, όπως θα αναλυθεί και στη συνέχεια, το ΣτΕ εξακολουθεί να απαιτεί αυξημένη υποχρέωση αιτιολογίας. Σύμφωνα με το άρθρο 17 §2 του ΚΔΔια/σίας, η αιτιολογία πρέπει να είναι σαφής, ειδική, επαρκής. **Κατά τη νομολογία ανεπαρκής θεωρείται η αιτιολογία που επαναλαμβάνει απλά τις προϋποθέσεις που απαιτεί ο νόμος, χωρίς να αποτυπώνει την** (ΔΕΚ της 6ης Δεκεμβρίου 2001, C-353/99 P, Συμβούλιο της ΕΕ κατά Heidi Hautala, Συλλ. 2001, σ. I-9565, σκ. 28 199 Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, σ. 346 200 Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, σ. 346, Γ. Γεραπετρίτης, Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων, σ.70-72, Χρ. Μουκίου, Ο έλεγχος του ακυρωτικού δικαστή επί του νομίμου ερείσματος ατομικής διοικητικής πράξης, Τιμ. Τόμ. ΣτΕ, σ. 711. 73) **υπαγωγή των πραγματικών ζητημάτων της υπόθεσης στον εφαρμοστέο κανόνα ή χωρίς να αναφέρει τις ειδικές συνθήκες που πληρούνται εν προκειμένω για να θεωρηθεί ότι συντρέχουν όλες οι νόμιμες προϋποθέσεις. Επιπλέον, η αιτιολογία αρκεί να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, εκτός αν προβλέπεται ρητώς στο νόμο ότι πρέπει να περιέχεται στο σώμα της πράξης. Η ρύθμιση αυτή είναι σκόπιμο να συγκριθεί με τη αντίστοιχη απαίτηση στην**

κοινοτική έννομη τάξη. Πιο συγκεκριμένα, όπως προαναφέρθηκε στην κοινοτική έννομη τάξη απαιτείται η αιτιολογία να προκύπτει από την ίδια την πράξη ή τουλάχιστον να κοινοποιείται ταυτόχρονα με την πράξη. Ορθότερο ίσως θα ήταν, επομένως, και στην ελληνική έννομη τάξη να θεωρηθεί ότι, προκειμένου το διοικητικό όργανο να φανεί συνεπές στην αρχή της νομιμότητας της διοίκησης και να διευκολύνει τον δικαστικό έλεγχο της διοικητικής πράξης, πρέπει να παραθέτει έστω και συνοπτικά στο σώμα της πράξης, τα νομικά και πραγματικά δεδομένα που το οδήγησαν στην έκδοση . Σε αντίθετη περίπτωση ο φάκελος της υπόθεσης, από τον οποίο προκύπτει η αιτιολογία της πράξης θα πρέπει να κοινοποιείται ταυτόχρονα με την πράξη. Η απαίτηση αυτή είναι εύλογη, καθώς οι δυσμενείς πράξεις προκαλούν θετική βλάβη στα έννομα συμφέροντα των αποδεκτών τους και για το λόγο αυτό απαιτούν την ιδιαίτερα σαφή και εμπεριστατωμένη αιτιολογία, ώστε να μπορέσει ο ενδιαφερόμενος αξιολογώντας την να ασκήσει αποτελεσματικά τα δικαιώματά του. β. Οι πράξεις διακριτικής ευχέρειας Η αιτιολογία των πράξεων που εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια είναι σκόπιμο να περιγράφει τη διαπίστωση της συνδρομής των κρίσιμων πραγματικών περιστατικών που απαιτούνται για να πληρωθούν οι προϋποθέσεις του νόμου καθώς και τα κριτήρια που έχει θέσει το διοικητικό όργανο στα πλαίσια άσκησης της διακριτικής του ευχέρειας²⁰⁶ . Οι αυξημένες αυτές απαιτήσεις δικαιολογούνται, ώστε μέσω του ελέγχου της αιτιολογίας να αποτρέπεται η αυθαίρετη χρήση της διακριτικής ευχέρειας για στόχους αλλότριους από την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Αντίθετα, όπως προαναφέρθηκε, βασική λειτουργία της αιτιολογίας στις πράξεις διακριτικής ευχέρειας της κοινότητας αποτελεί η νομιμοποίηση της κοινοτικής δράσης και η τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας. **Ειδικότερα κατά το δικανικό συλλογισμό, η Διοίκηση υποχρεούται να αιτιολογεί τις κατ' ενάσκηση της διακριτικής της ευχέρειας πράξεις επιλογής των δημοσίων υπαλλήλων που καταλαμβάνουν για ορισμένο χρονικό διάστημα τις θέσεις Προϊσταμένων Διεύθυνσης, καθώς και των κατώτερων εκείνης οργανικών μονάδων για τρεις κυρίως λόγους: Πρώτον, κρίθηκε ότι είναι αναγκαίο να καθίσταται η Διοίκηση ιδιαίτερα προσεκτική κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας τόσο ενόψει της ανάγκης εξυπηρέτησης του εν γένει (βλ. Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, σ. 348 206 Χρ. Μουκίου, Ο έλεγχος του ακυρωτικού δικαστή επί του νομίμου ερείσματος ατομικής διοικητικής πράξης, σ. 712-713) δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλει την εύρυθμη, αμερόληπτη και αξιόπιστη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, όσο και της ανάγκης ορθής και δίκαιης κρίσης των συγκεκριμένων εκάστοτε υποψηφίων. Η ανάγκη αυτή ενισχύεται ιδίως λόγω του μεγάλου αριθμού υποψηφίων για τις θέσεις Προϊσταμένων Διευθύνσεων οι οποίοι προέρχονται από περισσότερες κατηγορίες υπαλλήλων (ΠΕ, ΤΕ, ΔΕ) που διαθέτουν διαφορετικά τυπικά και ουσιαστικά προσόντα, χωρίς**

μάλιστα να υφίσταται μεταξύ τους το στοιχείο της αρχαιότητας, ενώ δεν αποκλείεται, όταν συντρέχουν οι προβλεπόμενες από το νόμο προϋποθέσεις, οι υποψήφιοι να κατέχουν και διαφορετικούς βαθμούς (Α' και Β'). Δεύτερον, επισημάνθηκε ότι χάρη στην αιτιολογία καθίστανται γνωστοί στους υπαλλήλους οι λόγοι για τους οποίους δεν επελέγησαν μετά από τη σύγκρισή τους με τους προκριθέντες, ώστε να πείθονται ότι η Διοίκηση προέβη στην επιλογή βάσει πράγματι νομίμων κριτηρίων και όχι κατά τρόπο αυθαίρετο. Τέλος, τονίσθηκε ότι από την πληρότητα της αιτιολογίας εξαρτάται η αποτελεσματικότητα του δικαστικού ελέγχου της άσκησης της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης, ενόψει του συνταγματικώς κατοχυρωμένου ατομικού δικαιώματος παροχής έννομης προστασίας (άρθρο 20 §1 Συντάγματος), της ακυρωτικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας (άρθρο 95 §1 του Συντάγματος) και των αντίστοιχων επιταγών της Ε.Σ.Δ.Α. (άρθρο 6 §1 και 13). Η απόφαση αυτή ερμηνεύει με συστηματικότητα και συνέπεια τη λειτουργία της αιτιολογίας στις πράξεις διακριτικής ευχέρειας ενόψει των συνταγματικών επιταγών και για το λόγο αυτό κινείται προς την ευκαία κατεύθυνση ως προς την οριοθέτηση της υποχρέωσης αιτιολογίας των πράξεων διακριτικής ευχέρειας.

Συμπερασματικές κρίσεις: I. Ο κατ' αποτέλεσμα περιορισμός της διαδικαστικής αυτονομίας των κρατών μελών μέσω της νομολογίας του ΔΕΕ Από την ανάλυση που προηγήθηκε προκύπτει ότι μέσω της διάπλασης των αρχών της ισοδυναμίας και αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου από τη νομολογία του ΔΕΕ επιτεύχθηκε σε μεγάλο βαθμό η ομοιόμορφη και αποτελεσματική εφαρμογή του ουσιαστικού κοινοτικού δικαίου και αποσοβήθηκε ο κίνδυνος να καταστούν τα δικαιώματα που απονέμει στους ιδιώτες το κοινοτικό δίκαιο «γράμμα κενό» λόγω της μη εναρμόνισης των εθνικών δικαίων διοικητικής διαδικασίας. Εφόσον, όμως, τα κράτη μέλη εξακολουθούν να διαθέτουν διαδικαστική αυτονομία βάσει του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου, είναι αναγκαίος ο κατ' αποτέλεσμα αυτός περιορισμός να σέβεται τις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και να τηρεί τη θεμελιώδη κοινοτική αρχή της αναλογικότητας. Το ΔΕΕ απέδειξε έμπρακτα το σεβασμό αυτό με την αναγνώριση της μη αναγκαιότητας αιτιολόγησης των εθνικών κανονιστικών πράξεων που εφαρμόζουν κοινοτικό δίκαιο II. Η σε γενικές γραμμές επίτευξη της ομοιομορφοποίησης των θεμελιωδών αρχών της διοικητικής διαδικασίας Η σύγκριση της έννοιας, του περιεχομένου και των βασικών προϋποθέσεων άσκησης των θεμελιωδών αρχών της διοικητικής διαδικασίας στην ελληνική και κοινοτική έννομη τάξη καταδεικνύει ότι η ομοιομορφοποίηση των αρχών αυτών έχει επιτευχθεί σε ένα μεγάλο βαθμό. Η σημαντική αυτή σύγκλιση οφείλεται, πέρα από τη συμβολή της νομολογίας του ΔΕΕ, και στο γεγονός ότι οι κοινοτικής

προέλευσης αρχές της διοικητικής διαδικασίας εμπνέονται από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών. Κατά συνέπεια, οι εθνικές ρυθμίσεις που διέπουν την άσκηση των θεμελιωδών αυτών δικαιωμάτων είναι συχνά περισσότερο λεπτομερείς από τις αντίστοιχες κοινοτικές. Την έλλειψη αναλυτικών κοινοτικών ρυθμίσεων, με εξαίρεση το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, καλύπτει σε μεγάλο βαθμό το δικαιοπλαστικό έργο της νομολογίας του ΔΕΕ. Παρατηρείται επομένως μία αλληλεπίδραση μεταξύ της κοινοτικής και των εθνικών εννόμων τάξεων, η οποία κατέστη εμφανής ειδικά ως προς το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα. Υπό την επίδραση της νομολογίας του ΔΕΕ και του δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου εδραιώθηκε πλέον στις ηπειρωτικές εθνικές έννομες τάξεις η αρχή της ανοιχτής και διαφανούς δράσης της δημόσιας διοίκησης, μεταλλάσσοντας την παραδοσιακή αρχή της μυστικότητας της διοικητικής δράσης. Η νέα πρόκληση που αντιμετωπίζουν πλέον από κοινού και με την ίδια «αμηχανία» κοινοτική και εθνικές έννομες τάξεις είναι η οριοθέτηση του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα σε σχέση με το δικαίωμα προστασίας των προσωπικών δεδομένων. Η οριοθέτηση αυτή αφορά τόσο το γενικό δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, που έχει αυτονομηθεί από τα στενά όρια της διοικητικής διαδικασίας, όσο και το αμιγώς διαδικαστικό δικαίωμα πρόσβασης στο φάκελο. Ως προς τα σημεία τριβής της κοινοτικής με την ελληνική έννομη τάξη στο πεδίο των θεμελιωδών αρχών της διοικητικής διαδικασίας, προκύπτει ότι μεμονωμένες περιπτώσεις φαλκίδευσης των δικαιωμάτων αυτών παρατηρούνται και στις δύο έννομες τάξεις. Αν και η ελληνική έννομη τάξη, χάρη στην προωθημένη νομολογία του ΣτΕ, έχει καταφέρει να περιορίσει σημαντικά τις περιπτώσεις υποχώρησης των διαδικαστικών δικαιωμάτων για λόγους δημοσίου συμφέροντος, η κοινοτική έννομη τάξη εξακολουθεί να προτάσσει το κοινοτικό συμφέρον στις τριμερείς σύνθετες διοικητικές ενέργειες μεταξύ «Επιτροπής - κρατών μελών - ιδιωτών» στον τομέα του διοικητικού οικονομικού δικαίου έναντι της προστασίας των δικαιωμάτων άμυνας των θιγομένων. Και στην ελληνική έννομη τάξη, όμως, παρατηρούνται σε συγκεκριμένες περιπτώσεις αυστηρότεροι περιορισμοί των εν λόγω δικαιωμάτων σε σχέση με την κοινοτική έννομη τάξη, όπως η νομολογιακή κατασκευή για την έκδοση δυσμενούς πράξης που αποκλείει την προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου, η απαίτηση ευλόγου ενδιαφέροντος για την πρόσβαση στα έγγραφα των δημοσίων αρχών ή η μη απαίτηση να περιλαμβάνεται έστω και στοιχειωδώς η αιτιολογία στο σώμα της πράξης. Υπό το πρίσμα των σκέψεων αυτών, προκύπτει ότι η ομοιομορφοποίηση των θεμελιωδών αρχών της διοικητικής διαδικασίας βάσει της διαρκούς αλληλεπίδρασης κοινοτικής και εθνικών εννόμων τάξεων αποτελεί μία δυναμική διαδικασία η οποία οφείλει να αντιμετωπίσει τις νέες προκλήσεις που παρουσιάζονται και να συνεχίσει την πορεία της προς την κατεύθυνση του στόχου της

πρακτικής εναρμόνισης των κοινοτικών, εθνικών, συλλογικών αλλά και ατομικών συμφερόντων. Βλαχόπουλος Σ., Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία των προσωπικών δεδομένων: τα όρια μεταξύ αποκάλυψης και απόκρυψης στην εκτελεστική εξουσία, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007 Γεραπετρίτης Γ., Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων: θεσμική και δικαιοπολιτική αντιμετώπιση στην Ελλάδα, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998 Γέροντας Α., Ο «εξευρωπαϊσμός» του εθνικού διοικητικού και δικονομικού δικαίου, εκδ. Σάκκουλα, 2009 Γλαράκη Μ., Οι περιορισμοί για λόγους δημοσίου συμφέροντος του δικαιώματος πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2005 Γώγος Κ., Κανόνες Δεοντολογίας της δημόσιας διοίκησης, εκδ. Σάκκουλα, 2000 Του ιδίου, Οι αλυσιτελείς τυπικοί λόγοι ακυρώσεως επί πράξεων δέσμιας αρμοδιότητας - Ο ακυρωτικός δικαστής μεταξύ ουσιαστικής και τυπικής νομιμότητας της διοικητικής πράξης, σε Χαριστήριο εις Λ. Θεοχαρόπουλο και Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Επιστ. Επετηρίδα ΝΟΠΕ Αριθμ. 10, ΑΠΘ, Θεσ/νίκη, 2009, σ. 73- 101 Δαγτόγλου Π., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004 Δετσαρίδης Χ., Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων, εκδ. Σάκκουλα, 2006 Του ιδίου, «Η επίδραση του κοινοτικού δικαίου στη νομιμότητα της διοικητικής δράσης», ΕΔΔΔΔ 1/2010, σ. 19-35 Ευστρατίου Π.-Μ., «Αποτελεσματική εκτέλεση του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου και αυτονομία του εθνικού διαδικαστικού και δικονομικού δικαίου – Προβληματισμοί με αφορμή την απόφαση του ΔΕΚ στην υπόθεση *Peterbroeck* της 14.12.1995», Δ 1998, σ. 152-173 Του ιδίου, «Το θεμελιώδες ευρωπαϊκό δικαίωμα χρηστής διοίκησης», Τιμ. Τ. του ΣτΕ – 75 χρόνια, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004, σ. 1275 Κακούρη Κ., «Υπάρχει δικονομική αυτονομία των κρατών μελών;», ΝοΒ 1998, σ. 3 82 Καραγεώργου Β., Η διοικητική διαδικασία υπό την επίδραση της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, εκδ. Σάκκουλα, 2005 Κεκελέκη Μ., Κοινοτική Πολιτική Κρατικών Ενισχύσεων: Διαδικασία και Δικαιώματα των ενδιαφερομένων μερών, ΔηΣΚΕ 2/2004, σ. 136 Κουτούπα-Ρεγκάκου Ε./Τάχος Α., «Η πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία κατά τη γαλλική νομολογία», ΕΔΔ 1990, σ. 169-176 Κουτούπα-Ρεγκάκου Ε., Η διοικητική διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, εκδ. Σάκκουλα, 1995 Της ίδιας, Αόριστες και τεχνικές έννοιες στο Δημόσιο Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, 1997 Της ίδιας, Δίκαιο του Περιβάλλοντος, εκδ. Σάκκουλα, 2007 Λαζαράτος Π., Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στη διοικητική διαδικασία, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1992 Λέντζης Δ., Η πρόσβαση στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων, εκδ. Σάκκουλα, 2008 Μανιτάκης Α., Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας, εκδ. Σάκκουλα, 1994 Μαυρίκας Ν., «Η πρόσβαση στα έγγραφα (ερμηνευτική προσέγγιση, υπό το πρίσμα των γνωμοδοτήσεων του ΝΣΚ)», ΘΠΔΔ 5/2009, σ. 529-538 Παπαδοπούλου Λ., Εθνικό Σύνταγμα και κοινοτικό δίκαιο: Το ζήτημα της υπεροχής, εκδ. Σάκκουλα, 2009 Παπαδοπούλου Μ., Ζητήματα ακυρωτικού ελέγχου της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων: ελευθερία του νομοθέτη,

ευχέρεια της Διοίκησης και ακυρωτικός έλεγχος του δικαστή, Τιμ. Τ. του ΣτΕ – 75 χρόνια, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004, σ. 797-798 Παπαδοπούλου Ρ.-Ε., «Τα εθνικά Κοινοβούλια στο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά τη Συνθήκης της Λισαβόνας», ΕυρΠολ 1/2008, σ. 137 Πρεβεδούρου Ε., «Η κωδικοποίηση των γενικών αρχών της διοικητικής διαδικασίας – Συγκριτικές παρατηρήσεις κατά το ελληνικό και κοινοτικό δίκαιο», ΕΔΔΔΔ 3/2001, σ. 417-426 Της ίδιας, Η σύνθετη διοικητική ενέργεια: εθνικό δίκαιο και κοινοτική προοπτική, εκδ. Σάκκουλα, 2005 83 Της ίδιας, Σχόλιο στην απόφαση του ΠΕΚ της 14ης Φεβρουαρίου 2006, Τ-376/05 και Τ-383/05, TEA-CEGOS SA [Γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου που διέπουν τη διοικητική διαδικασία], ΕΔΔΔΔ 2/2006, σ. 456-459 Σιούτη Γ., «Η έννοια της διοικητικής διαδικασίας και η διαφορά της από τον τύπο της διοικητικής πράξης», ΕΔΔ 1991, σ. 26-32 Σκουρής Β., «Θεμελιώδη ζητήματα της διοικητικής διαδικασίας», ΝοΒ 5/1993, σ. 833-841 Σκουρής Β./Μεγγλίδου Σ. (επιμ.), Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, 2003 Σπηλιωτόπουλος Ε., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002 Στάγκος Π./Σαχπεκίδου Ε., Δίκαιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Σάκκουλα, 2000 Σωτηρόπουλος Β., Περαιτέρω χρήση πληροφοριών του δημοσίου τομέα, εκδ. Σάκκουλα, 2007 Τάχος Α., Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, εκδ. Σάκκουλα, 2003 Του ιδίου, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, 2005 Χρήστου Β., «Η αρχή της καλής διοίκησης στο ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο», ΕφημΔΔ 2/2008, σ. 277-292 Χρυσόγονος Κ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2006 , Alber S., “Die Rolle des EuGH bei der Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts,» σε Hill/Pitschas, Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht, Duncker & Humblot, Berlin, 2004, σ. 445-475 Boysen S., “Das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane und Mitgliedstaaten in der Rechtsprechung der europäischem Gerichte,» Die Verwaltung 43/2009, σ. 215-246 84 Classen C. D., Gute Verwaltung im Recht der EU, Duncker & Humblot, Berlin, 2008 Craig P., EU Administrative Law, Oxford University Press, 2006 Geiger R./Khan D. E./Kotzur M., EUV/AEUV Kommentar, C.H. Beck Verlag, 2010 Haibach G., “Die Rechtsprechung des EuGH zu den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens,» NVwZ 5/1998, σ. 456-462 Jarass H., Charta der Grundrechte der Europäischen Union unter Einbeziehung der vom EuGH entwickelten Grundrechte und der Grundrechtsregelungen der Verträge: Kommentar, Beck, 2010 Kahl W., Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee, σε Axer/Kahl/Mager/Reimer (Hrsg.), Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase, Τόμος εκτός σειράς, Die Verwaltung 2010, σ. 39 - 93 Kuntze S., “Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss,» σε Bergmann/Kenntner (επιμ.), Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, Boorberg,

2002, σ. 144-161 Magiera S., σε J. Meyer/N. Bernsdorff (επιμ.), *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, Baden-Baden, 2006, σ. 450 επ. Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Verlag C.H. Beck, 2009 Nehl H. P., *Europäisches Verwaltungsverfahren und Gemeinschaftsverfassung*, Duncker & Humblot, Berlin, 2002 Prévédourou E., *L' evolution de l' autonomie procedural des états membres de l' Union Européenne*, Bruylant, 1999 Rodriguez Iglesias G. C., "Zu den Grenzen der verfahrensrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts,, *EuGRZ* 1997, σ. 289- 295 Ruffert M., "Die Europäisierung der Verwaltungsrechtslehre,, *Die Verwaltung* 36/2003, σ. 293-319 Του ιδίου, "Europäisiertes Allgemeines Verwaltungsrecht im Verwaltungsverbund,, *Die Verwaltung* 41/2008, σ. 543-570 85 Scheuing D., "Europäisierung des Verwaltungsrecht – Zum mitgliedstaatlichen Verwaltungsvollzug des EG-Rechts am Beispiel der Rückforderung gemeinschaftswidriger Beihilfen,, *Die Verwaltung* 34/2001, σ. 107-143 Schmidt-Aßmann E./Hoffmann-Riem W. (επιμ.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, Nomos Verlag, 1999 Schwarze J., *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos Verlag, 2. Auflage, 2005 Trantas G., *Akteneinsicht und Geheimhaltung im Verwaltungsrecht*, Duncker & Humblot, Berlin, 2004 Von Danwitz T., *Europäisches Verwaltungsrecht*, Springer 2008 Zygoura O., "Europäisierung des Verwaltungsverfahrensrechts – Länderbericht Griechenland,, σε Hill/Pitschas, *Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht*, Duncker & Humblot, Berlin, 2004, σ. 155-186

Ο ΣΥΜΠΑΡΑΣΤΑΤΗΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΤΗ ΚΑΙ ΤΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗΣ

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΦΕΡΕΤΖΑΚΗΣ