



ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΠΑΤΡΑΣ
ΣΧΟΛΗ: ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ: ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΘΕΜΑ: «ΙΣΟΤΗΤΑ, ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑ, ΕΠΙΕΙΚΕΙΑ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΕΩΣ»

ΦΟΙΤΗΤΕΣ:

ΓΚΙΚΑΣ ΚΥΡΙΑΚΟΣ
ΚΑΡΜΠΑΛΙΩΤΗΣ ΜΑΡΙΟΣ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ:

ΜΑΝΙΑΤΗΣ ΑΝΤΩΝΙΟΣ

ΠΑΤΡΑ 2012

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	3
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΙΣΟΤΗΤΑΣ	4
1.1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ	4
1.2. ΚΑΘΙΕΡΩΣΗ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ ΚΑΙ ΘΕΜΕΛΙΩΔΟΥΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	4
1.3. ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ	5
1.4. ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΗ ΙΣΟΤΗΤΑ	6
1.5. ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΗ Ή ΑΝΑΛΟΓΙΚΗ ΙΣΟΤΗΤΑ	8
1.6. ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΙΣΟΤΗΤΑ	12
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΕΠΙΕΙΚΕΙΑ	17
2.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΚΑΙ ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ	17
2.1.1 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ	18
2.2 ΤΟ ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ	20
2.4 Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΚΑΙ Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΘΙΕΡΩΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ	34
2.7 Η ΣΧΕΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ ΜΕ ΤΗΝ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟ ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ	40
2.8 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΠΙΕΙΚΕΙΑΣ	47
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο ΑΚΡΟΑΣΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΑΚΡΟΑΣΗ	50
3.1. ΣΚΟΠΟΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	52
3.2. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	53
3.2.1 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΕΩΣ ΜΕΤΑ Η ΔΙΑ ΠΛΗΡΕΞΟΥΣΙΟΥ ΔΙΚΗΓΟΡΟΥ	53
3.3. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	55
3.4. ΦΟΡΕΙΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ	56
3.5. ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ	57
3.6 ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΑΚΡΟΑΣΕΩΣ ΚΑΤΑ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ	57
3.7 ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΑΚΡΟΑΣΕΩΣ ΚΑΤΑ ΤΟΝ ΚΩΔΙΚΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ	58
3.8 ΑΝΤΙΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΚΑΙ ΕΠΟΜΕΝΗ ΑΚΡΟΑΣΗ	60
3.9 ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΔΙΑΡΚΟΥΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ ΚΑΙ Η ΑΚΡΟΑΣΗ	60
3.10 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	61
ΕΠΙΛΟΓΟΣ	63
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	67

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα εργασία έχει στόχο να μελετήσει την ισότητα την αναλογικότητα, την επιείκεια, αλλά και το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως. Η μεθοδολογία της εργασίας στηρίζεται στη συλλογή δευτερογενών δεδομένων, τα οποία συλλέχθηκαν μέσα από σχετική με το θέμα βιβλιογραφία αλλά και σχετικές ιστοσελίδες με το θέμα.

Η εργασία ολοκληρώνεται μέσα από τρία κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο μελετά την αρχή της ισότητας και συγκεκριμένα, προβαίνει σε μια ιστορική εξέλιξη της αρχής της ισότητας, παραθέτει την καθιέρωση της αντικειμενικής αρχής και των θεμελιωδών δικαιωμάτων, παρουσιάζει το περιεχόμενό της, τη νομική πραγματικότητα αλλά και την ουσιαστική και αναλογική ισότητα.

Το δεύτερο κεφάλαιο αναλύει την αρχή της αναλογικότητας και την αρχή της επιείκειας, αποσαφηνίζοντας το εννοιολογικό περιεχόμενό τους και τις προϋποθέσεις εφαρμογής τους, τη νομολογιακή και συνταγματική καθιέρωση της αρχής της αναλογικότητας και στο τέλος επισημαίνει τη σχέση της αρχής της αναλογικότητας με την αρχή της χρηστής διοίκησης και το πεδίο εφαρμογής της.

Το τρίτο και τελευταίο κεφάλαιο μελετά την ακρόαση και συγκεκριμένα τη διοικητική ακρόαση, επισημαίνοντας το σκοπό του δικαιώματος, τις προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος, τη διαδικασία της δικαστικής ακρόασης, τους φορείς του δικαιώματος και τους περιορισμούς της.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΙΣΟΤΗΤΑΣ

1.1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ

Η αρχή της ισότητας άρρηκτα συνυφασμένη με τις έννοιες της ελευθερίας και της δικαιοσύνης αποτελεί το θεμέλιο της δημοκρατίας. Διατυπωμένη ήδη από την αρχαιότητα, αντικείμενο αναζητήσεων των φιλοσόφων και του Διαφωτισμού¹. Υπάρχουν βέβαια διαφοροποιήσεις ως προς την έννοια της αρχής της ισότητας, όπως αυτή διατυπώθηκε στην αρχαία Ελλάδα, καθώς η αρχή της ισότητας αφορούσε μόνο τους ελεύθερους πολίτες και όχι τους δούλους· μόνο η στωική φιλοσοφία αναγνώριζε την ισότητα όλων των ανθρώπων².

Η αρχή της ισότητας διακηρύχθηκε από τα πρώτα συνταγματικά κείμενα, τα οποία ήταν η Διακήρυξη των Δικαιωμάτων της αμερικανικής πολιτείας της Βιργινίας της 12ης Ιουνίου 1776, την Αμερικανική Διακήρυξη της Ανεξαρτησίας της 4ης Ιουλίου του 1776, τη γαλλική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του ανθρώπου και του πολίτη της 26ης Αυγούστου 1789³. Τις διακηρύξεις αυτές υιοθέτησαν όλα τα ευρωπαϊκά συντάγματα του 19ου αιώνα⁴. Στην Ελλάδα όλα τα Συντάγματα, από το πρώτο επαναστατικό Σύνταγμα της Επιδαύρου (1822) μέχρι το ισχύον (1975/1986/2001), κατοχυρώνουν την αρχή της ισότητας.⁵

1.2. ΚΑΘΙΕΡΩΣΗ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ ΚΑΙ ΘΕΜΕΛΙΩΔΟΥΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ

Το Σύνταγμα διακηρύσσει στο άρθρο 4 παρ. 1 ότι «οι

¹Δαγτογλου Π.Δ.,(1991),Συνταγματικό δίκαιο-ατομικά δικαιώματα Β', σελ.1033.

²Κωνσταντίνος Λ και Γεωργοπουλος Π.,(2001), Επίτομο συνταγματικό δίκαιο, σελ. 616.

³Κωνσταντίνος Λ και Γεωργοπουλος Π.,(2001), Επίτομο συνταγματικό δίκαιο, σελ. 616

⁴Δαγτογλου Π.Δ.,(1991),Συνταγματικό δίκαιο-ατομικά δικαιώματα Β', 1991, σελ.1033.

⁵Ανδρέας Γ και Δημητρόπουλος Π.,(2004). Συνταγματικά Δικαιώματα-Παραδόσεις Συνταγματικού δικαίου τόμος ΙΙΙ) σελ. 114 και υποσ.191.

Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου». Η διάταξη αυτή καθιερώνει την συνταγματική αρχή της ισότητας και αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα ταυτόχρονης συνταγματικής καθιέρωσης αντικειμενικής αρχής και θεμελιώδους δικαιώματος.⁶

Η αρχή της ισότητας, όπως κατοχυρώνεται συνταγματικά, αποτελεί θεμελιώδη συνταγματική αρχή και ως εκ τούτου διαχέεται στην συνολική έννομη τάξη και εμφανίζεται με ειδικότερες μορφές σε όλες τις περιοχές του δικαίου, όπως για παράδειγμα στο οικογενειακό δίκαιο εμφανίζεται ως αρχή της ισότητας των συζύγων και της ίσης μεταχείρισης των τέκνων⁷.

Οι γενικές συνταγματικές αρχές, λόγω της ιδιαίτερα βαρύνουσας σημασίας του περιεχομένου τους, αποτελούν βασικά αξιώματα, τα οποία εφαρμόζονται στη συνολική έννομη τάξη. Η σημασία της ύπαρξής τους δεν έγκειται μόνο στη ρυθμιστική αξία που έχουν, δηλαδή στη νομική ενέργεια που αναπτύσσουν, αλλά και στην ερμηνευτική τους αξία, καθώς το περιεχόμενό τους χρησιμεύει στην ερμηνεία και άλλων συνταγματικών διατάξεων, κατά μείζονα λόγο δε και διατάξεων της κοινής νομοθεσίας. Οι εν λόγω αρχές θεμελιώνονται στο Σύνταγμα. Η άποψη ότι έχουν διαμορφωθεί νομολογιακά δεν είναι απολύτως ορθή, καθώς ακόμη κι αν δεν διατυπώνονται ρητά σε αυτό, μπορούν να συναχθούν από τις συνταγματικές διατάξεις⁸.

1.3. ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ

Βασικό σημείο για την κατανόηση της ισότητας, όπως αυτή κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα, αποτελεί την ανεύρεση του αντικειμένου που προστατεύεται. Καταρχήν καθίσταται περιπτώ

⁶Ανδρέας Γ και Δημητρόπουλος Π.,(2004). Συνταγματικά Δικαιώματα-Παραδόσεις Συνταγματικού δικαίου τόμος ΙΙΙ) σελ. 114 και υποσ.191

⁷Ανδρέας Γ και Δημητρόπουλος Π.,(2004). Συνταγματικά Δικαιώματα-Παραδόσεις Συνταγματικού δικαίου τόμος ΙΙΙ) σελ. 114.

⁸Ανδρέας Γ και Δημητρόπουλος Π.,(2004). Συνταγματικά Δικαιώματα-Παραδόσεις Συνταγματικού δικαίου τόμος ΙΙΙ) σελ. 114 και υποσ.191.

να επισημανθεί ότι όλοι οι άνθρωποι δεν είναι ίδιοι, όμοιοι μεταξύ τους.

Όλοι όμως έχουν την ίδια «αξία» κατά την έννοια αυτή που κατοχυρώνεται και προστατεύεται στο άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος. Η διαφορετικότητα αυτή των ανθρώπων σε συνδυασμό με την προστασία της ανθρώπινης αξίας αποτελεί την πραγματική έννοια της ισότητας.

Η βασική κατεύθυνση της συνταγματικής αρχής της ισότητας είναι ότι οι διαφοροποιήσεις μεταξύ των ανθρώπων δεν συνιστούν λόγο διαφορετικής προνομιακής ή δυσμενούς νομικής μεταχείρισης. Όλοι οι άνθρωποι έχουν την ίδια αξία και απαγορεύεται κάθε διάκριση που έρχεται σε αντίθεση με την ανθρώπινη αξία, την οποία το Σύνταγμα προστατεύει απολύτως.⁹

1.4. ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΗ ΙΣΟΤΗΤΑ

Η ισότητα διακρίνεται σε πραγματική και νομική ισότητα¹⁰. Η ίση ρύθμιση δεν προϋποθέτει και δεν βασίζεται στην πραγματική ισότητα μεταξύ προσώπων, αλλά ούτε και η πραγματική ανισότητα μπορεί να δικαιολογήσει την άνιση ρύθμιση¹¹.

Όπως προκύπτει και από το συνταγματικό κείμενο, τη μόνη ισότητα που μπορεί να κατοχυρώσει το δίκαιο είναι η νομική ισότητα, η ισότητα δηλαδή των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων και όχι η ισότητα των ικανοτήτων ή επιτευγμάτων. Η αρχή της ισότητας δεν έχει σκοπό να επιφέρει την ουσιαστική εξίσωση των ανθρώπων, αλλά μόνο την ίση μεταχείρισή τους¹².

Η νομική ισότητα διακρίνεται σε τυπική (ισότητα των

⁹Δαγτογλου Π.Δ.,(1991),Συνταγματικό δίκαιο-ατομικά δικαιώματα Β', σελ. 1045 επ.

¹⁰Ανδρέας Γ και Δημητρόπουλος Π.,(2004). Συνταγματικά Δικαιώματα-Παραδόσεις Συνταγματικού δικαίου τόμος ΙΙΙ) σελ. 114 και υποσ.191.

¹¹Αντωνίου Θ.,(1998), Η ΙΣΟΤΗΤΑ ΕΝΤΟΣ ΚΑΙ ΔΙΑ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ, 1998, σελ.25 επ.

¹²Δαγτογλου Π.Δ.,(1991),Συνταγματικό δίκαιο-ατομικά δικαιώματα Β', σ.σ. 1046-1047 επ.

πολιτών ενώπιον του νόμου) και ουσιαστική (ισότητα του νόμου ενώπιον των πολιτών, ισότητα δικαίου). Η πρώτη έχει τυπικό περιεχόμενο και είναι βασικά ισότητα κατά την διοικητική και δικαστική εφαρμογή του δικαίου. Η δεύτερη αναφέρεται στην ουσία της νομοθετικής ρύθμισης «στο ισοποιοητικό περιεχόμενο» του νόμου. Σύμφωνα με τη δεύτερη αυτή έννοια, οφείλει ο κοινός νομοθέτης να παράγει δίκαιο, του οποίου το περιεχόμενο δεν έρχεται σε αντίθεση προς την αρχή της ισότητας¹³.

Η διατύπωση βέβαια του άρθρου 4 παρ. 1 του Συντάγματος, «...ενώπιον του νόμου» θα μπορούσε να οδηγήσει στην εσφαλμένη αντίληψη ότι πρόκειται για ισότητα μόνο κατά την εφαρμογή του νόμου, δηλαδή στην πραγματικότητα για ισότητα ενώπιον των διοικητικών και δικαστικών αρχών και όχι για ισότητα που δεσμεύει και τον νομοθέτη. Αν και το ζήτημα αποτέλεσε αντικείμενο αμφισβήτησης με αποτέλεσμα να έχει επικρατήσει παλαιότερα στη νομολογία μας η πρώτη άποψη, πλέον κατά την κρατούσα θέση στη θεωρία, αλλά και την πάγια νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων μας εδώ και πολλές δεκαετίες δεν τίθεται υπό αμφισβήτηση, ότι η αρχή της ισότητας δεσμεύει και τον ίδιο τον νομοθέτη και ότι η μη συμμόρφωση του τελευταίου ελέγχεται δικαστικά¹⁴.

Πρόκειται συνεπώς, όπως ήδη αναφέρθηκε ανωτέρω, όχι μόνο για ισότητα των πολιτών απέναντι στο νόμο αλλά και για ισότητα του νόμου απέναντι στους πολίτες, ισότητα δικαίου¹⁵. Η αρχή της ισότητας αφορά, δηλαδή όχι μόνο την εφαρμογή αλλά και τη θέσπιση του νόμου¹⁶.

¹³ Ανδρέας Γ και Δημητρόπουλος Π.,(2004). Συνταγματικά Δικαιώματα-Παραδόσεις Συνταγματικού δικαίου τόμος ΙΙΙ), σελ. 115.

¹⁴ Κωνσταντίνος Λ και Γεωργοπουλος Π.,(2001), Επίτομο συνταγματικό δίκαιο, σελ. 617.

¹⁵ Χρυσόγονος Κ., (2002),Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, σελ. 117.

¹⁶ Δαγτογλου Π.Δ.,(1991),Συνταγματικό δίκαιο-ατομικά δικαιώματα Β', σελ. 1045 επ

1.5. ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΗ Ή ΑΝΑΛΟΓΙΚΗ ΙΣΟΤΗΤΑ

Όπως ήδη αναφέρθηκε, η αρχή της ισότητας όπως κατοχυρώνεται συνταγματικά έχει κυρίως την έννοια της ίσης μεταχείρισης. Η αρχή δεν σημαίνει την ίδια μεταχείριση όλων των περιπτώσεων, αλλά την όμοια μεταχείριση όλων των όμοιων περιπτώσεων και την ανόμοια των ανόμοιων. Ισότητα υπάρχει μόνο στην ομοιότητα. Αντίθετα, η ίση μεταχείριση ανόμοιων περιπτώσεων αποτελεί ανισότητα κατά την οποία απαγορεύεται η ίση μεταχείριση ουσιωδώς ανόμοιων περιπτώσεων, γιατί και αυτή αποτελεί στην πραγματικότητα αυθαίρετη μεταχείριση, αφού αγνοεί υφιστάμενα ή στηρίζεται σε αναπόσπαστα ή άσχετα κριτήρια ¹⁷.

Κατά την έννοια αυτή η ισότητα που κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα δεν είναι τυπική ή αριθμητική, δεν συνεπάγεται δηλαδή την υποχρέωση του νομοθέτη να ρυθμίσει καθ' όμοιο τρόπο καταστάσεις ανόμοιες μεταξύ τους. Τέτοιας μορφής (τυπική) ισότητα είναι η πολιτική ισότητα, η οποία αποτελεί βασικό συστατικό στοιχείο της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και βρίσκει επομένως έρεισμα όχι στο άρθρο 4 παρ. 1, αλλά απευθείας στο άρθρο 1 του Συντάγματος.

Αρχή της ισοπολιτείας ονομάζεται η ισότητα όλων των πολιτών. Επίσης ισοπολιτεία λέγεται η απονομή πολιτικών δικαιωμάτων σε πολίτες που ανήκουν σε άλλη πόλη. Η αρχή της ισοπολιτείας - ότι όλοι οι πολίτες είναι ίσοι - διατυπώθηκε για πρώτη φορά στη διακήρυξη της γαλλικής επανάστασης. Αρχή της ισονομίας ονομάζεται η ισότητα όλων των πολιτών απέναντι στο νόμο.

Έτσι, στις διαδικασίες σχηματισμού της πολιτικής βούλησης της κρατικής εξουσίας δεν νοείται διαφοροποίηση των συμμετεχόντων, όπως π.χ. πολλαπλή ψήφος όσων διαθέτουν

¹⁷Ανδρέας Γ και Δημητρόπουλος Π.,(2004). Συνταγματικά Δικαιώματα-Παραδόσεις Συνταγματικού δικαίου τόμος ΙΙΙ) σελ. 114 και υποσ.191

ανώτερη μόρφωση κλπ.

Αντίθετα, στις περιπτώσεις όπου εφαρμόζεται το άρθρο 4 παρ. 1 Συντ., η ισότητα εκλαμβάνεται με την ουσιαστική ή αναλογική έννοια, επιτάσσει δηλαδή -όπως αναπτύχθηκε- την όμοια μεταχείριση των όμοιων περιπτώσεων και την ανόμοια των ανόμοιων¹⁸.

Ανάλογη είναι η αντιμετώπιση του ζητήματος και από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, «η γενική αρχή της ίσης μεταχείρισης, ιδιαίτερη έκφραση της οποίας αποτελεί η απαγόρευση των διακρίσεων με βάση την ιθαγένεια, είναι μια από τις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου¹⁹.

Σύμφωνα με την αρχή αυτή, ανάλογες καταστάσεις δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται με διαφορετικό τρόπο, εκτός αν η διαφορετική αντιμετώπιση δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους», βλ. ενδεικτικά απόφαση της 8ης Οκτωβρίου 1980, υπόθεση C-810/79, *Uberschar*, καθώς και της 19ης Μαρτίου 2002, υπόθεση C-224/2000 Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας.

Μάλιστα στο σημείο αυτό πρέπει να αναφερθεί ότι το Σύνταγμα σε ορισμένες περιπτώσεις προς αποδυνάμωση της κοινωνικής ανισότητας εισάγει ορισμένα κριτήρια διαφοροποίησεως και καθιερώνει ρητά την υποχρέωση του νομοθέτη για ευνοϊκότερες ρυθμίσεις υπέρ ορισμένων κατηγοριών προσώπων άξιων ιδιαίτερης προστασίας.

Πρόκειται κυρίως για καταστάσεις, θεσμούς και κατηγορίες προσώπων που κατά το άρθρο 21 του Συντάγματος τελούν υπό την προστασία, μέριμνα ή ειδική φροντίδα του κράτους, όπως η οικογένεια (και μάλιστα η πολύτεκνη οικογένεια), η παιδική ηλικία,

18Χρυσογόνος Κ., (2002), Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, σ.σ117-118.

19Χρυσογόνος Κ., (2002), Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, σ.σ117-118.

η νεότητα, τα γηρατειά, τα άτομα με ειδικές ανάγκες κ.ο.κ²⁰.

Η αναλογική ισότητα, ως γενική αρχή που δεσμεύει το νομοθέτη, επιτάσσει την ουσιαστικά δίκαιη νομοθετική ρύθμιση. Ο καθορισμός των όμοιων και ανόμοιων περιπτώσεων και της αντίστοιχης αυτών ρυθμίσεως εμφανίζεται όμως ιδιαίτερα δυσχερής, καθώς συνίσταται συνήθως σε εξειδίκευση αόριστων νομικών εννοιών, τα δε κριτήρια που χρησιμοποιούνται είναι ρευστά.

Ο δικαστικός έλεγχος της τήρησης της αρχής της ισότητας, όπως προκύπτει και από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν μπορεί να είναι παρά έλεγχος της υπέρβασης των άκρων και όχι των καταρχήν επιλογών ή του ουσιαστικού περιεχομένου των νομικών κανόνων²¹.

Τούτο συμβαίνει διότι, όπως έχει ορθά υποστηριχθεί, ο δικαστικός έλεγχος της ισότητας θα μπορούσε να εκτραπεί σε προσπάθεια δικαστικής επανόρθωσης της νομοθετικής αδικίας. Κατ' αυτόν τον τρόπο θα ανατρέπονταν όμως οι συνταγματικές ισορροπίες μεταξύ των άμεσων κρατικών οργάνων και θα παραβιάζοντας οι αρχές της λαϊκής κυριαρχίας και της διάκρισης των εξουσιών (άρθρο 1 και 26 Συντ)²².

Η κρίση για το αν είναι θεμιτή η διαφορετική ρύθμιση θα πρέπει να προσανατολιστεί όχι σε μια αφηρημένη και σε μεγάλο βαθμό προσχηματική έννοια «κοινωνικού» συμφέροντος, αλλά μάλλον στην επικρατούσα κοινωνική αντίληψη σχετικά με την ύπαρξη ή μη ουσιώδους ομοιότητας των ρυθμιζόμενων περιπτώσεων. Η εκτίμηση πάντως του νομοθέτη δεν χρειάζεται να γίνεται ομόθυμα αποδεκτή κοινωνικά. Αρκεί να πρόκειται για εκτίμηση σοβαρά υποστηρίξιμη, προκειμένου να θεωρηθεί ότι συνάδει προς τις επιταγές οι οποίες εκπορεύονται από το άρθρο

20Χρυσογόνος Κ., (2002), Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, σ.σ117-118.

21 Δαγτογλου Π.Δ.,(1991),Συνταγματικό δίκαιο-ατομικά δικαιώματα Β', σελ. 1045 επ

22Χρυσογόνος Κ., (2002), Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, σελ.123

4 παρ. 1 Συντ., αφού άλλωστε ο δικαστικός έλεγχος εδώ είναι οριακός μόνο.²³

²³Χρυσογόνος Κ., (2002), Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, σελ. 122.

1.6 ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΙΣΟΤΗΤΑ

Η Συνθήκη της Λισσαβόνας «για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας» υπογράφηκε στις 13 Δεκεμβρίου του 2007.

Η Συνθήκη περιλάμβανε πολλές μεταρρυθμίσεις και βελτιώσεις αλλά στην ουσία δεν ήταν τίποτε άλλο από μία συμβιβαστική λύση μετά την εγκατάλειψη του Συντάγματος αφού από τη στιγμή που συνεχίζουν να υπάρχουν Συνθήκες δεν θεωρείται απαραίτητο το Σύνταγμα.²⁴

Μέσω της Συνθήκης, η Ευρωπαϊκή Ένωση απέκτησε νομική προσωπικότητα μέσω του άρθρου 47 και ορίζεται ως αντικαταστάτης και διάδοχος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας μπορώντας να κάνει τις νομικές διαδικασίες που αναφέρθηκαν στο Σύνταγμα.

Για να μπορεί η Ένωση να γίνει μία ενιαία οντότητα μέσω της Συνθήκης καταργήθηκε η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η κοινή εξωτερική και πολιτική ασφάλεια και οι διατάξεις για την αστυνομική και δικαστική συνεργασία. Όλα αυτά γίνονται ένα και ίδιο θεσμικό πλαίσιο αν και υπάρχουν ειδικές διαδικασίες για κάθε τομέα αναφορικά με την λήψη των αποφάσεων.²⁵

Η Συνθήκη της Λισσαβόνας επέφερε σημαντικές θεσμικές αλλαγές στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αποτελεί μια «θεσμικού περιεχομένου» Συνθήκη που, όπως και το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, επιχειρεί να προσαρμόσει το σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με κύρια σημεία αναφοράς την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της δημοκρατικότητας.²⁶

Αρχικώς, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μετατρέπεται σε ένα πλήρες κοινοτικό όργανο (άρθρο 9B, παράγραφο 1 Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση) και δημιουργείται θέση σταθερού Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για θητεία δυόμισι ετών, ανανεώσιμη άπαξ (άρθρο 9, παράγραφο 2 Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση).

²⁴ Ιωακειμίδης Ι.Π.,(2008), *Η συνθήκη της Λισσαβόνας*, Αθήνα, Θεμέλιο, σελ. 31-51.

²⁵ Ιωακειμίδης Ι.Π.,(2008), *Η συνθήκη της Λισσαβόνας*, Αθήνα, Θεμέλιο, σελ. 31-51.

²⁶ Ιωακειμίδης Ι.Π.,(2008), *Η συνθήκη της Λισσαβόνας*, Αθήνα, Θεμέλιο, σελ. 31-51.

Η Συνθήκη επιφέρει σημαντικές αλλαγές και στον θεσμό της Προεδρίας, η οποία από μονομελής μετατρέπεται σε τριμελή, ενώ η θητεία της από εξάμηνη αυξάνεται στους 18 μήνες. Λήφθηκε επίσης πρόνοια ώστε όλες οι χώρες να συμμετέχουν τίμια στη άσκηση της προεδρίας μέσω της εφαρμογής της αρχής της ισότιμης εναλλαγής τους.²⁷

Η διαδικασία ψηφοφορίας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο γίνεται πιο απλή σύμφωνα με το άρθρο 16, παράγραφο 4 της Συνθήκης. Έτσι απαιτείται πλέον ειδική διπλή πλειοψηφία, δηλαδή οι ψήφοι στο Συμβούλιο θα πρέπει να εκπροσωπούν το 55% των μελών του Συμβουλίου, δηλαδή τουλάχιστον δεκαπέντε μέλη, τα οποία αντίστοιχα θα πρέπει να συγκεντρώνουν το 65% του πληθυσμού της Ευρώπης. Η μειοψηφία αρνησικυρίας από την άλλη, θα πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τέσσερα μέλη του Συμβουλίου.

Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη εισάγει την αρχή της φθίνουσας αναλογικής εκπροσώπησης αναφορικά με το πώς θα καταμερίζονται οι θέσεις στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα απαρτίζεται πλέον από 750 μέλη συν τον πρόεδρο του, το ελάχιστο όριο εκπροσώπησης ανά κράτος-μέλος είναι 6 μέλη και το μέγιστο 96 μέλη αναλόγως του πληθυσμού του εκπροσωπούμενου κράτους.

Η εμπλοκή της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε υποθέσεις με παγκόσμια εμβέλεια, όπως η καταπολέμηση της φτώχειας στην Αφρική, οι κλιματολογικές αλλαγές και η ανάγκη σύναψης παγκόσμιων συμφωνιών για την αντιμετώπισή τους, η φιλοδοξία χωρών που δεν παρέχουν τα σχετικά εχέγγυα, όπως το Ιράν και η Βόρεια Κορέα να αποκτήσουν πυρηνικά όπλα, η δυναμική εμφάνιση στη διεθνή σκηνή της Ρωσίας καθώς και των αναδυόμενων νέων μεγάλων δυνάμεων π.χ. Κίνα, Ινδία, Βραζιλία καθιστούν αναγκαία την ύπαρξη ενιαίας εξωτερικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε τρόπο ώστε να μπορεί με τις παρεμβάσεις της να επηρεάζει τις σχετικές εξελίξεις προς το επιθυμητό αποτέλεσμα.

²⁷ Ιωακείμης Π. Κ., Μαραβέγιας Ν.- Τσινισιζέλης Μ. (επιμ) (2007) *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, Οργάνωση και Πολιτικές 50 χρόνια*, Αθήνα: Θεμέλιο.

Η ύπαρξη πολυφωνίας στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής καθιστά πολλές από τις παρεμβάσεις της αναποτελεσματικές. Για το λόγο αυτό στη Συνθήκη της Λισσαβώνας προνοήθηκε η δημιουργία της θέσης του Ύπατου Εκπροσώπου για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (Άρθρο 18).

Ο Επίτροπος συγκεντρώνει τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα που έχουν μέχρι σήμερα αφενός ο Ύπατος Εκπρόσωπος του Συμβουλίου (Javier Solana) και αφετέρου της Επιτρόπου για τις Εξωτερικές Σχέσεις.

Με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας ενισχύθηκε περισσότερο η δημοκρατική αρχή. Ενώ μέχρι σήμερα τα θεμελιώδη δικαιώματα δεν αποτελούσαν τμήμα των Συνθηκών της Ευρώπης, με το άρθρο 6 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση αυτό αλλάζει. Ο Χάρτης αποκτά δεσμευτική νομική ισχύ και κύρος ισότιμο με αυτό των Συνθηκών. Λόγω της νομικής δεσμευτικότητας του Χάρτη μπορούν πλέον οι πολίτες να προσφεύγουν στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, όποτε θεωρούν ότι μια ευρωπαϊκή πράξη νομικού χαρακτήρα θίγει τα θεμελιώδη δικαιώματά τους. Ακόμα η Συνθήκη προβλέπει τη δυνατότητα προσχώρησης της Ένωσης στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών²⁸.

Με το άρθρο 11, παράγραφο 4 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση εισάγεται μια σημαντική καινοτομία: καθιερώνεται η πρωτοβουλία των Ευρωπαίων πολιτών για τη διεξαγωγή λαϊκού δημοψηφίσματος εφόσον συγκεντρωθούν ένα εκατομμύριο υπογραφές από έναν ικανό αριθμό κρατών-μελών και ζητήσουν από την Ευρωπαϊκή Ένωση να προβεί σε κατάθεση πρότασης νόμου. Με τον τρόπο αυτό για πρώτη φορά εισάγεται ένα στοιχείο άμεσης δημοκρατίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η θωράκιση της δημοκρατίας εκδηλώνεται ακόμα με την αναβάθμιση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το

²⁸ Ιωακειμίδης Π.Κ. (2007), *Η θέση της Ελλάδας στο Διεθνές Ευρωπαϊκό και Περιφερειακό Σύστημα*, Αθήνα: Θεμέλιο.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθίσταται συν-νομοθέτης με το Συμβούλιο στη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Το 95% των ευρωπαϊκών νόμων αποφασίζονται στο εξής με τη συνεργασία του Συμβουλίου και των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που εκλέγονται απευθείας από τον λαό.

Παράλληλα με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενισχύονται επίσης και τα εθνικά κοινοβούλια. Σύμφωνα με το άρθρο 12 της Συνθήκης διευρύνονται οι αρμοδιότητες συμμετοχής και ελέγχου των εθνικών κοινοβουλίων στην καλή λειτουργία της Ένωσης. Τα εθνικά κοινοβούλια ενημερώνονται από τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα νομοθετικά σχέδια της Ένωσης και μεριμνούν ώστε να τηρείται η αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας κατά την άσκηση των εξουσιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας αποσαφηνίζονται οι αξίες και οι στόχοι της Ένωσης. Πιο συγκεκριμένα η Συνθήκη ορίζει ότι: «Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη-μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών»²⁹.

Ο Χάρτης θεμελιωδών δικαιωμάτων αναγνωρίζει μία σειρά προσωπικών, αστικών, πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών και μόνιμων κατοίκων της ΕΕ, τα οποία καθιερώνει στη νομοθεσία της ΕΕ. Ο χάρτης συγκεντρώνει σε ένα μόνο έγγραφο δικαιώματα που μέχρι τότε ήταν διάσπαρτα στις διάφορες νομοθετικές πράξεις όπως στις εθνικές νομοθεσίες και τη νομοθεσία της ΕΕ, καθώς και στις διεθνείς συμβάσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης,

²⁹ Ιωακειμίδης Π.Κ. (2007), *Η θέση της Ελλάδας στο Διεθνές Ευρωπαϊκό και Περιφερειακό Σύστημα*, Αθήνα: Θεμέλιο.

των Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ), του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας (ΔΟΕ). Ο χάρτης, παρέχοντας διαφάνεια και σαφήνεια στα θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες, δημιουργεί νομική ασφάλεια στην ΕΕ. Ο χάρτης εφαρμόζεται στα ευρωπαϊκά όργανα τηρούμενης της αρχής της επικουρικότητας και σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να επεκτείνει τις αρμοδιότητες και τα καθήκοντα που τους αναθέτουν οι Συνθήκες. Ο χάρτης εφαρμόζεται επίσης στις χώρες της ΕΕ όταν εφαρμόζουν την νομοθεσία της ΕΕ.

Εάν κάποιο από τα δικαιώματα αντιστοιχεί σε δικαιώματα που διαφυλάσσονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η έννοια και το πεδίο εφαρμογής του εν λόγω δικαιώματος πρέπει να συμπίπτει με αυτό που ορίζει η σύμβαση, μολονότι η νομοθεσία της ΕΕ μπορεί να παρέχει πιο εκτεταμένη προστασία. Κάθε δικαίωμα που προκύπτει από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των χωρών της ΕΕ πρέπει να ερμηνεύεται σύμφωνα με τις εν λόγω παραδόσεις.

Το Πρωτόκολλο αριθ. 30 των Συνθηκών για την εφαρμογή του χάρτη στην Πολωνία και το Ηνωμένο Βασίλειο περιορίζει την ερμηνεία του χάρτη από το Δικαστήριο και τα εθνικά δικαστήρια των δύο αυτών χωρών, ειδικά όσον αφορά δικαιώματα που αφορούν αλληλεγγύη³⁰.

³⁰ Europa (2012), Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ανακτημένο από: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l3_3501_el.htm

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΕΠΙΕΙΚΕΙΑ

2.1 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΚΑΙ ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ

Η αναλογικότητα ως σταθμικό μέσο έχει καλυφτεί στην αρχαιότητα από πολλές καταβολές στη διδασκαλία του Αριστοτέλη, όπου η έννοια της αρετής στο χώρο της δικαιοσύνης, εκφράζεται ως αμεσότητα προς έτερον³¹.

Από την έννοια της μεσότητας πηγάζουν, οι στενά συνδεδεμένες έννοιες της ισότητας και της αναλογικότητας όπου η τελευταία εφαρμόζεται τόσο στο πεδίο της διαρθρωτικής δικαιοσύνης όσο και στο πεδίο της διανεμητικής δικαιοσύνης, με την τελευταία αυτή έννοια η αρχή της αναλογικότητας εισάγει, με ηθική και κοινωνική έμφαση, απαίτηση «δικαιοσύνης» υπό την έννοια τουλάχιστον ότι αυτό που είναι «δυσανάλογο» και «άδικο». Αργότερα η ιδέα της αναλογικότητας έγινε και κτήμα του ρωμαϊκού δικαίου³².

Παράλληλα, η ιδέα της αναλογικότητας εκφράστηκε στην αντίληψη ότι το δίκαιο πρέπει να εξυπηρετεί τους σκοπούς των ανθρώπων είτε ως άτομα είτε ως κοινωνικό σύνολο, να ανταποκρίνεται σε μετρήσιμα αναλόγια μέσων και αποτελεσμάτων σε σχέση με την επίτευξη στόχων και σκοπών. Η αντίληψη περί χρηστικότητας του δικαίου και περί αναλογικότητας μεταξύ μέσου και σκοπού αναπτύσσεται στα τέλη του 19^{ου} αιώνα.

Η σύγχρονη μορφή της αρχής της αναλογικότητας, που επιβάλλει την εύλογη σχέση και συνάφεια μεταξύ πολιτειακών μέσων και σκοπών, γεννήθηκε με το μετασχηματισμό του Φιλελεύθερου Κράτους σε παρεμβατικό κράτος ή κράτος Πρόνοιας που θέλει να είναι και Κράτος Δικαίου. Η αρχή της

³¹Θεοχαροπούλου Δ.,(19890, Η αρχή της αναλογικότητας στο Εσωτερικό Δίκαιο, Σακκουλας, σελ.11

³² Μπέης Ε.,(1999), Η αρχή της αναλογικότητας, από το δημόσιο στο αστικό και διοικητικό δικονομικό και ιδιωτικό δίκαιο, τ. 30, Περιοδικό Δίκη, σ. 469

αναλογικότητας σημαίνει αρχή των μέσων προς τους νόμιμους κρατικούς σκοπούς και την υπάρχουσα πραγματική κατάσταση. Σύμφωνα με αυτήν οι περιορισμοί που θέτει ο νομοθέτης στα ατομικά δικαιώματα θα πρέπει να είναι μόνο οι εκάστοτε αναγκαίοι για την καλύτερη εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου σκοπού.

Η αρχή της αναλογίας επιβάλλει, την αναλογία μεταξύ του επιβαλλομένου επαχθούς μέτρου και της ωφέλειας, που προκύπτει από αυτό, με ειδικότερες αρχές της καταλληλότητας, της αναγκαιότητας ή του ηπιότερου μέσου.

Η σημασία της αρχής της αναλογικότητας είναι σημαντική στο χώρο των ατομικών δικαιωμάτων κάθε φορά που επιφυλάσσεται στο νομοθέτη ή στη διοίκηση η δυνατότητα επεμβάσεως στη σφαίρα ενός ατομικού δικαιώματος αυτό δε σημαίνει ότι μπορούν να προκαλέσουν περιορισμούς³³.

2.1.1 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ

Η αρχή της αναλογικότητας, με τη σημερινή της μορφή, προέρχεται από το Γερμανικό αστυνομικό δίκαιο. Οι δράσεις των αστυνομικών είναι νόμιμες μονάχα όταν εστιάζουν στη «θεραπεία»³⁴. Με βάση την αρχή αυτή, η αναλογικότητα καθιερώνεται στα τέλη του 19^ο αιώνα και στις αρχές του 20^{ου} αιώνα. Η αναλογικότητα έχει εφαρμογή στη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και έχει καθιερωθεί στη νομολογία των ελληνικών και ξένων δικαστηρίων, στις Ευρωπαϊκές αρχές κ.λ.π.

Τα θεμελιώδη δικαιώματα αυτά ισχύουν σ' όλες τις περιπτώσεις. Οι περιορισμοί που επιβάλλονται στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα

³³ Σκουρής Β.,(1987), Η συνταγματική αρχή της αναλογικότητας και οι νομοθετικοί περιορισμοί επαγγελματικής ελευθερίας, Περιοδικό Ελληνική Δικαιοσύνη σελ.777

³⁴ Μανιάτης Α.,(2011),Ο εκσυγχρονισμός του δημοσίου λογιστικού - Συμβολή στο διοικητικό δίκαιο, Σάκουλας, σελ.231

είτε από το νόμο ειδικά αν υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και σέβονται την αρχή της αναλογικότητας³⁵.

Κατά νομολογία του Αρείου Πάγου, οι νόμοι, οι διοικητικές πράξεις και οι δικαστικές αποφάσεις οφείλουν να σέβονται την αναλογικότητα, η οποία αναλύεται στα επιμέρους κριτήρια της καταλληλότητας του λαμβανόμενου μέτρου, της αναγκαιότητάς του και της συνάφειάς του με τον επιδιωκόμενο δημόσιο σκοπό³⁶.

Σύμφωνα με το τελευταίο κριτήριο, ένας περιορισμός των δικαιωμάτων του πολίτη, και όταν ακόμη είναι αναγκαίος, δεν πρέπει να συνεπάγεται περισσότερα μειονεκτήματα για τα δικαιώματα, παρά πλεονεκτήματα για τα δημόσια ή ιδιωτικά συνταγματικά συμφέροντα.

Σύμφωνα με τον Κοντίδη Ι το 2002: *«Η αρχή της αναλογικότητας είναι σε τελική ανάλυση σύμφυτη με το χαρακτήρα των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως αρχών κατ' ουσίαν μάλιστα προκύπτει από την ίδια την αξίωση σεβασμού του κανονιστικού της περιεχόμενο»*³⁷.

Στη κοινότητα οι αρχές επικουρικότητας, της συνεργασίας, της μη διάκρισης κλπ.- συγκαταλέγεται και η αρχή της αναλογικότητας. Η εφαρμογή της εφαρμόστηκε στο δίκαιο όλων των χωρών και θεωρήθηκε αναπόσπαστο κομμάτι του *«κοινού ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού»*³⁸. Σημαίνουν ρόλο η αρχή αυτή παίζει στο τομέα της δικαστικής προστασίας. Στο άρθρο 5ΣυνθΕΚ, καθιερώθηκε ως γενική αρχή και με βάση αυτό τα μέλη της Ε.Ε, προβαίνουν σε σύμμετρη άσκηση των δικαιωμάτων τους

³⁵ Μανιάτης Α.,(2011),Ο εκσυγχρονισμός του δημοσίου λογιστικού - Συμβολή στο διοικητικό δίκαιο, Σάκουλας, σελ.231

³⁶ Μανιάτης Α.,(2011),Ο εκσυγχρονισμός του δημοσίου λογιστικού - Συμβολή στο διοικητικό δίκαιο, Σάκουλας

³⁷ Κοντιάδης Ι. Ξ.,(2002), Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, Σάκουλα, σελ. 235

³⁸ Κοντιάδης Ι. Ξ.,(2002), Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, Σάκουλα, σελ. 235

ώστε να πετυχαίνετε η αναλογικότητα του μέσου.

2.2 ΤΟ ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ.

Αρχικά θα πρέπει να επισημανθεί ότι η αναλογία έχει πολλές εφαρμογές και μια από τις πιο σημαίνουσες είναι η μαθηματική, κατά την οποία όταν συγκρίνονται δύο λόγοι και είναι ίσοι μεταξύ τους, λέμε ότι αποτελούν μια αναλογία.

Στις αρχές της χρηστής διοίκησης περιλαμβάνεται και η αρχή της αναλογικότητας ή αλλιώς της αναλογίας, σύμφωνα με την οποία το επιβαρυντικό μέτρο που επιβάλλεται στον διοικούμενο από τη σχετική διοικητική πράξη πρέπει να είναι ανάλογο προς το μέσο δια του οποίου εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον και ανάλογο προς το προστατευμένο ιδιωτικό συμφέρον, στα πλαίσια πάντοτε του δημοσίου συμφέροντος.

Βέβαια η αναλογικότητα δεν είναι μια αμιγώς νομική έννοια³⁹. Αλλά είναι μια αρχαία φιλοσοφική σύλληψη της μαθηματικής αρχής της «αναλογίας» που δηλώνει τη μαθηματική σχέση μεταξύ δύο «λόγων»⁴⁰.

Ως φιλοσοφική έννοια συνδέεται με την ιδέα της δικαιοσύνης και μάλιστα της «διανεμητικής» δικαιοσύνης όπως την εννοεί ο Αριστοτέλης⁴¹. Η διανεμητική δικαιοσύνη λαμβάνει υπόψη της τις κατ' ιδίαν περιστάσεις και είναι απαραίτητη για την κατανόηση της αρχής αυτής στο νομικό επίπεδο. Στο επίπεδο αυτό η αρχή της αναλογικότητας εισάγει μια ηθική και κοινωνική έμφαση, όχι μόνο μια μαθηματική απαίτηση, αλλά μια απαίτηση

³⁹ Μαρκαντωνάτου Α. Γ και Σκαλτσά Π.,(2008), Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣΤΕ και του ΔΕΚ, σελ. 87

⁴⁰ Μαρκαντωνάτου Α. Γ και Σκαλτσά Π.,(2008), Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣΤΕ και του ΔΕΚ, σελ. 87

⁴¹ Μαρκαντωνάτου Α. Γ και Σκαλτσά Π.,(2008), Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣΤΕ και του ΔΕΚ, σελ. 87

δικαιοσύνης υπό την έννοια ότι αυτό που είναι δυσανάλογο είναι άδικο.

Ως νομική αρχή η αναλογικότητα έχει την έννοια του θεμελιώδους κανόνα που πρέπει να ρυθμίζει τις σχέσεις μεταξύ εξουσιαζόντων και εξουσιαζόμενων, είναι δε τόσο παλαιά όσο και η έννοια του «ανθρωπισμού». Με την αρχαϊκή νομική της έννοια, η αναλογικότητα εμφανίστηκε το πρώτο στο Αστυνομικό Δίκαιο της Γερμανίας και της Γαλλίας, ως αρχή σύμφωνα με την οποία το Κράτος δεν μπορεί να περιορίσει τις ατομικές ελευθερίες παρά μόνο στο μέτρο που είναι αναγκαίο για την διασφάλιση της ελευθερίας του συνόλου της δημόσιας τάξεως και ασφάλειας. Η εξέλιξη όμως του Διοικητικού Δικαίου πέραν του Δικαίου της Αστυνομίας, οδήγησε στην εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας σε όλους τους τομείς της κρατικής δραστηριότητας.

Σύμφωνα λοιπόν με την ιδέα της αναλογικότητας το δίκαιο πρέπει να είναι χρήσιμο και να εξυπηρετεί τους σκοπούς των ανθρώπων είτε ως ατόμων είτε ως κοινωνιών. Το δίκαιο λοιπόν ως εργαλείο ανθρώπινων επιδιώξεων πρέπει ν' ανταποκρίνεται σε μια ποσοτικά μετρήσιμη αναλογία μέσων και αποτελεσμάτων σε σχέση με ένα επιδιωκόμενο σκοπό⁴².

Έτσι την αρχή της αναλογικότητας την συναντάμε σε κάθε περίπτωση που τίθενται περιορισμοί κατά την άσκηση ατομικών δικαιωμάτων. Σκοπός της είναι να θέσει όρια στους περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων δηλαδή λειτουργεί ως περιορισμός των περιορισμών.

Σύμφωνα με την αρχή αυτή πρέπει να υπάρχει αιτιώδης συνάφεια μεταξύ του επιδιωκόμενου από την άσκηση δημόσιας εξουσίας σκοπού, του δυσμενούς μέτρου και της ρυθμίσεως της πραγματικής κατάστασης. Δεν επιτρέπεται κατά την αρχή αυτή

⁴²Μαρκαντωνάτου Α. Γ και Σκαλτσά Π.,(2008), Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣΤΕ και του ΔΕΚ, σελ. 88

και είναι εκ της έννοιας του κράτους δικαίου απαγορευμένο η διοίκηση να υπερβαίνει το απολύτως αναγκαίο και ως εκ του σκοπού της διοικητικής πράξεως προσδιοριζόμενο μέτρο⁴³.

Τόσο λοιπόν ο νομοθέτης, όσο και η διοίκηση, όταν επιβάλλουν οποιουδήποτε είδους περιορισμούς θα πρέπει να επιλέγουν ανάμεσα στα μέτρα που μπορούν να λαμβάνουν για να πετύχουν τους σκοπούς τους εκείνο που κάθε φορά είναι το λιγότερο επαχθές για τους διοικούμενους⁴⁴.

Κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν να επιβληθούν από την διοίκηση, τον νομοθέτη αλλά και την δικαστική εξουσία, σε βάρος των εννόμων συμφερόντων και των δικαιωμάτων του ανθρώπου, ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου, ισχύουν μόνο εφόσον ικανοποιούν τις εξής προϋποθέσεις⁴⁵:

- α) προβλέπονται απ' ευθείας από τον νόμο
- β) επιβάλλονται για λόγους δημοσίου συμφέροντος και
- γ) σέβονται την αρχή της αναλογικότητας.

Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας ο σκοπός που επιδιώκεται πρέπει να είναι νόμιμος αλλά και το μέτρο εισαγωγής του περιορισμού των δικαιωμάτων των πολιτών πρέπει να είναι θεμιτό⁴⁶. Η σχέση δηλαδή ανάμεσα στο μέτρο που επιβάλλεται και στο σκοπό που επιδιώκεται με την επιβολή του θεωρείται εύλογη κι' επομένως το μέτρο σέβεται την αναλογικότητα όταν συγκεντρώνει σωρευτικά τα ακόλουθα κριτήρια της έννοιας⁴⁷:

- α) Το μέτρο είναι κατάλληλο, πρόσφορο, προκειμένου να

⁴³Μαρκαντωνάτου Α. Γ και Σκαλτσά Π.,(2008), Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣΤΕ και του ΔΕΚ.

⁴⁴Μαρκαντωνάτου Α. Γ και Σκαλτσά Π.,(2008), Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣΤΕ και του ΔΕΚ.

⁴⁵Μαρκαντωνάτου Α. Γ και Σκαλτσά Π.,(2008), Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣΤΕ και του ΔΕΚ.

⁴⁶ Παπαγρηγορίου Ι., (2008), Νομολογία, Μπένος, σελ. 231

⁴⁷ Παπαγρηγορίου Ι., (2008), Νομολογία, Μπένος, σελ. 231

επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος με την επιβολή του σκοπός (καταλληλότητα)⁴⁸. Σύμφωνα με τη γερμανική ρήση: «Δεν κυνηγά κανείς τα σπουργίτια με κανόνια»⁴⁹.

Η καταλληλότητα ενός μέτρου κρίνεται σε σχέση με δεδομένο σκοπό. Είναι δε δυνατόν ένα μέτρο να είναι κατάλληλο κατά το χρόνο που λαμβάνεται αλλά να αποδειχθεί ακατάλληλο εκ των υστέρων. Αυτό οφείλεται στο ότι η καταλληλότητα, δηλαδή οι συνέπειες του μέτρου, αποδεικνύονται κατά την εφαρμογή του μέτρου στη διαδρομή του χρόνου⁵⁰.

β) Το μέτρο πρέπει να είναι αναγκαίο, να συνεπάγεται δηλαδή για τον διοικούμενο τα λιγότερα δυνατά μειονεκτήματα και να είναι το λιγότερο επαχθές (αναγκαιότητα)⁵¹.

Το μέτρο είναι αναγκαίο όταν δεν είναι δυνατή η επιλογή ενός άλλου εξίσου δραστικού μέτρου, το οποίο να περιορίζει σε λιγότερο βαθμό ή και καθόλου την ατομική ελευθερία. Μεταξύ των ισοδύναμων σε αποτελεσματικότητα αναζητείται το ηπιότερο μέτρο⁵².

Στον έλεγχο της αναγκαιότητας του περιοριστικού μέτρου ο δικαστής εξετάζει, αν το περιοριστικό μέτρο συνιστά μια απολύτως αναγκαία επιλογή προς επίτευξη ορισμένου σκοπού, με άλλα λόγια τα λιγότερο επαχθή για τα θιγόμενα συμφέροντα νομοθετικά μέτρα. Ακόμα ο έλεγχος της αναγκαιότητας συνδέεται με τη στάθμιση του κόστους της νομοθετικής επιλογής ενόψει του οφέλους που αποκομίζεται⁵³.

⁴⁸ Δαγτογλου Π.Δ.,(1991),Συνταγματικό δίκαιο-ατομικά δικαιώματα Β', σελ. 1045 επ.

⁴⁹ Δαγτογλου Π.Δ.,(1991),Συνταγματικό δίκαιο-ατομικά δικαιώματα Β', σελ. 1045 επ.

⁵⁰Μαρκαντωνάτου Α. Γ και Σκαλτσά Π.,(2008), Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣΤΕ και του ΔΕΚ.

⁵¹Μαρκαντωνάτου Α. Γ και Σκαλτσά Π.,(2008), Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣΤΕ και του ΔΕΚ.

⁵²Μαρκαντωνάτου Α. Γ και Σκαλτσά Π.,(2008), Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣΤΕ και του ΔΕΚ.

⁵³Μαρκαντωνάτου Α. Γ και Σκαλτσά Π.,(2008), Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣΤΕ

γ) Το περιοριστικό μέτρο πρέπει επίσης να είναι ανάλογο (αναλογικότητα)⁵⁴. Πρέπει μεταξύ του συγκεκριμένου νομοθετικού ή διοικητικού μέτρου και του επιδιωκόμενου σκοπού να υπάρχει μια εύλογη σχέση. Ο σκοπός που επιδιώκεται δεν πρέπει να βρίσκεται σε δυσαναλογία με την έκταση της προσβολής των ατομικών δικαιωμάτων, δηλαδή δεν πρέπει να είναι δυσανάλογος σε σχέση με τους λόγους που το προκάλεσαν ή το αντικειμενικά επιλέξιμο αποτέλεσμα π.χ. απαγόρευση εξόδου από την χώρα οφειλέτη μικρού ποσού προς το δημόσιο⁵⁵.

Με άλλα λόγια θα πρέπει τα πλεονεκτήματα του μέτρου που επιβάλλεται να υπερέχουν έναντι των μειονεκτημάτων του, ή τα μειονεκτήματά του να μην υποσκελίζουν τα πλεονεκτήματά του⁵⁶.

2.3 ΤΑ ΚΑΤ' ΙΔΙΑΝ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ

Σε κάθε περίπτωση που κρίνεται η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας υπό ευρεία έννοια, προϋποτίθεται η ύπαρξη των ακόλουθων στοιχείων: ένα ατομικό δικαίωμα, ένα μέτρο που επιβάλλεται ως μέσο περιορισμού του ατομικού δικαιώματος στην πραγματική κατάσταση και ένας συνταγματικά καλυμμένος σκοπός, για χάρη του οποίου επιβάλλεται ο περιορισμός⁵⁷.

Αν ο σκοπός του περιοριστικού μέτρου δεν είναι συνταγματικά καλυμμένος, το μέτρο είναι αντισυνταγματικό, ανεξάρτητα από το βαθμό περιορισμού του ατομικού δικαιώματος. Η ανεύρεση όμως του σκοπού του μέτρου είναι κάθε άλλο παρά εύκολη. Οι επιδιώξεις του νομοθέτη εντός της

και του ΔΕΚ.

⁵⁴Μαρκαντωνάτου Α. Γ και Σκαλτσά Π.,(2008), Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣΤΕ και του ΔΕΚ.

⁵⁵Δαγτογλου Π.Δ.,(1991),Συνταγματικό δίκαιο-ατομικά δικαιώματα Β', σελ. 1045 επ.

⁵⁶Δαγτογλου Π.Δ.,(1991),Συνταγματικό δίκαιο-ατομικά δικαιώματα Β', σελ. 1045 επ.

⁵⁷ Βενιζέλο Ε.,(2008), Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων, σελ. 208 επ

αυτής διάταξης είναι συχνά περισσότερες της μιας, ενώ η διοίκηση κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας δύναται να υποκαταστήσει τους σκοπούς του νομοθέτη με ίδιους σκοπούς.

Όμως τα ελληνικά διοικητικά δικαστήρια περιορίζονται να ελέγξουν το σκοπό του νόμου, μόνο έτσι όπως αυτός έχει επίσημα δηλωθεί. Δεν αμφισβητείται η "ειλικρίνεια" του νομοθέτη και δεν αναζητούνται κεκαλυμμένοι σκοποί, με άλλα λόγια, όπως εύστοχα επισημάνθηκε, δεν ελέγχεται η κατάχρηση νομοθετικής εξουσία⁵⁸.

Η αρχή της αναλογικότητας προσβάλλεται, όταν δεν υπάρχει "εύλογη" σχέση μεταξύ αφενός του επιδιωκόμενου σκοπού και αφετέρου του περιοριστικού μέσου ή του περιοριζόμενου ατομικού δικαιώματος, η οποία, όπως εισαγωγικά προαναφέρθηκε, εξειδικεύεται με τη σωρευτική χρήση τριών παραμέτρων, της καταλληλότητας, της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας υπό στενή έννοια. Η ορολογία δεν είναι ακόμα παγιωμένη, όμως αυτό είναι κάτι που δεν ενοχλεί, στο μέτρο που με διαφορετικούς όρους εννοούνται οι ίδιες έννοιες.

Το μέτρο πρέπει να είναι καταρχήν κατάλληλο. Κατάλληλο είναι το μέτρο όταν με αυτό μπορεί να επιτευχθεί έστω και εν μέρει ο επιδιωκόμενος σκοπός.

Κατά το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας (ΟΣΔ) το μέτρο είναι κατάλληλο «*Αν με τη βοήθειά του προάγεται η επιτυχία του επιδιωκόμενου σκοπού*». Η επίτευξη δεν χρειάζεται δηλαδή να είναι πλήρης. Μπορεί το μέτρο να συνεισφέρει λίγο ή και ελάχιστα στην επίτευξη του σκοπού. Το μέτρο κρίνεται ως ακατάλληλο αν δεν συνεισφέρει καθόλου στην επίτευξη του σκοπού. Καταλληλότητα σημαίνει δηλαδή, ότι ο επιδιωκόμενος σκοπός επέρχεται μέσω μιας συγκεκριμένης

⁵⁸Χρυσογόνος Κ.,(1998),Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα,σελ. 88.

αιτιότητας του μέτρου⁵⁹.

Η κρίση της καταλληλότητας του μέτρου μπορεί να γίνει με βεβαιότητα, αφού προηγουμένως το μέτρο δοκιμαστεί. Αν το μέτρο δεν έχει δοκιμαστεί, ή αν δεν έχει παρέλθει επαρκής χρόνος δοκιμασίας, τότε καθίσταται αναγκαία η πρόγνωση του αποτελέσματος. Η καταλληλότητα όμως δεν εξαρτάται από το βαθμό δυσκολίας πρόβλεψης της αιτιακής εξέλιξης.

Επίσης, αν το μέτρο κατά το χρόνο της εφαρμογής του δεν έχει επιτύχει τον επιδιωκόμενο σκοπό, δεν σημαίνει αυτό το γεγονός από μόνο του, ότι το μέτρο είναι ακατάλληλο. Η εξέταση της καταλληλότητας γίνεται *ex ante*, με συνέπεια να διερευνάται, αν κατά το χρόνο επιβολής του μέτρου και την εκτίμηση των περιστάσεων που ήταν τότε δυνατή, το ρυθμιστικό μέτρο εμφανίζετε ως κατάλληλο.

Ανοιχτό παραμένει πάντως το ερώτημα, τι γίνεται σε περίπτωση που το μέτρο αποδεικνύεται κατά την εφαρμογή του με οριστικό πλέον τρόπο ως ακατάλληλο. Με αυτά τα χαλαρά κριτήρια για τον προσδιορισμό της καταλληλότητας σπανίως έχει τύχει να κριθεί ένα μέτρο ως ακατάλληλο⁶⁰.

Το ΣτΕ προβαίνει σε έλεγχο της καταλληλότητας με την έκφραση: οι περιορισμοί να συνάπτονται προς τον υπό του νόμου επιδιωκόμενου σκοπού.

Η έρευνα της καταλληλότητας ενός μέτρου έχει εμπειρικό χαρακτήρα. Το συγκεκριμένο μέτρο κρίνεται σε σχέση με δεδομένο σκοπό. Η αιτιακή σύνδεση του μέτρου με τον σκοπό συντελείται με βάση τα δεδομένα της εμπειρίας ή της επιστήμης για τον φυσικό ή κοινωνικό περίγυρο. Αυτό όμως δεν σημαίνει βέβαια πως η καταλληλότητα είναι εμπειρική και όχι αξιολογική έννοια.

Το μέτρο πρέπει επιπλέον να είναι αναγκαίο. Το μέτρο είναι

⁵⁹ Ράϊκος Α.,(1989) Τα θεμελιώδη δικαιώματα Ι, σελ. 189 επ

⁶⁰ Ράϊκος Α.,(1989) Τα θεμελιώδη δικαιώματα Ι, σελ. 189 επ

τότε αναγκαίο, όταν "δεν είναι δυνατή η επιλογή ενός άλλου, εξίσου δραστικού μέτρου, το οποίο να περιόριζε σε λιγότερο βαθμό ή και καθόλου την ατομική ελευθερία"⁶¹.

Το χαρακτηριστικό γνώρισμα της επιμέρους αρχής της αναγκαιότητας είναι, ότι αναζητείται το ηπιότερο μέσο μεταξύ ισοδυνάμων σε αποτελεσματικότητα. Με την αναζήτηση του ηπιότερου μέσου δεν οδηγούμαστε όμως πάντα στην επιλογή ενός και μοναδικού μέσου. Μεταξύ εξίσου ήπιων μέτρων υπάρχει ευχέρεια επιλογής ενός εξ αυτού.

Επίσης, για την αντιμετώπιση μελλοντικών κινδύνων που δεν μπορούν να προγνωστούν επαρκώς εκ των προτέρων παρέχεται η δυνατότητα επιλογής περισσότερων, εξ ίσου δραστικών μέτρων.

Η αναγκαιότητα του μέτρου ως διαδικασία επιλογής του ηπιότερου μεταξύ περισσότερων εξίσου δραστικών μέτρων πρέπει να αντιδιαστέλλεται από τη νομιμοποίηση της κρατικής δράσης, ως προαπαιτούμενο για την επιβολή ενός "αναγκαίου" μέτρου.

Είναι δυο διαφορετικά ζητήματα, ο έλεγχος της αναγκαιότητας του μέτρου προς επιλογή μεταξύ περισσότερων ισοδυνάμων μέτρων του ηπιότερου δυνατού από τον έλεγχο της αναγκαιότητας του μέτρου ως πολιτικής σκοπιμότητας επιδίωξης κάποιου συνταγματικός καλυμμένου σκοπού.

Ο έλεγχος της αναγκαιότητας του σκοπού λειτουργεί ως προϋπόθεση της πολιτειακής δράσης, δηλαδή αν ο επιδιωκόμενος σκοπός είναι και νόμιμος. Όμως ο έλεγχος της αναγκαιότητας του σκοπού δεν είναι στοιχείο που εξετάζεται στο πλαίσιο της αρχής της αναγκαιότητας του μέτρου αλλά στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας υπό στενή έννοια.

Επίσης πρέπει να αντιδιαστέλλεται ο έλεγχος της

⁶¹ Ράϊκος Α.,(1989) Τα θεμελιώδη δικαιώματα Ι, σελ. 189 επ

αναγκαιότητας (με την έννοια της νομιμότητας) του σκοπού από τον έλεγχο για το αν στην συγκεκριμένη περίπτωση συντρέχουν οι προϋποθέσεις επιδίωξης ενός καταρχήν αναγκαίου (νόμιμου) σκοπού.

Σε μερικές περιπτώσεις ο έλεγχος των πραγματικών περιστατικών της συγκεκριμένης περίπτωσης που κατέληξε στο συμπέρασμα, ότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την επιβολή μέτρου με αναγκαίο (νόμιμο) σκοπό, χαρακτηρίστηκε εσφαλμένα ως έλεγχος της αρχής της αναγκαιότητας. Είναι όμως άλλο ζήτημα η έλλειψη των προϋποθέσεων που καθιστούν ένα σκοπό ως αναγκαίο, και άλλο το ζήτημα της επιλογής στο πλαίσιο ενός αναγκαίου σκοπού του ηπιότερου πλην όμως εξίσου δραστικού μέσου. Στο πλαίσιο της επιμέρους αρχής της αναγκαιότητας δεν κρίνεται δηλαδή αν το μέτρο ήταν όντως αναγκαίο. Κρίνεται μονάχα, αν αντί του συγκεκριμένου μέτρου, μπορούσε να επιβληθεί ένα άλλο ηπιότερο.

Το ΣΤΕ, ξεπερνώντας τους ενδοιασμούς του για το αν προβαίνει σε έλεγχο σκοπιμότητας, ερευνά πλέον μήπως ο περιορισμός ενός ατομικού δικαιώματος υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο, με την έννοια, ότι το μέτρο είναι το ηπιότερο δυνατό μεταξύ ισοδυνάμων⁶².

Η αναγκαιότητα κατά την επιλογή του ηπιότερου και ταυτόχρονα εξίσου δραστικού μέτρου έχει ένα χαρακτήρα σχετικότητας. Η επιλογή εξαρτάται αφενός από το βαθμό δραστικότητας του μέτρου, αφετέρου από το βαθμό περιορισμού του ατομικού δικαιώματος. Ως εκ τούτου, μέτρα που δεν είναι εξίσου δραστικά με το επιβληθέν, δεν μπορούν να είναι μέτρα σύγκρισης για την επιλογή του αναγκαίου μέτρου.

Όμως η επιλογή του μέτρου γίνεται σε σχέση με ένα συγκεκριμένο σκοπό. Κατά τον έλεγχο της αναγκαιότητας ενός

⁶² Βενιζέλο Ε.,(2008), Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων, σελ. 208 επ

μέτρου έχουμε λοιπόν ένα μεταβλητό μέγεθος, την επιλογή μεταξύ περισσοτέρων μέτρων, το οποίο ανάγεται σε ένα σταθερό μέγεθος, τον σκοπό που είναι δεδομένος. Παράλληλα η αναγκαιότητα έχει, όπως και η καταλληλότητα, εμπειρικό χαρακτήρα. Η εμπειρική έγκειται στην επιλογή του μέτρου και στην παράλληλη πρόγνωση με βάση τα δεδομένα κατά το χρόνο της επιλογής, ότι το επιλεγμένο μέτρο είναι εξίσου δραστικό και ταυτόχρονα το ηπιότερο. Με αυτό τον τρόπο διευρύνθηκε η έννοια του έλεγχου της νομιμότητας μιας διοικητικής πράξης εις βάρος των ορίων του μη γενόμενου ελέγχου της σκοπιμότητας.

Τέλος το περιοριστικό του ατομικού δικαιώματος μέτρο πρέπει να είναι και υπό στενή έννοια ανάλογο. Όπως λέει το ΟΣΔ, το μέτρο δεν πρέπει "να επιβαρύνει υπέρμετρα" τον ενδιαφερόμενο. Η αναλογικότητα υπό στενή έννοια έχει ένα αμφίπλευρο στοιχείο σχετικότητας.

Ενώ η έννοια της αναγκαιότητας αφορούσε τη σχέση ανάμεσα σε ένα σταθερό σκοπό (την προαγωγή ενός συνταγματικός προστατευμένου συμφέροντος) και σε περισσότερα εξ ίσου δραστικά μέτρα, η αναλογικότητα υπό στενή έννοια αφορά τη σχέση του σκοπού καθ' αυτού με τον περιορισμό που επιφέρει το μέτρο στο ατομικό δικαίωμα, όπου και οι δυο όροι της σύγκρισης είναι μεταβλητοί, με την έννοια, ότι η προστασία του συνταγματικού συμφέροντος (ως σκοπού) ενδέχεται να είναι ήσσονος βαρύτητας σε σχέση με την προστασία του περιοριζόμενου ατομικού δικαιώματος⁶³.

Σ' αυτό το σημείο πρέπει να επισημανθεί, ότι η υπό στενή έννοια αναλογικότητα δεν είναι σκόπιμο να κρίνεται με βάση το σχήμα σκοπός - μέσο. Και τούτο, γιατί οι έννοιες σκοπός- μέσο έχουν σχετικό χαρακτήρα. Ότι είναι σε μια συγκεκριμένη σχέση σκοπός, μεταβάλλεται σε μέσο, όταν τίθεται στην υπηρεσία ενός

⁶³ Βενιζέλο Ε.,(2008), Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων.

απώτερου σκοπού.

Η εναλλαγή αυτή των ρόλων μέσων και σκοπών σε σχέση με την συγκεκριμένη περίπτωση μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα, ότι ένας σκοπός που χρησιμοποίησε ένα ανάλογο μέσο, κρινόμενος ο ίδιος ως μέσο σε σχέση με έναν απώτερο σκοπό να θεωρηθεί ως δυσανάλογος. Στο πλαίσιο μιας συνολικής εκτίμησης μέσων προς απώτερο σκοπό μια και αυτή πράξη μπορεί να κρίνεται είτε ως μέσο είτε ως σκοπός και ανάλογα με την ιδιότητά της ως μέσο ή σκοπός να θεωρείται ανταποκρινόμενη στην αρχή της αναλογικότητας ή μη.

Προς αποφυγή των ορολογικών μειονεκτημάτων του σχήματος σκοπός - μέσο προτείνεται η αντικατάστασή του με βάση το ζεύγος των συγκρουόμενων συμφερόντων με συνταγματική κατοχύρωση. Βέβαια η προαγωγή ενός συνταγματικός προστατευμένου συμφέροντος μπορεί να νοηθεί ως σκοπός και ο περιορισμός ενός ατομικού δικαιώματος ως μέσο για την επίτευξη του σκοπού.

Το σχήμα, περιοριζόμενο ατομικό δικαίωμα - συνταγματικός προστατευμένο συμφέρον, είναι όμως προτιμητέο, διότι πέρα της ορολογικής του καθαρότητας υπονοεί τη μη αργiori ιεραρχική εξάρτηση του ενός από το άλλο. Η υπεροχή του ενός επί του άλλου θα κριθεί *in concreto*. Αντίθετα, το σχήμα μέσο - σκοπός υποδηλώνει την εξάρτηση του μέσου προς τον σκοπό.

Κατά τον έλεγχο της αρχής της καταλληλότητας και αναγκαιότητας το σχήμα μέσο - σκοπός όμως είναι επιβεβλημένο, διότι ο σκοπός δεν τίθεται εν αμφίβολο. Ο σκοπός είναι μάλιστα το μέτρο της σύγκρισης για την ανεύρεση του ηπιότερου μέσου.

Ποιο είναι όμως το μέτρο της σύγκρισης στο ζεύγος των συγκρουόμενων συμφερόντων; Αυτό δεν μπορεί να είναι άλλο από το αξιολογικό σύστημα του ίδιου του Συντάγματος. Τα από το Σύνταγμα προστατευμένα αγαθά δεν είναι μόνο νομικώς προστατευμένα συμφέροντα, αλλά ταυτόχρονα και αξιολογικές

επιλογές του συντακτικού νομοθέτη. Οι αξιολογικές αυτές επιλογές όμως δεν ιεραρχούνται μεταξύ τους με μια προδιαγεγραμμένη σειρά⁶⁴.

Το δικαίωμα π.χ. για ελεύθερη έκφραση της γνώμης δεν είναι εξ υπ' αρχής βαρύτερο από το δικαίωμα επί της προσωπικότητας και το ανάστροφο. Η κατάσταση αυτή της τυπικής ισοδυναμίας αίρεται με την εξέταση των ιδιαιτεροτήτων της κάθε συγκεκριμένης περίπτωσης που οδηγούν σε μια κατά περίπτωση και υπό όρους εξαρτώμενη σχέση υπεροχής, η οποία όμως δεν συνεπάγεται μια γενικότερη υπεροχή του ενός αγαθού επί του άλλου. Σε μια νέα υπό εξέταση περίπτωση το "ηττηθέν" αγαθό μπορεί αυτό να επικρατήσει επί του «νικήσαντος».

Το ΣΤΕ δεν ελέγχει την αρχή της αναλογικότητας υπό στενή έννοια. Περιορίζεται δηλαδή στον έλεγχο της καταλληλότητας και αναγκαιότητας. Το ΟΣΔ κρίνει επί τη βάση των συγκεκριμένων πραγματικών γεγονότων το ποιο από τα δυο συνταγματικούς προστατευμένα αγαθά και σε ποια έκταση θα πρέπει να υποχωρήσει. Αυτό όμως δεν σημαίνει, ότι προβαίνει σε μια "ελεύθερη" στάθμιση για τον προσδιορισμό της τυχόν δυσαναλογίας. Η στάθμιση των συγκρουόμενων αγαθών συντελείτε στο πλαίσιο των ακόλουθων κατευθυντήριων γραμμών.

Η πρώτη κατευθυντήριος για τη στάθμιση σκοπού - μέτρου αφορά την ένταση της επέμβασης επί του ενός αγαθού. Όσο πιο έντονη είναι η επέμβαση του περιοριστικού μέτρου στη νομική θέση του καθενός, τόσο πιο ισχυρά πρέπει να είναι τα συνταγματικά έννομα αγαθά, για χάρη των οποίων λαμβάνεται το μέτρο. Η δεύτερη κατευθυντήριος αφορά τη βαρύτητα ή το επείγον της προστασίας των συνταγματικών έννομων αγαθών που επιβάλλουν τον περιορισμό και είναι η αντίστροφη όψη της πρώτης κατευθυντήριου γραμμής.

⁶⁴ Παπαγρηγορίου Ι., (2008), Νομολογία, Μπένος, σ.σ.227, 228

Όσο πιο μεγάλο βάρος ή όσο πιο επείγουσα είναι η ρύθμιση για την προστασία συνταγματικών έννομων αγαθών, τόσο εντονότερος περιορισμός της ατομικής ελευθερίας δικαιολογείται. Η τρίτη κατευθυντήριος αφορά τα ατομικά συμφέροντα που προστατεύει το ατομικό δικαίωμα⁶⁵.

Επειδή και τα ατομικά συμφέροντα έχουν μεταξύ τους διαφορετική βαρύτητα, επηρεάζουν ανάλογα με την βαρύτητά τους τη σχέση μεταξύ των συγκρουόμενων αγαθών. Κατά το ΟΣΔ "όσο πιο στοιχειώδεις εκφάνσεις της ανθρώπινης ελευθερίας αγγίζει το περιοριστικό μέτρο, τόσο πιο προσεκτικά πρέπει να σταθμιστούν οι δικαιολογητικοί του λόγοι με τη βασική αξίωση του πολίτη για ελευθερία".

Κατά τη στάθμιση των συγκρουόμενων συμφερόντων ερευνάται δηλαδή η ένταση περιορισμού του ατομικού δικαιώματος, η σπουδαιότητα του λόγου που επιβάλλει τον περιορισμό και οι συνέπειες του περιορισμού στην εναπομένουσα ελευθερία.

Η αναλογικότητα υπό στενή έννοια προσδιορίζεται από το ΟΣΔ παρά τις φραστικές του διακυμάνσεις αρνητικά, τότε δηλαδή ένα μέτρο είναι δυσανάλογο, αφήνοντας έτσι στο νομοθέτη και τη διοίκηση ένα ευρύτατο πεδίο προσδιορισμού της "εύλογης" αναλογίας. Το ίδιο το δικαστήριο δεν αναζητεί την εύρεση της "εύλογης" αναλογίας για λόγους που σχετίζονται με τη διάκριση των εξουσιών.

Όμως με αυτά τα κριτήρια εξειδίκευσης το μέτρο αξιολόγησης της στάθμισης δεν παύει να είναι εξαιρετικά αόριστο, με αποτέλεσμα η αναλογικότητα υπό στενή έννοια να μην παρέχει η ίδια κάποιο ουσιαστικό μέτρο, με βάση το οποίο να μπορέσει να κριθεί.

Αντίθετα, οι αρχές της καταλληλότητας και αναγκαιότητας,

⁶⁵ Μπέης Κ., (2002), Μελέτες και παρατηρήσεις στη νομολογία, *Περιοδικό Δίκη*, ανακτημένο από: <http://www.kostasbeys.gr/articles.php?s=5&mid=1479&mnu=3&id=17304>

λόγω του εμπειρικού τους χαρακτήρα, παρέχουν οι ίδιες τα κριτήρια προσδιορισμού του κατάλληλου και ηπιότερου μέτρου.

Ο εμπειρικός χαρακτήρας της αρχής της καταλληλότητας προκύπτει από την αιτιακή σύνδεση σκοπού με μέσο, σύμφωνα με τα διδάγματα της κοινής πείρας. Ο εμπειρικός χαρακτήρας της αρχής της αναγκαιότητας προκύπτει από την εκ του αποτελέσματος διαπίστωση για όμοιες περιπτώσεις, ποιο είναι το ηπιότερο και συγχρόνως εξ ίσου δραστικό μέσο.

Η αναλογικότητα υπό στενή έννοια δεν έχει τον εμπειρικό χαρακτήρα που έχουν η καταλληλότητα και η αναγκαιότητα αλλά αξιολογικό, με την έννοια, ότι σκοπός του μέτρου και το μέτρο καθ' αυτό συγκρίνονται μεταξύ τους ως διαφορετικές αξίες. Οι όροι εμπειρικός - αξιολογικός χαρακτήρας των παραπάνω αρχών δεν πρέπει πάντως να συγχέονται με τους όρους εμπειρικές - αξιολογικές έννοιες που χρησιμοποιεί η μεθοδολογία του δικαίου⁶⁶.

Μεταξύ των αρχών της καταλληλότητας και αναγκαιότητας αφενός και της αρχής της αναλογικότητας υπό στενή έννοια αφετέρου υφίσταται μια ακόμα διαφορά. Οι δυο πρώτες ανήκουν στις κανονιστικές αρχές, ενώ η δεύτερη ανήκει στις ανοικτές αρχές.

Οι δικαιοκτικές αρχές διακρίνονται από τους τεθειμένους κανόνες δικαίου κατά το ότι οι δικαιοκτικές αρχές υποδεικνύουν τη βασική κατεύθυνση ως προς το περιεχόμενο της ρύθμισης κάποιας έννομης σχέσης, ενώ οι κανόνες δικαίου περιγράφουν στην έννομη συνέπεια την από τις δικαιοκτικές αρχές σε γενικές γραμμές κατευθυνόμενη έννομη σχέση. Κανονιστικές αρχές είναι εκείνες οι δικαιοκτικές αρχές που έχουν τόσο πυκνό ρυθμιστικό περιεχόμενο, ώστε αυτό δύναται να εφαρμοστεί άμεσα. Παράλληλα, νοηματοδοτούν και δικαιολογούν ρυθμίσεις

⁶⁶ Μανιάτης Α.,(2010), Θεμελιώδη δικαιώματα και αρχιτεκτονική κληρονομιά. Συμβολή στο διοικητικό δίκαιο, Σάκκουλας.

επιμέρους κανόνων δικαίου. Δεν χρειάζονται δηλαδή κάποιο κανόνα δικαίου για να βρουν έκφραση στην έννομη τάξη, αλλά είναι οι ίδιες κανόνες δικαίου.

Στις κανονιστικές αρχές συγκαταλέγονται π.χ. τα ατομικά δικαιώματα, αφού το κανονιστικό τους περιεχόμενο, παρά την πυκνότητά του, δεν καταλήγει στη διατύπωση συγκεκριμένων έννομων συνεπειών. Αυτές διαμορφώνονται κατά περίπτωση.

Οι ανοικτές αρχές αντιθέτως δεν έχουν κανονιστική μορφή. Για την εφαρμογή τους χρειάζονται είτε τη διαμεσολάβηση κάποιου κανόνα δικαίου που να τις συγκεκριμενοποιεί είτε την επίκλησή τους εκ μέρους του εφαρμοστή του δικαίου για την κάλυψη των κενών των κανόνων δικαίου. Οι ανοικτές αρχές χρησιμοποιούνται ως δικαιολογητικοί λόγοι μιας ρύθμισης, ως παράγοντες διαφώτισης του νοήματος ενός κανόνα δικαίου, π.χ. η αρχή της ασφάλειας των συναλλαγών⁶⁷.

Μια πρόσθετη διαφορά ανάμεσα στις κανονιστικές και στις ανοικτές αρχές είναι ότι η εξειδίκευση των τελευταίων έχει δημιουργικό χαρακτήρα που ενδέχεται να απαιτεί την επίκληση αξιολογικών κριτηρίων κειμένων πέρα της τελολογικά διαρθρωμένης έννομης τάξης.

2.4 Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΚΑΙ Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΘΙΕΡΩΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ

Στην ελληνική νομολογία η αρχή της αναλογικότητας εισήχθη ρητώς με την απόφαση 2112/1984 του ΣτΕ τμ Δ', με την οποία ακυρώθηκε κανονιστική απόφαση του υπουργού Πολιτισμού που είχε εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση του ν. 1218/1981 περί Επιμελητηρίου Εικαστικών Τεχνών Ελλάδος (Ε.Ε.Τ.Ε.).

⁶⁷ Μαρκαντωνάτου Α. Γ και Σκαλτσά Π.,(2008), Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ.

Η εξουσιοδοτική διάταξη θεωρήθηκε αντισυνταγματική γιατί περιόριζε το δικαίωμα εγγραφής στο εν λόγω Επιμελητήριο των καλλιτεχνών που δεν είχαν δίπλωμα Ανώτατης Σχολής, όπως ήταν οι εμπειροτέχνες αγιογράφοι. Την ως άνω δυνατότητα θα είχαν οι μη πτυχιούχοι μόνο αφού υποβληθούν δυο φορές σε κρίση από όργανα του Επιμελητηρίου και επί τη βάση διαδικασίας, η οποία σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου μπορούσε να διαρκέσει και επί πενταετία.

Το διάστημα αυτό θεωρηθεί από το ΣτΕ μακρότατος χρόνος, οι δε τεθέντες περιορισμοί κρίθηκαν μη αναγκαίοι και άσχετοι προς την φύση του επαγγέλματος του αγιογράφου και μη υπαγορευόμενοι από λόγους δημοσίου συμφέροντος και για τον λόγο αυτό αντίθετοι προς το άρθρο 5 παρ. 1 Συντ. σχετικά με την ελεύθερη επιλογή και άσκηση επαγγέλματος, πράγμα που αποτελεί απόρροια του δικαιώματος ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας, αλλά και αντίθετοι προς τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας που απορρέει από την έννοια του κράτους δικαίου. Σύμφωνα με τον εν λόγω νόμο οι παραγγελίες αγιογραφιών για λογαριασμό κρατικών υπηρεσιών ή άλλων ν.π.δ.δ., όπως οι ιεροί ναοί, τα νεκροταφεία καθώς και ν.π.ι.δ. μπορούσαν στο εξής να δίνονται μόνο σε μέλη του Ε.Ε.Τ.Ε.

Με τον τρόπο αυτό δημιουργείτο αδυναμία ως προς την εγγραφή στο Ε.Ε.Τ.Ε. των εμπειροτεχνών αγιογράφων με αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατη η συνέχιση του επαγγέλματός τους. Σύμφωνα λοιπόν με την ακυρωτική απόφαση του ΣτΕ ο νομοθέτης αιφνιδίαζε μια τάξη αυτοδίδακτων επαγγελματιών που ασκούσε επί αιώνες το παραδοσιακό επάγγελμα του αγιογράφου για το οποίο απαιτείτο μάλλον το ταλέντο παρά οι τίτλοι σπουδών, πράγμα το οποίο σήμαινε ότι η προϋπόθεση να είναι κανείς διπλωματούχος προκειμένου να εγγραφεί στο Ε.Ε.Τ.Ε. δεν ήταν ούτε αναγκαία, ούτε επιβάλετο από την φύση του εν λόγω επαγγέλματος, ούτε εξυπηρετούσε το δημόσιο συμφέρον.

Εκτός αυτού ο εν λόγω νόμος δεν προέβλεπε υπέρ των

εμπειροτεχνών αγιογράφων μεταβατικές διατάξεις ώστε να μην αποβεί αδύνατη η συνέχιση του επαγγέλματός τους που ασκούσανε επί αιώνες⁶⁸.

Η εν λόγω ακυρωτική απόφαση θεωρείται ως η πρώτη που αναγνώρισε την αρχή της αναλογικότητας ως μέσου ουσιαστικής εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας. Το ΣΤΕ επικαλείται την αρχή αυτή για πρώτη φορά προκειμένου να κρίνει ως αντισυνταγματική τη σχετική νομοθετική ρύθμιση προωθώντας φανερά τα σύνορα του δικαστικού ελέγχου των νόμων και των διοικητικών πράξεων πέραν του γνωστού μέχρι τώρα ελεγκτικού πεδίου της συνταγματικής και διοικητικής νομιμότητας αφού ήλεγξε εκτιμήσεις του νομοθέτου σχετικά με τον τρόπο προαγωγής της καλλιτεχνικής δημιουργίας στην Ελλάδα, όπως είναι η τέχνη της αγιογραφίας⁶⁹.

Περαιτέρω η απόφαση αυτή ανύψωσε την αρχή της αναλογικότητας από το εμπειρικό στάδιο ελέγχου της στο νομικό επίπεδο και από ηθική και φιλοσοφική κατευθυντήρια ιδέα, που ήταν, σε γενική αρχή του δικαίου και μάλιστα συνταγματικού επιπέδου.

2.5 ΟΙ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ

2.5.1 Η ΚΑΘΕΤΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ MALAM PARTEM

Η αρχή της αναλογικότητας προκαλεί διάφορα ερωτήματα από τη μια σε σχέση με το περιεχόμενο και από την άλλη σε σχέση με τις διαστάσεις της. Ο συγκεκριμένος προβληματισμός αποτέλεσε απόρροια δράσεων σχετικών με την πρόσληψη ναυαγοσωστών σε ορισμένη ναυαγοσωστική περίοδο, η οποία κανονικά εκτείνεται από 1^η Ιουνίου έως και 31^η Αυγούστου κάθε

⁶⁸Μανιάτης Α.,(2010), Θεμελιώδη δικαιώματα και αρχιτεκτονική κληρονομιά. Συμβολή στο διοικητικό δίκαιο, Σάκκουλας.

⁶⁹Μανιάτης Α.,(2010), Θεμελιώδη δικαιώματα και αρχιτεκτονική κληρονομιά. Συμβολή στο διοικητικό δίκαιο, Σάκκουλας.

έτους⁷⁰. Με βάση τις λιμενικές αρχές η επιβολή προστίμου αναλογικά σε περίπτωση παρατυπίας υποβάλλεται ξεχωριστά ανά περίπτωση και εμπλοκή στη παράτυπη πράξη.

Σε περίπτωση που ο δράστης είναι αρχάριος δεν υπάρχει θέμα τήρησης της αναλογικότητας. Αν όμως η πράξη αυτή έχει επαναληφθεί πολλές φορές η κύρωση επιβάλλεται ανάλογα με τις αποφάσεις της αρμόδιας αρχής. Το ύψος των προστίμων καθορίζεται με βάση τον αριθμό των παρεμβάσεων που έχουν καθοριστεί⁷¹. Η συχνότητα της πράξης, καθορίζει και αύξηση του προστίμου αναλογικά με τις φορές που έχει γίνει η συγκεκριμένη πράξη.

2.5.2 Η ΚΑΘΕΤΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ IN BONAM PARTEM

Η αναλογικότητα δεν θα μπορούσε να οριστεί ως μονοδιάστατη αρχή ακόμα και στο στενό πλαίσιο μιας συγκεκριμένης πράξης, η οποία θα μπορούσε να ονομαστεί με βάση την έλλειψη σύγκρισης ως κάθετη. Η διάσταση είναι κάθετη, αλλά δεν δικαιολογεί κάθετες προσεγγίσεις. Η ίδια η αναλογικότητα παρουσιάζει ένα ευρύτερο περιεχόμενο μέσα στο οποίο συμπεριλαμβάνονται συγκεκριμένες κυρώσεις. Αυτή τη καθιστά πιο δίκαιη μια και προβαίνει σε μια πιο σφαιρική αποτίμηση των επιβαρυντικών και ευνοϊκών στοιχείων για τον ελεγχόμενο. Η αναλογικότητα αποτελεί μια ασπίδα προστασίας για τα ατομικά δικαιώματα και τις ελευθερίες του ατόμου⁷².

2.5.3 ΟΡΙΖΟΝΤΙΑ ΔΙΑΣΤΑΣΗ IN BONAM PARTEM

⁷⁰ Μανιάτης Α.,(2011), Ο εκσυγχρονισμός του Δημόσιου Λογιστικού- Συμβολή στο Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλα, σελ. 263-264

⁷¹ Μανιάτης Α.,(2011), Ο εκσυγχρονισμός του Δημόσιου Λογιστικού- Συμβολή στο Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλα, σελ. 263-264

⁷² Μανιάτης Α.,(2011), Ο εκσυγχρονισμός του Δημόσιου Λογιστικού- Συμβολή στο Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλα, σελ. 264-265

Ο σεβασμός της αναλογικής αρχής στην ύπαρξη πολλαπλών προστίμων δεν νοείται μόνο καθέτως αλλά και οριζοντίως. Η οριζοντίωση αναφέρεται στη σύγκριση των επιβαλλομένων ποινών ανά πόστο με εκείνες για τα υπόλοιπα πόστα της ίδιας ζώνης ευθύνης. Σύμφωνα με την οριζόντια διάσταση καθίσταται αναγκαίο η όποια επιβλέπουσα και ρυθμιστική αρχή να καθορίζει σε παρόμοια αδικήματα παρόμοιες ποινές.

Αυτό βέβαια μπορεί να καλλιεργήσει την αδικία, μια και κάποιος ο οποίος έχει την οικονομική δυνατότητα μπορεί να παρανομεί αδιαφορώντας για το πρόστιμο το οποίο έχει να πληρώσει, συγκεκριμένα η οριζόντια διάσταση θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη της και άλλες διαστάσεις του θέματος. Η οριζόντια διάσταση θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη της και άλλους παράγοντες όπως είναι η απόσταση των πόλεων από τη πόλη που καθίσταται ως σημείο αναφοράς. Αυτό θα όριζε η ποινή να λάμβανε υπόψη τη πρόθεση για παράδειγμα ενός δήμου να καλύψει πρώτα τις ανάγκες της περιφέρειας και μετά των κεντρικών πόλεων.

2.5.4 Η ΟΡΙΖΟΝΤΙΑ ΔΙΑΣΤΑΣΗ IN MALAM PARTEM

Η οριζόντια διάσταση θα πρέπει να λειτουργεί με ένα τρόπο σφαιρικό. Για παράδειγμα θα πρέπει η διοικητική αρχή να λάβει υπόψη της ότι αν υπάρχει ειδική μέριμνα για μια πλαζ αυτό δεν έγινε χωρίς ανυπόστατους λόγους αλλά επειδή η συγκεκριμένη έφερε «γαλάζια σημαία». Η «γαλάζια σημαία» αποτελεί ένα διεθνές κριτήριο ποιότητας για τις παραλίες. Δεν αρκεί μια παραλία να είναι καθαρή σύμφωνα με το πρότυπο της γαλάζιας σημαίας θα πρέπει να πληρεί και άλλα 29 κριτήρια, για τις μαρίνες ισχύουν τα 22 από αυτά. Σε σχέση με την ασφάλεια των επισκεπτών καθίστανται αναγκαία η παρουσία ναυαγοσωστών.

Τα μεγάλα ταξιδιωτικά γραφεία δίνουν πολύ μεγάλη βαρύτητα στην ύπαρξη της γαλάζιας σημαίας όταν επιλέγουν

τους προορισμούς που προτείνουν στη πελατεία τους, δίνοντας βαρύτητα στις καλές υπηρεσίες που προσφέρονται στην ακτή αλλά και στη προστασία του περιβάλλοντος. Τα λιμεναρχεία στο σύνολο τους πράγμα που καθιστά απαραίτητη την ύπαρξη οριζόντιας διαδικασίας οφείλουν να έχουν μια οριζόντια παραδοχή των διεθνών προτύπων ποιότητας και να ακολουθούν την αρχή της αναλογικότητας⁷³.

2.5.5 ΔΙΑΓΩΝΙΑ ΔΙΑΣΤΑΣΗ IN BONAM PARTEM

Στην διεύρυνση των προστίμων συμπεριλαμβάνεται και μια διασταύρωση δεδομένων μια και εξετάζεται η κάθε περίπτωση ξεχωριστά και επιβάλλεται σε κάθε μια από αυτές ένα συγκεκριμένο πρόστιμο.

⁷³ Μανιάτης Α.,(2011), Ο εκσυγχρονισμός του Δημόσιου Λογιστικού- Συμβολή στο Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλα, σελ. 269-270

2.6 Ο ΠΟΛΥΔΙΑΣΤΑΤΟΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑΣ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ

Η κάθετη διάταξη της απαίτησης για αναλογικότητα είναι στατική και λειτουργεί προστατευτικά για πιθανά επόμενα αδικήματα. Ουσιαστικά λειτουργεί ως περιορισμός των περιορισμών και των θεμελιωδών δικαιωμάτων άρα για τον ελεγχόμενο.

Η οριζόντια διάσταση μπορεί να χαρακτηριστεί ως γεωγραφική. Συγκεκριμένα καθιστά σε ομάδες παραβάσεις έχοντας ως κριτήριο την τοπική τους ενότητα εφόσον αυτές ανήκουν στην ίδια ζώνη ευθύνης του υπόχρεου. Ο διαχωρισμός είναι γεωγραφικός, χωρικός έχοντας ένα κεντρικό σημείο να λειτουργεί ως κέντρο ελέγχου. Η οριζόντια διάσταση έχει μια αντίθετη σε περιεχόμενο λειτουργία, σε βάρος ελεγχόμενων όσον αφορά θέσεων ευθύνης η οποία βαρύνεται με ειδικές προδιαγραφές, όπως το βραβείο της γαλάζιας σημαίας.

Η διαγώνια διάσταση είναι συγκρίσιμη με την οριζόντια, η οποία άλλωστε δεν είναι ορθό να λαμβάνεται χωρίς αυτή. Ομαδοποιούνται οι παραβάσεις με δεδομένο τη χρονική και τη ποσοτική διάσταση. Με βάση αυτό γίνεται κατανοητό ότι η διαγώνια διάσταση έχει, όπως και η κάθετη, ως γνώμονα της το χρόνο αλλά λειτουργεί παράλληλα με εκείνη, η οποία συμπληρώνεται από την οριζόντια⁷⁴.

2.7 Η ΣΧΕΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ ΜΕ ΤΗΝ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟ ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ

Η αρχή της αναλογικότητας όπως και η αρχή της χρηστής διοίκησης αποτελεί στοιχείο της αρχής της νομιμότητας που διέπει τη δράση της διοίκησης. Εφαρμόζεται κατά την άσκηση

⁷⁴ Μανιάτης Α.,(2011), Ο εκσυγχρονισμός του Δημόσιου Λογιστικού- Συμβολή στο Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλα, σελ. 278-279

από την διοίκηση της διακριτικής εξουσίας και αποτελεί περιορισμό της υπό των διοικητικών οργάνων ασκήσεως αυτής. Αφού η διοίκηση έχει τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ περισσοτέρων λύσεων κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας πρέπει να ελέγχει κατά πόσο το μέτρο της ανταποκρίνεται στις προδιαγραφές της έννοιας της αναλογικότητας⁷⁵.

Επομένως η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης εκφράζεται και εκδηλώνεται μέσα από τις αρχές της αναλογικότητας, της καλής πίστης, της αμεροληψίας της διοίκησης και της ισότητας, που συνθέτουν στο σύνολό τους το εννοιολογικό περιεχόμενο της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της χρηστής διοίκησης στο διοικητικό δίκαιο⁷⁶.

Η δε αρχή της χρηστής διοίκησης μαζί με την αρχή της ισότητας και της αναλογικότητας κατά την ορθή άσκηση της διακριτικής ευχέρειας καθορίζουν τα τελευταία νόμιμα όρια, μέσα στα οποία οφείλουν να κινούνται και να δρουν τα αρμόδια όργανα της Διοίκησης⁷⁷, αποτελούν δηλαδή το οριακό σημείο μέχρι του οποίου επιτρέπεται η δυσμενής πολιτειακή δράση χάριν του δημοσίου συμφέροντος⁷⁸.

Η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί αντικείμενο έρευνας των δικαστηρίων σε περισσότερα επίπεδα και συγκεκριμένα σε επίπεδο δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, γιατί ο δικαστής ασκεί έλεγχο των επιλογών του νομοθέτη και έλεγχο αναλογικότητας των επιβαλλομένων με αυτές

⁷⁵ Μαρκαντωνάτου Ανδρ. Γ. – Σκαλτσά Γ.,(2008), Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, σελ. 95.

⁷⁶ Δετσαρίδης Χρ. Π.,(2003), Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα –Θεσσαλονίκη 2003.

⁷⁷ Γώγος Κ. Ε.,(2000), Κανόνες δεοντολογίας της δημόσιας διοίκησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

⁷⁸ Μαρκαντωνάτου Ανδρ. Γ. – Σκαλτσά Γ.,(2008), Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, σελ. 95.

περιορισμών στην άσκηση δικαιωμάτων που έχουν τελική αναφορά στο Σύνταγμα. Τα δικαστήρια επίσης ελέγχουν τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων που εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, η οποία θα πρέπει να υπόκειται κατά νόμο στην αρχή της αναλογικότητας⁷⁹.

Συνεπεία του εν λόγω ελέγχου περιλήφθησαν στην έννοια της συνταγματικής και διοικητικής νομιμότητας, το γενικό, το απρόσωπο και αντικειμενικό του νόμου, η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, οι αρχές της χρηστής και εύρυθμης Διοίκησης, της καλής πίστης, της ίσης μεταχείρισης των διοικουμένων, της επιείκειας, της μη υπέρβασης των ακραίων ορίων της διακριτικής ευχέρειας καθώς και των λογικών ορίων των αορίστων εννοιών όπως της ισότητας, του δημοσίου συμφέροντος, της ηθικής της Διοίκησης, μέσω του λόγου ακυρώσεως της καταχρήσεως εξουσίας.

Ο έλεγχος λοιπόν αυτός αποβλέπει όχι μόνο στον έλεγχο της αρχής της νομιμότητας αλλά και της νομιμοποίησεως της πολιτειακής δράσης σε ορισμένους τομείς. Έτσι η αναλογικότητα δεν μπορεί να κατανοηθεί χωρίς τις έννοιες και τις αρχές αυτές, οι οποίες αν και δεν ταυτίζονται με αυτήν, εν τούτοις συμπληρώνουν και αποκαλύπτουν το περιεχόμενό της συνδεόμενες είτε κύρια, είτε καταχρηστικά, οπωσδήποτε όμως εξελικτικά μαζί της⁸⁰.

Πράγματι υπό το ένδυμα των αρχών της χρηστής διοίκησης και της νομίμου χρήσεως της διακριτικής εξουσίας αναζητείται από τον δικαστή, εάν επελέγη τόσο το ολιγότερο επαχθές μέτρο για τον διοικούμενο, όσο και το κατάλληλο για την συγκεκριμένη περίπτωση μέτρο.

⁷⁹ Μαρκαντωνάτου Ανδρ. Γ. – Σκαλτσά Γ.,(2008), Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣΤΕ και του ΔΕΚ, σελ. 95.

⁸⁰ Κοντόγιωργα Δ – Θεοχαροπούλου, Ευ.,(1984), Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου Διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από τον λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σελ. 72, 73

Έτσι αντί του μέτρου της πλήρους απαλλοτρίωσης εκρίθη ότι λόγω του πρόσκαιρου χαρακτήρα των δημόσιων αναγκών θα πρέπει να γίνει επίταξη ή σύσταση δουλείας. Επίσης αντί της απαλλοτριώσεως του ευφόρου κτήματος θα πρέπει να απαλλοτριωθεί το άγονο ή το εκουσίως ή υπό του Δημοσίου προσφερόμενο ακίνητο κ.ο.κ⁸¹. Πεδία λοιπόν εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας είναι: α) τα ατομικά δικαιώματα και β) η ανάκληση παρανόμων διοικητικών πράξεων.

2.7.1 ΤΑ ΑΤΟΜΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

Η γενέθλια απόφαση του ΣτΕ 2112/1984 αφού θεώρησε την αναλογικότητα ως όριο των επιτρεπόμενων περιορισμών των ατομικών δικαιωμάτων, καθόρισε το περιεχόμενο της εν λόγω αρχής προσθέτοντας στα κριτήρια του νομοθέτη και προκειμένου να είναι θεμιτοί οι περιορισμοί και οι εξαιρέσεις από την ελεύθερη άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων και τις εξής ιδιότητες: «οι εκ μέρους του νομοθέτου και της Διοικήσεως επιβαλλόμενοι περιορισμοί στην άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων πρέπει να είναι μόνο οι αναγκαίοι και να συνάπτονται προς τον υπό του νόμου επιδιωκόμενο σκοπό.

Η παρέμβαση του νομοθέτη δεν επιτρέπεται να αποσκοπεί στη βλάβη μιας αντίπαλης επαγγελματικής ομάδας ούτε να θίγει και τον σκληρό πυρήνα της επαγγελματικής ελευθερίας⁸².

Επίσης σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 2110/2003 όταν ο περιορισμός αφορά την προστασία στο επάγγελμα και έτσι θίγει την σφαίρα ατομικού δικαιώματος επιβάλλεται, η αναγκαιότητα

⁸¹ Κοντόγιωργα Δ – Θεοχαροπούλου, Ευ.,(1984), Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου Διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από τον λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σελ. 72, 73

⁸² Κοντόγιωργα Δ – Θεοχαροπούλου, Ευ.,(1984), Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου Διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από τον λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σελ. 88

ενός τέτοιου περιορισμού να είναι εμφανής και σαφώς διαγνώσιμη. Ο σκοπός αυτός θα πρέπει κατά κοινή αντίληψη να είναι εξαιρετικός, ώστε να μπορεί από απόψεως αναλογίας μέσου προς σκοπό να δικαιολογήσει την επιβολή ενός τέτοιου μέτρου.

Σχετικά με την οικονομική ελευθερία η απόφαση ΣτΕ 1910/2001 ορίζει τα εξής: «Νομοθετική επέμβαση στην εξέλιξη συνεστημένης συμβατικής σχέσης συνιστά εξαιρετικό μέτρο και δικαιολογείται για σοβαρούς λόγους, δημοσίου συμφέροντος όπως είναι η βλάβη της εθνικής οικονομίας. Η σύνοψη ή η παράταση συμβάσεως τουριστικής εκμετάλλευσης δημοσίων κτημάτων με όρους χαριστικούς και συνεπώς βλαπτικούς για την εθνική οικονομία, συνιστά λόγο δημοσίου συμφέροντος που δικαιολογεί κατ' αρχήν την αναγκαστική αναπροσαρμογή ή την κατάργηση της συμβάσεως από τον νομοθέτη.

Το εξαιρετικό όμως αυτό μέτρο πρέπει να προβλέπεται με βάση γενικά αντικειμενικά και πρόσφορα κριτήρια και να λαμβάνεται στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας σε εύλογο από την κατάρτιση της συμβάσεως χρόνο». Η απόφαση λοιπόν αυτή επικαλείται τα επιβαλλόμενα εκ της αρχής της αναλογικότητας όρια για να κριθεί συνταγματική ρύθμιση που αφορά περιορισμό της συμβατικής ελευθερίας χάριν της εθνικής οικονομίας⁸³.

Εξάλλου στο πεδίο της ατομικής ιδιοκτησίας, το οποίο υπήρξε ανέκαθεν θέατρο, πολλών σκανδάλων της νομοθετικής και διοικητικής εξουσίας, μέσω κυρίως της αναγκαστικής απαλλοτριώσεως, επιτάξεως ή πολεοδομικών περιορισμών της ιδιοκτησίας παρατηρείται η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας σε προηγμένο βαθμό⁸⁴. Το ΣτΕ με την απόφαση

⁸³ Βλ. Ανδρ. Γ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά, Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 103, 104

⁸⁴ Κοντόγιωργα Δ – Θεοχαροπούλου, Ευ.,(1984), Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου Διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από τον λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σελ. 72,

4050/1990 έκρινε ότι το δικαίωμα ιδιοκτησίας, ως δικαίωμα ελεύθερης οικονομικής δραστηριότητας αντισταθμιζόμενο με την εθνική οικονομία, προκειμένου να εξασφαλιστεί η βιωσιμότητα προβληματικών, αλλά με ιδιαίτερη κοινωνική και οικονομική σημασία για την εθνική οικονομία, επιχειρήσεων προέβλεπε ότι σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας «επί επαλλήλων δυνατών περιορισμών της οικονομικής ελευθερίας πρέπει η διοίκηση να εφαρμόζει τους ηπιότερους έτσι ώστε η ερμηνεία του νόμου περί απευθείας υπαγωγής των εν λόγω επιχειρήσεων σε εκκαθάριση, δηλαδή στο επαχθέστερο στάδιο της κρατικής παρεμβολής, είναι αντίθετη με την αρχή της αναλογικότητας και το σκοπό του νόμου»⁸⁵.

Ιδιαίτερα σημαντική είναι η νομολογία του ΣτΕ στον τομέα των υπαλληλικών σχέσεων και καταστάσεων, όπως στις προαγωγές των δημοσίων υπαλλήλων και στην επιβολή των πειθαρχικών ποινών. Η προαγωγή πρέπει να γίνεται κατόπιν σταθμίσεως όλων των νομίμων στοιχείων κρίσεως για τον καταλληλότερο υπάλληλο και όχι βάσει ανύπαρκτων στοιχείων ή κατά παράλειψη κάποιου βασικού στοιχείου κρίσεως. Σε διαφορετική περίπτωση επέρχεται ακυρότητα της πράξεως είτε για στάθμιση μη νομίμων στοιχείων ή για παράλειψη των νομίμων στοιχείων ή ακόμα και για πλάνη περί τα πράγματα και κυρίως για το αναιτιολόγητο της πράξεως⁸⁶.

Στο πεδίο των ατομικών δικαιωμάτων εντάσσονται και οι περιπτώσεις εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας που αφορούν την προσωπική κράτηση οφειλετών του δημοσίου, την επιβολή αστυνομικών μέτρων χάριν δημοσίας τάξεως, δικαίωμα

73

⁸⁵ Μακρυδημήτρης Αντ.,(1996), Η Διοίκηση σε κρίση, Κείμενα για τη Διοίκηση και την Κοινωνία, Πρόλογος Γεώργιος Ι. Ράλλης, «Νέα Σύνορα», Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα.

⁸⁶ Μακρυδημήτρης Αντ.,(1996), Η Διοίκηση σε κρίση, Κείμενα για τη Διοίκηση και την Κοινωνία, Πρόλογος Γεώργιος Ι. Ράλλης, «Νέα Σύνορα», Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα.

προστασίας στην τριτοβάθμια εκπαίδευση καθώς και αποφάσεις που αφορούν πειθαρχικές ποινές επί δημοσίων υπαλλήλων σύμφωνα με τις οποίες επί επιβολής δυσμενών διοικητικών μέτρων ή ποινών επιβάλλεται η συνεκτίμηση της βαρύτητας των συνθηκών υπό τις οποίες τελέσθηκε η παράβαση.

2.7.2 ΑΝΑΚΛΗΣΗ ΠΑΡΑΝΟΜΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ

Η αρχή της αναλογικότητας έχει σαν πεδίο εφαρμογής εκτός από τα ατομικά δικαιώματα και την ανάκληση των διοικητικών πράξεων αφού αυτή πραγματοποιείται στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης. Στην περίπτωση παράνομων ευμενών διοικητικών πράξεων η διοίκηση και σε δεύτερη φάση ο δικαστής πρέπει να λάβουν υπόψη τις αρχές της νομιμότητας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της υπεροχής του δημοσίου συμφέροντος. Οι αρχές αυτές αν και δεν περιλαμβάνουν ρητά την αρχή της αναλογικότητας, αποτελούν στοιχεία συνεκτιμητέα κατά τον έλεγχο της τήρησής της. Έτσι η ανάγκη συνταγματικής κατοχύρωσης της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης προκύπτει από την αρχή της αναλογικότητας και της πρακτικής αρμονίας της αρχής σταθμίσεως αγαθών.

Ως προς τη διάρκεια του χρόνου μεταξύ έκδοσης και ανάκλησης της πράξης το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι μέτρα περιοριστικά των ατομικών δικαιωμάτων δεν πρέπει να διαρκούν πέρα από τα χρονικά όρια που επιβάλλουν οι ιδιαίτερες συνθήκες⁸⁷. Με τον ίδιο τρόπο προσδιορίζεται νομολογικά η διάρκεια του εύλογου χρόνου μετά την πάροδο του οποίου δεν επιτρέπεται η ανάκληση μιας παράνομης ευμενούς διοικητικής πράξης ή καθίσταται παράνομη ή εκπρόθεσμη έκδοση μιας διοικητικής πράξης ή αίρεται αυτοδικαίως μη συντελεσθείσα αναγκαστική απαλλοτρίωση. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις το

⁸⁷ Δαγτόγλου Δ.,(1984),Γενικό διοικητικό δίκαιο, β' έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 136

Συμβούλιο της Επικρατείας επικαλείται συνήθως την αρχή της χρηστής διοίκησης ως γενικής αρχής του διοικητικού δικαίου που προκύπτει από διάφορες ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις⁸⁸. Έτσι δεν δικαιούται ο Δημόσιος Ταμίας προς ικανοποίησης ασήμαντης οφειλής προς το δημόσιο να κάνει χρήση του μέτρου της αναγκαστικής εκποίησης ακινήτου, ή της προσωποκράτησης, ενώ η εκποίηση κινητού θα ήταν αρκετή για την ικανοποίηση της αξίωσης του Κράτους.

2.8 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΠΙΕΙΚΕΙΑΣ

Σημαινουσα σημασία πέρα από την αναλογικότητα έχουν και η αρχή της επιεικειάς, η οποία δεν εμπεριέχεται ούτε στο Σύνταγμα, ούτε στο νομοθετικό καθεστώς του Συνηγόρου του πολίτη. Η Ευθυδικία αποτελεί όρο του Δικαίου και ιδιαίτερα της Δικονομίας. Σημαίνει δίκαια κρίση - απόφαση. Αν και οι δικαστικές αποφάσεις κρίνονται μόνο από Ανώτερη κάθε φορά Δικαστική Αρχή παρά ταύτα ο όρος αυτός χρησιμοποιείται εκτός Αρχής και καταχρηστικά. Με βάση αυτήν την αρχή, ο δικαστής μπορεί να παραμερίσει το νόμο και να στηριχτεί σ' άλλα κριτήρια περισσότερο υποκειμενικά, προκειμένου να μην αδικηθεί κάποιο άτομο. Σημείο αναφοράς της αναλογικότητας και της επιεικειάς, που θα μπορούσαν να αποδοθούν με τον όρο *«αρχή της προσαρμογής της διοικητικής λειτουργίας στη φύση του πράγματος»*, είναι η αρχή της ισότητας στην ευρεία της θεώρηση⁸⁹.

Η αρχή της επιεικειάς προς τον κατηγορούμενο αποτελεί απόρροια του τεκμηρίου αθωότητας, το οποίο καθιερώθηκε για πρώτη φορά μετά τη Γαλλική Επανάσταση στη Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη του 1789 στο άρθρο

⁸⁸ Δαγτόγλου Δ.,(1984),Γενικό διοικητικό δίκαιο, β' έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 136

⁸⁹ Μαρκαντωνάτου Α. Γ και Σκαλτσά Π.,(2008), Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣΤΕ και του ΔΕΚ, σελ. 87

9. Σήμερα κατοχυρώνεται στο άρθρο 6 παρ. 2 της Ευρωπαϊκής Συνθήκης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου. Το τεκμήριο αυτό σημαίνει ότι κάθε άνθρωπος θεωρείται αθώος μέχρι αποδείξεως του εναντίου και η Πολιτεία μέσω των οργάνων της οφείλει να αποδείξει την ενοχή του κατηγορουμένου, όχι ο κατηγορούμενος την αθωότητά του. Η αρχή της επιείκειας επιβάλλει το δικαστήριο εν αμφιβολία να αποφανθεί υπέρ του κατηγορουμένου (in dubio pro reo).

Κοινός παρονομαστής της αναλογικότητας και της επανορθώσεως των κειμένων, που θα μπορούσαν να αποδοθούν με τον όρο «αρχή της προσαρμογής της διοικητικής λειτουργίας στη φύση του πράγματος», είναι η αρχή της ισότητας στην ευρεία θεώρηση⁹⁰.

Όσον αφορά το Κοινοτικό δίκαιο, διδάσκεται ότι «Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα όφειλε να είναι Κοινότητα Δικαίου, στην αρχή της επιείκειας. Άλλωστε, μπορεί κανείς ενδεχομένως, να αναζητήσει την ιδέα ότι το Δικαστήριο θα πρέπει να διαφυλάσσει κάτι περισσότερο από το απλό θετικό δίκαιο. Θα πρέπει να διαφυλάσσει όχι μόνο το «νόμο αλλά και το δίκαιο»⁹¹.

Ο καθηγητής Π. Δαγτόγλου, για την περίπτωση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, αναφέρει: «Οι γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών – μελών (άρθρ. 215 παραγρ. 2 της συνθήκης της ΕΟΚ) αποτελούν πηγή του Κοινοτικού δικαίου και επομένως και του ισχύοντος στην Ελλάδα δικαίου»⁹².

Τέλος, ο καθηγητής Γεώργιος Μπαλής, αναφέρει: «Ο Δικαστής δικαιούται μεν στη συγκεκριμένη περίπτωση να μην εφαρμόσει τον ορισμό του νόμου, να μην εφαρμόσει τις αρετές του ορθού δικαίου και να αποδώσει δικαιοσύνη, αλλά μόνον όταν

⁹⁰ Μανιάτης Π.Α (2010), Δημόσια Διοίκηση και ΟΤΑ,

⁹¹ Hjatte R., Τριάντα χρόνια Κοινοτικού δικαίου (Επίσημη έκδοση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων) Κεφ. VII Το Δικαστήριο, σελ. 169)..

⁹² Δαγτόγλου Π. (1991), Συνταγματικό δίκαιο, Εφ. Τα ατομικά δικαιώματα.

αυτό υπαγορεύουν οι όροι της λογικής ή η επιστημονική ερμηνεία»⁹³.

Οι αρχές που αναγνωρίζονται ως επιεικείς και συνιστούν αντικείμενο επίκλησης τόσο από τα αντιτιθέμενα κράτη όσο και στα πλαίσια της δικαστηριακής πρακτικής είναι γενικής φύσης ως προς τον χαρακτήρα αρχές και οι πιο συχνά διατυπωμένες είναι οι εξής:

α) η οριοθέτηση θα πρέπει να λαμβάνει χώρα με συμφωνία στη βάση του διεθνούς δικαίου

β) η αρχή της μη καταπάτησης από το ένα μέρος της φυσικής προέκτασης του άλλου

γ) η αρχή της αποφυγής στα πλαίσια του εφικτού κάθε αποκοπής της θαλάσσιας πρόσβασης των ακτών καθενός από τα αφορούντα κράτη

δ) η οριοθέτηση θα πρέπει να λαμβάνει χώρα με την εφαρμογή των κριτηρίων της επιείκειας και με την χρήση πρακτικών μεθόδων που είναι σε θέση να διασφαλίσουν σε συσχετισμό με την γεωλογική διαμόρφωση της περιοχής και άλλες σχετικές περιστάσεις ένα δίκαιο αποτέλεσμα

ε) υφίσταται η υπόθεση ότι η λύση επιείκειας είναι ένας ίσος διαχωρισμός μεταξύ των περιοχών υφαλοκρηπίδας των διάδικων κρατών που αλληλοκαλύπτονται.

⁹³ Μπαλής Γ., (1991), Γενικά Αρχαί, σελ. 7.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο ΑΚΡΟΑΣΗ ΚΑΙ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΑΚΡΟΑΣΗ

Όσον αφορά τη διοικητική υπεράσπιση του ενδιαφερομένου πριν από τη λήψη δυσμενούς για αυτόν διοικητικού μέτρου, αυτή μεθοδεύεται με το προαναφερθέν, ρητά προβλεπόμενο στο άρ. 20 παρ. 2 του Συντάγματος δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως.

Αυτό ισχύει (πέρα από την προβλεπόμενη στην παρ. 1 περίπτωση των δικών, και) για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει οριοθετήσει το πεδίο εφαρμογής αυτής της ανεξαίρετης και ανεπιφύλακτης συνταγματικής διάταξης και έτσι, μεταξύ άλλων, δεν θεωρείται ότι απαιτείται η παροχή του δικαιώματος ακρόασης όταν η κρίση του διοικητικού οργάνου για τη συνδρομή των νόμιμων προϋποθέσεων της έκδοσης της δυσμενούς διοικητικής πράξης στηρίζεται σε αντικειμενικά δεδομένα⁹⁴.

Για παράδειγμα, κατά τη θεωρία των αντικειμενικών δεδομένων δεν απαιτείται προηγούμενη διοικητική ακρόαση για την κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης ή για το χαρακτηρισμό ενός οικήματος ως διατηρητέου λόγω της παραδοσιακής του μορφής. Το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως χορηγείται από το αρμόδιο (για το επιδιωκόμενο δυσμενές διοικητικό μέτρο) όργανο κάθε Ν.Π.Δ.Δ. κατά τις ρυθμίσεις του άρ. 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, εκτός αν υπάρχει ειδικότερη νομοθετική ρύθμιση σαν και αυτήν που επιβάλλει εικοσιτετράωρη προθεσμία για την απολογία ενώπιον της λιμενικής αρχής, η οποία όμως επικρίνεται ως αντίθετη στο άρ. 20 παρ. 2 του Συντάγματος.

Κατά την παρ. 4 του άρ. 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως πρέπει να παρέχεται ακόμη και όταν οι σχετικές με τη δυσμενή διοικητική πράξη διατάξεις προβλέπουν δυνατότητα διοικητικής προσφυγής (π.χ. ενδικοφανούς).

⁹⁴ Παπαγρηγορίου Ι., (2008), Νομολογία, Μπένος.

Με το δικαίωμα αυτό συνεχονται σημαντικοί θεσμοί που συγγενεύουν με το Ποινικό Δίκαιο, όπως η διακοπή της τέλεσης των διαρκών αδικημάτων και επομένως και η αρχή της αναλογικότητας ως προς το ζήτημα της υποτροπής, και το τεκμήριο αθωότητας.

Δεν απαιτείται, προηγούμενη ακρόαση των προσώπων των οποίων τα δικαιώματα θίγονται από τυπικό νόμο. Οι λόγοι που γίνεται αυτή η εξαίρεση είναι οι εξής:

Οι νόμοι ψηφίζονται από τη βουλή, άρα εξασφαλίζεται η δημοσιότητα και ο δημόσιος έλεγχος. Κάτι που δεν συμβαίνει στην περίπτωση των διοικητικών ενεργειών .

Στην περίπτωση του νόμου τα θιγόμενα πρόσωπα, είτε είναι πολυάριθμα είτε είναι εκ των προτέρων γνωστά. Αφού ο νόμος εφαρμόζεται σε όλους όσοι πληρούν τις προϋποθέσεις του όταν εκδίδεται αλλά και στο μέλλον, είναι αδύνατον να καθοριστούν ο αριθμός και η ταυτότητα των θιγόμενων.

Για να φθάσει στα ακραία όρια της αποτελεσματικότητάς του το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου, επιβάλλεται με βάση το άρ. 20 παρ. 2 του Συντάγματος το επιμέρους δικαίωμα παράστασης με πληρεξούσιο δικηγόρο σε κάθε είδος διοικητικής διαδικασίας.

Έτσι, όπως δέχεται και το Σ.Τ.Ε., από το άρθρο 20.2 εξαιρούνται οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης, ώστε το πεδίο εφαρμογής της να περιορίζεται στις πράξεις με ατομικό χαρακτήρα.

Από την υποχρέωση της προηγούμενης ακρόασης εξαιρούνται επίσης αγορανομικές διατάξεις που προβλέπουν για παράδειγμα λήψη και εξέταση ευπαθούς τροφίμου χωρίς ειδοποίηση του παρασκευαστή. Στην περίπτωση αυτή ο ενδιαφερόμενος έχει τα δικαιώματα που παραχωρεί στον

κατηγορούμενο ο Κώδικας Ποινικής Δικονομίας⁹⁵.

Δεν ισχύει επίσης η αρχή για διατάξεις που αφορούν τον καθορισμό διδάκτρων φροντιστηρίων ή τον καθορισμό της χρήσης οικοδομών. (Σ. Τ.Ε. 21087-10/78, Σ.Τ.Ε. 1134/78, Σ.Τ.Ε. 2040/77)

Η υποχρέωση της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερόμενου ισχύει απευθείας από το Σύνταγμα, ακόμη και αν δεν υπάρχει ρητή πρόβλεψη νόμου. Νόμος που την αποκλείει είναι αντισυνταγματικός. Μάλιστα οι διατάξεις του άρθρου 20 του συντάγματος θεωρήθηκαν από το νομοθέτη τόσο σπουδαίες που κατά το άρθρο 48 είναι από αυτές που δεν αναστέλλονται.

Η παραπάνω υποχρέωση υπόκειται στη ρυθμιστική εξουσία του νομοθέτη, όπως εν γένει συμβαίνει στα ατομικά δικαιώματα. Κάτι τέτοιο προκύπτει από το άρθρο 20.1 που αναφέρει πως το δικαίωμα κατοχυρώνεται «όπως νόμος ορίζει».

3.1. ΣΚΟΠΟΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ

Σκοπός του άρθρου 20.2 είναι να περιορίσει τις αυθαιρεσίες της διοίκησης, υποχρεώνοντας την να ακούσει τον διοικούμενο πριν προχωρήσει σε οποιοδήποτε δυσμενές διοικητικό μέτρο. Έτσι, καθιερώνεται μια δίκαιη διοικητική διαδικασία.

Η προηγούμενη ακρόαση στοχεύει να δώσει στο διοικούμενο τη δυνατότητα να υπερασπιστεί τον εαυτό του, αναπτύσσοντας τις απόψεις του πριν προβεί η διοίκηση στη δυσμενή γι' αυτόν ενέργεια. Αλλιώς, μοναδική γι' αυτόν λύση θα ήταν η προσφυγή στα δικαστήρια, λύση δαπανηρή και χρονοβόρα. Στοχεύει ακόμα στην όσο το δυνατόν καλύτερη ενημέρωση της διοίκησης. Έτσι, της δίνεται η δυνατότητα να

⁹⁵ Δαγτόγλου Δ.,(1984),Γενικό διοικητικό δίκαιο, β' έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 136

ενεργήσει δικαιότερα και αποτελεσματικότερα⁹⁶.

3.2. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ

Για την εφαρμογή του δικαιώματος της ακρόασης η νομολογία, υπό το κράτος της 20.2 αξιώνει να συντρέχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις, οι οποίες αναλύονται στις επόμενες ενότητες⁹⁷.

3.2.1 ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΕΩΣ ΜΕΤΑ Η ΔΙΑ ΠΛΗΡΕΞΟΥΣΙΟΥ ΔΙΚΗΓΟΡΟΥ

Σχετική απόφαση του ΣΤΕ αναφέρει ότι το δικαίωμα ακρόασης του ενδιαφερομένου, που ισχύει και για τη διαδικασία ενώπιον των πειθαρχικών συμβουλίων, περιλαμβάνει και την ευχέρεια του εγκαλουμένου να ζητήσει συμπαράσταση πληρεξούσιου δικηγόρου. Η διοίκηση οφείλει να ικανοποιήσει το αίτημα αυτό έστω και αν η ειδική νομοθεσία δεν προβλέπει την τήρηση αυτού του ουσιώδους τύπου. Ακόμη η παροχή της δυνατότητας στον πειθαρχικώς διωκόμενο να αναθέσει την υπεράσπισή του ενώπιον του τελικώς και κατ' ουσίαν κρίνοντος πειθαρχικού σε δικηγόρο της επιλογής του συνιστά επαρκή εγγύηση προστασίας του στην πειθαρχική διαδικασία και καλύπτει τυχόν παρανομία της απόρριψης του αιτήματος συμπαραστάσεως του εγκαλουμένου με δικηγόρο στο πειθαρχικό συμβούλιο.

Στον πληρεξούσιο του ενδιαφερομένου μπορεί να απευθύνεται η κλήση προς ακρόαση, ενώ ο τελευταίος δεν υποχρεούται να ειδοποιηθεί εκ των προτέρων την αρχή για το αν προτίθεται να ασκήσει το δικαίωμα ακροάσεώς του προσωπικά.

⁹⁶Δαγτόγλου Δ.,(1984),Γενικό διοικητικό δίκαιο, β' έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 136

⁹⁷Δαγτόγλου Δ.,(1984),Γενικό διοικητικό δίκαιο, β' έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 136

3.2.1 ΔΥΣΜΕΝΕΙΣ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ

Για να εφαρμοστεί η αρχή θα πρέπει η διοικητική απόφαση να συνεπάγεται δυσμενείς συνέπειες για το διοικούμενο. Σε αντίθετη περίπτωση δεν εφαρμόζεται η αρχή. Η συνταγματική διάταξη κάνει λόγο για δικαιώματα ή συμφέροντα. Αναφέρεται όμως μόνο στα έννομα δικαιώματα και συμφέροντα.

3.2.2 ΒΛΑΒΗ ΘΕΤΙΚΗ

Η βλάβη που επιφέρει η διοικητική απόφαση ή το διοικητικό μέτρο στα δικαιώματα του διοικούμενου πρέπει να είναι θετική.

3.2.3 ΟΡΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ

Διοικητικές ενέργειες ή μέτρα θεωρούνται μόνο οι εκτελεστές πράξεις που επιφέρουν νόμιμη μεταβολή, που επιφέρουν με την έκδοσή τους βλαπτικές και συνέπειες στους ενδιαφερόμενους και είναι προσβλητές με τα ένδικα μέσα της ουσιαστικής προσφυγής ή της αίτησης για ακύρωση. Ως εκ τούτου, δεν περιλαμβάνονται συστάσεις, υποδείξεις, εισηγήσεις, προτάσεις ή απλές υλικές ενέργειες. Επιπλέον, η διοικητική ενέργεια πρέπει να έχει οριστικό χαρακτήρα, άρα δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της αρχής οι προκαταρκτικές ενέργειες της διοίκησης.

3.2.4 ΑΥΤΕΠΑΓΓΕΛΤΟ ΤΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ

Για την εφαρμογή της αρχής είναι απαραίτητο η βλάβη να είναι αποτέλεσμα ενέργειας του ίδιου του διοικητικού οργάνου στα πλαίσια της άσκησης της διακριτικής του ευχέρειας. Θα

πρέπει να μην έχει προκληθεί η ενέργεια αυτή της διοίκησης από όχληση ή αίτηση του ίδιου του ενδιαφερομένου.

ñ Υπάρχει υποχρέωση και όταν την ενέργεια της διοίκησης δεν έχει προκαλέσει αποκλειστικά ο διοικούμενος, αλλά υπήρξε συνδρομή και άλλων περιστατικών.

ñ Να πρόκειται για πράξεις με ατομικό χαρακτήρα: οι κανονιστικές πράξεις εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της αρχής.

3.3. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 3 του κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας η κλήση προς ακρόαση πρέπει να είναι έγγραφη, να αναφέρει την ημέρα και τον τόπο της ακρόασης, να προσδιορίζει το αντικείμενο του μέτρου ή της ενέργειας και να κοινοποιείται 5 πλήρεις μέρες πριν από την ημέρα ακρόασης. Η τήρηση της διαδικασίας και η λήψη υπόψη των αποφάσεων του ενδιαφερομένου πρέπει να προκύπτουν από την αιτιολογία της πράξης. Επιπλέον, το μέτρο πρέπει να λαμβάνεται μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα από την ακρόαση του ενδιαφερομένου.

Όταν από τα στοιχεία του φακέλου δεν προκύπτει ότι η διοίκηση κάλεσε τον διοικούμενο πριν την έκδοση της πράξης, για να εκφράσει τις απόψεις του, η πράξη κρίνεται ακυρωτέα⁹⁸.

Εάν το έγγραφο της κλήσης σε ακρόαση δεν αναφέρει τον τόπο, την ημέρα και την ώρα ακρόασης ή το επικείμενο σε βάρος του καλούμενου μέτρο ή αν δεν προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ότι όντως αυτό κοινοποιήθηκε, η πράξη που ακολουθεί είναι ακυρωτέα. Εάν ο ενδιαφερόμενος εκφράσει τις απόψεις του προφορικά, πρέπει να συνταχθεί υπηρεσιακός σχετικό έγγραφο, το οποίο να συνυπογραφεί από αυτόν, ώστε να είναι δυνατός ο

⁹⁸ Μανιάτης Α.,(2010), Θεμελιώδη δικαιώματα και αρχιτεκτονική κληρονομιά. Συμβολή στο διοικητικό δίκαιο, Σάκκουλας

δικαστικός έλεγχος της προσήκουσας τήρησης της διαδικασίας και περαιτέρω, εν όψει των προβληθέντων και της αιτιολογίας⁹⁹.

Τέλος, πρέπει να τονιστεί ότι η δυνατότητα άσκησης από τον διοικούμενο διοικητικής προσφυγής μετά την έκδοση της πράξης δεν αναιρεί την υποχρέωση της διοίκησης να τον καλέσει σε ακρόαση πριν την έκδοση της πράξης. Η παράλειψη τηρήσεως της διαδικασίας προηγούμενης ακρόασης δεν καλύπτεται με την άσκηση εκ μέρους του ενδικοφανούς προσφυγής κατά της πράξης που εκδόθηκε¹⁰⁰. Καλύπτεται όμως εάν αναπτύξει τις απόψεις του με υπόμνημα πριν την έκδοση της πράξης, γνωρίζοντας τα στοιχεία του φακέλου που έχει η αρμόδια υπηρεσία¹⁰¹.

3.4. ΦΟΡΕΙΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ

Φορέας του δικαιώματος της ακρόασης είναι κάθε φυσικό πρόσωπο χωρίς να λαμβάνεται υπ' όψιν η ιθαγένεια ή η κατοικία του, αλλά και οποιοδήποτε νομικό πρόσωπο ανεξάρτητα από το πού βρίσκεται η έδρα του. Τα νομικά πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου είναι φορείς του δικαιώματος αυτού, μόνο εάν υφίσταται θέμα προστασίας του κοινού δικαίου ή για εξατομικευμένη προσβολή συνταγματικών εγγυήσεων.

Δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως έχει μόνο εκείνος ο οποίος φέρει δικαιώματα ή συμφέροντα εις βάρος των οποίων πρόκειται να ληφθεί μια διοικητική απόφαση ή μέτρο. Τρίτοι δεν δικαιούνται την προηγούμενη ακρόαση. Η εκ των προτέρων παραίτηση από το δικαίωμα ακροάσεως απαγορεύεται. Επίσης, το δικαίωμα του αρ. 20.2 είναι αμεταβίβαστο. Εάν ο

⁹⁹Μανιάτης Α.,(2010), Θεμελιώδη δικαιώματα και αρχιτεκτονική κληρονομιά. Συμβολή στο διοικητικό δίκαιο, Σάκκουλας

¹⁰⁰Δαγτόγλου Δ.,(1984),Γενικό διοικητικό δίκαιο, β' έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή

¹⁰¹Δαγτόγλου Δ.,(1984),Γενικό διοικητικό δίκαιο, β' έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή.

ενδιαφερόμενος αδυνατεί να το ασκήσει αυτοπροσώπως, μπορεί να ασκηθεί και δια πληρεξουσίου, ενώ το ανήλικο παιδί δια του εκπροσώπου ή του επιτρόπου του.¹⁰²

3.5. ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ

Η εφαρμογή της αρχής μπορεί να αποκλειστεί αν το διοικητικό μέτρο έχει σκοπό τον έλεγχο του διοικούμενου. Είναι σαφές πως για να επιτευχθεί ο έλεγχος είναι απαραίτητο το στοιχείο του αιφνιδιασμού, άρα σε αυτές τις περιπτώσεις η προηγούμενη ακρόαση θα ματαίωne το σκοπό του διοικητικού μέτρου.

Στις περιπτώσεις που υπερέχει το δημόσιο συμφέρον και σε περίπτωση που συντρέχει λόγος επείγοντος. Στις περιπτώσεις αυτές, το αρ. 6 παρ. 3 του Κ.Δ. Διαδ. ορίζει πως αν η άμεση λήψη του δυσμενούς μέτρου είναι αναγκαία για την αποτροπή κινδύνου ή λόγω επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος, είναι κατ' εξαίρεση δυνατή η χωρίς προηγούμενη κλήση του ενδιαφερόμενου ρύθμιση.

3.6 ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΑΚΡΟΑΣΕΩΣ ΚΑΤΑ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Το άρθρο 20 του Συντάγματος στην παράγραφο 1 αναφέρεται στη δικαστική ακρόαση καθενός προσώπου και μετά στη διοικητική ακρόαση. Αυτό δεν καθίσταται εύστοχο καθώς πρόκειται για ένα λογικά πρωθύστερο σχήμα δεδομένου ότι πρώτα εκδίδεται η βλαπτική διοικητική πράξη και μετά αυτή μπορεί να προσβληθεί σε διοικητικό ή και σε δικαστικό επίπεδο¹⁰³.

Σύμφωνα με αυτό καθιερώνεται το θεμελιώδες δικαίωμα

¹⁰² Δαγτόγλου Δ.,(1984),Γενικό διοικητικό δίκαιο, β' έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 136

¹⁰³ Μανιάτης Α.,(2010), Θεμελιώδη δικαιώματα και αρχιτεκτονική κληρονομιά. Συμβολή στο διοικητικό δίκαιο, Σάκκουλας. σελ. 215

των πολιτών καθώς και της έννομης προστασίας από τα δικαστήρια, στα οποία μπορεί να αναπτύξει τις απόψεις του ενώπιον οργάνου ταγμένου να τις λάβει υπόψη, άρα να ασκήσει το δικαίωμα ακροάσεως, για τα δικαιώματα ή συμφέροντα του, όπως ο νόμος ορίζει. Η αρχή της ίσης ακροάσεως ήταν καθιερωμένη στο αττικό δίκαιο. Οι δικαστές της Αρχαίας Αθήνας το αναγνώριζαν ενώ εφαρμοζόταν και στο ρωμαϊκό δίκαιο. Στην παράγραφο 2 του άρθρου 20 καθιερώνεται για πρώτη φορά ρητά σε ελληνικό Σύνταγμα το σύστοιχο δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερόμενου. Η ίδια διατύπωση που υιοθετήθηκε είναι προβληματική μια και προσπαθεί να επεκτείνει μια διατύπωση σχετικά αόριστη.

3.7 ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΑΚΡΟΑΣΕΩΣ ΚΑΤΑ ΤΟΝ ΚΩΔΙΚΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Στη διάταξη του Συντάγματος προστέθηκαν συμπληρωματικά οι ρυθμίσεις του άρθρου 6 του ισχύοντος Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ο οποίος κατοχυρώθηκε με το Ν.2690/1999 και τέθηκε σε ισχύ στις 9-03-1999.

Στο άρθρο 6 αυτός ο καινοφανής για την ελληνική έννομη τάξη κώδικας που δεσμεύει αρχικά όλα τα Ν.Π.Δ.Δ, ορίζει όλες τις 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.

Είναι πολύ βασικό να αναφερθεί ότι μόνο οι αρμόδιες αρχές να προβούν στο σκοπούμενο μέτρο ή ενέργεια διοικητικές αρχές μπορούν να πρέπει να δώσουν τη δυνατότητα της ακρόασης, άρα δεν διασώζεται το κύρος του μέτρου ή της ενέργειας σε περίπτωση που το όργανο που ακροαστεί τον ενδιαφερόμενο είναι διαφορετικό από αυτό που θα προβεί σε δυσμενή ενέργεια. Άρα η ακρόαση δεν μπορεί να γίνεται από οποιοδήποτε όργανο, επιτετραμμένο προπαρασκευής ή εκτέλεσης των

αποφάσεων του αρμόδιου οργάνου αλλά αποκλειστικά από το αρμόδιο¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Μανιάτης Α.,(2010), Θεμελιώδη δικαιώματα και αρχιτεκτονική κληρονομιά. Συμβολή στο διοικητικό δίκαιο, Σάκκουλας. σελ. 215

3.8 ΑΝΤΙΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΚΑΙ ΕΠΟΜΕΝΗ ΑΚΡΟΑΣΗ

Πέρα από τη δικαιοσύνη και η ίδια η διοίκηση επιχειρεί να ξεπερνά το σκόπελο της αντισυγκματικότητας με τρόπο ανορθόδοξο. Στη περίπτωση της διοικητικής προσφυγής κατά των πράξεων των εντεταλμένων αρχών επιβολής προστίμων, στα 2008.

Για παράδειγμα η αρμόδια Διεύθυνση της Λιμενικής Αστυνομίας του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας προσανατολιζόταν να εξετάσει επί της ουσίας την προσφυγή στο πλαίσιο της εισηγήσεως της προς το αποφαινόμενο όργανο. Υπήρξε απόπειρα να αντιπαρέλθει το ζήτημα της αντισυγκματικότητας με το σκεπτικό ότι ο διοικούμενος απολογήθηκε και η απολογία του ελήφθη υπόψη από το αποφαινόμενο όργανο. Τελικά το αρμόδιο όργανο του Υπουργείου για αποφανθεί για αυτήν τη διοικητική προσφυγή επέλεξε να μην εκδώσει απόφαση, η οποία άλλωστε προφανώς θα ήταν δυσμενή για τον προσφεύγοντα. Η εξέλιξη αυτή, αυτοτελώς εξεταζόμενη, αναδεικνύει το γεγονός ότι αφενός η αντισυγκματική ακρόαση του διοικούμενου και αφετέρου η διοικητική σιωπή στη μετέπειτα ιεραρχική του διοικητική προσφυγή κατά της πράξεως με την οποία παρανόμως τιμωρήθηκε. Στις δυο προαναφερθείσες περιπτώσεις πλήττεται η διοικητική ακρόαση του ενδιαφερόμενου, η προηγούμενη κατά το άρθρο 20 παράγραφος 2 και η επόμενη κατά το άρθρο 10 παράγραφος 1 του Συντάγματος αντίστοιχα. Με βάση τα παραπάνω προκύπτει μια αντισυνταγματικότητα.

3.9 ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΗΣ ΔΙΑΡΚΟΥΣ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ ΚΑΙ Η ΑΚΡΟΑΣΗ

Στη περίπτωση που αναπτυχθεί μια παράβαση της διοικητικής νομοθεσίας από περισσότερα από δυο αρμόδια όργανα ή και από ίδιο το όργανο πρόκειται μόνο για ένα παράπτωμα. Στη περίπτωση που ο παραβάτης διαπράξει το ίδιο αδίκημα μετά το πέρας της πρώτης βεβαιώσεως, προκύπτει μια

νέα παράβαση εκτός αν πρόκειται για διαρκές και όχι αδίκημα της στιγμής¹⁰⁵. Στα συγκεκριμένα δρώμενα το Διοικητικό δίκαιο αντλεί στοιχεία από το ποινικό. Στη ποινική επιστήμη η λήξη της διάρκειας μιας αξιόποινης πράξης επανέρχεται όταν:

1. Αρθεί η παράνομη κατάσταση.
2. Ο δράστης δεν έχει πλέον τη δυνατότητα να άρει την παράνομη κατάσταση.
3. Αφού ασκηθεί η ποινική δίωξη, ο δράστης καλείται σε απολογία. Από την απολογία και μετά η συντήρηση της παράνομης κατάστασης συνιστά ένα νέο έγκλημα.

Άρα υπάρχει γεφύρωμα Διοικητικού δικαίου με το Ποινικό δίκαιο, όταν συντρέχουν συγκεκριμένοι λόγοι.

3.10 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΧΡΗΣΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η αρχή της αναλογικότητας και της χρήστης διοίκησης έχουν κοινό σημείο επαφής τη νομιμότητα που διέπει τις δράσεις της διοίκησης. Έχει εφαρμογή κατά την ανάπτυξη της διακριτής εξουσίας και εστιάζει στον περιορισμό της υπό των διοικητικών οργάνων. Εφόσον η διοίκηση μπορεί να επιλέξει μεταξύ περισσότερων λύσεων κατά την άσκηση της διακριτής ευχέρειας είναι υποχρεωμένη να ελέγχει κατά πόσο ανταποκρίνεται στις αρχές της αναλογικότητας¹⁰⁶.

Με βάση τα παραπάνω γίνεται κατανοητό ότι η ευχέρεια της διοίκησης αναφέρεται στην αρχή της αναλογικότητας, και αναπτύσσεται μέσα από τις αρχές της, της καλής πίστης, της αμεροληψίας στη διοίκηση, της ισότητας, οι οποίες συνυπάρχουν

¹⁰⁵ Μανιάτης Α.,(2010), Θεμελιώδη δικαιώματα και αρχιτεκτονική κληρονομιά. Συμβολή στο διοικητικό δίκαιο, Σάκκουλας. σελ. 231

¹⁰⁶ Μαρκαντωνάτου ΑΓ.,(2002), Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ο.π., σελ. 95

και προσδιορίζουν το εννοιολογικό πλαίσιο της αρχής της προστατευμένης εμπιστοσύνης και της χρηστής διοίκησης στο διοικητικό δίκαιο¹⁰⁷.

Η χρηστή διοίκηση με την αρχή της ισότητας και της αναλογικότητας καθορίζουν τα νόμιμα όρια, μέσα στα οποία πρέπει να κινούνται τα όργανα της διοίκησης αλλά και ευρύτερα τα δικαστικά όργανα. Η αρχή της αναλογικότητας ερευνάτε από τα δικαστήρια, αφού ο δικαστής ασκεί έλεγχο των επιλογών του νομοθέτη και έλεγχο αναλογικότητας των επιβαλλομένων με αυτές περιορισμών στην άσκηση δικαιωμάτων που έχουν τελική αναφορά στο Σύνταγμα. Τα δικαστήρια ελέγχουν τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων.

¹⁰⁷ Δετσαρίδης Χρ. Π.,(2003) Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2003.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η παρούσα εργασία μελέτησε την ισότητα την αναλογικότητα, την επιείκεια, αλλά και το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως.

Αναφορικά με την αρχή της ισότητας, συμπεραίνουμε ότι αυτή συνδέεται άρρηκτα με τις έννοιες της ελευθερίας και της δικαιοσύνης, οι οποίες αποτελούν το θεμέλιο της δημοκρατίας. Η αρχή της ισότητας εκφράζεται στο άρθρο 4 παρ. 1 του Συντάγματος.

Με βάση την αρχή αυτή όλοι οι άνθρωποι έχουν την ίδια αξία και απαγορεύεται κάθε διάκριση που έρχεται σε αντίθεση με την ανθρώπινη αξία, την οποία το Σύνταγμα προστατεύει απολύτως. Η ισότητα διακρίνεται σε πραγματική και νομική ισότητα και σε ουσιαστική ή αναλογική, βάσει των οποίων, ισότητα υπάρχει μόνο στην ομοιότητα. Η αρχή δηλαδή σημαίνει την όμοια μεταχείριση όλων των όμοιων περιπτώσεων.

Η αρχή της ισότητας αποτελεί γενική αρχή του δικαίου ρητά κατοχυρωμένη στο Σύνταγμα, η οποία διαχέεται σε όλους τους κλάδους του δικαίου. Το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής έχει την έννοια της εξομοίωσης των προσώπων που βρίσκονται σε όμοιες καταστάσεις. Η αρχή αυτή δεσμεύει τόσο τον νομοθέτη όσο και τη διοίκηση, ώστε να διασφαλίζεται η ισότητα όχι μόνο των πολιτών ενώπιον του νόμου, αλλά και του νόμου ενώπιον των πολιτών.

Απαραίτητο μεθοδολογικό εργαλείο για την επεκτατική εφαρμογή της ευνοϊκής ρύθμισης και σε άλλες περιπτώσεις είναι το κριτήριό της αναλογικής ερμηνείας. Τα εθνικά δικαστήρια δεν τηρούν ενιαία στάση στο ζήτημα αυτό, φαίνεται ωστόσο ότι κατατείνουν στην αποδοχή της θέσης ότι : σε περίπτωση αδικαιολόγητης διάκρισης από το νομοθέτη, με τη θέσπιση ευμενούς διάταξης για μια κατηγορία προσώπων, τα δικαστήρια επεκτείνουν την ευνοϊκή ρύθμιση και σε εκείνους που εξαιρούνται

αδικοιολόγητα.

Η αρχή της αναλογικότητας, εκφράζεται στο άρθρο 25 παρ. 1 εδ. 4 του Συντάγματος του 2001, βάσει του οποίου, το δίκαιο πρέπει να εξυπηρετεί τους σκοπούς των ανθρώπων είτε ως άτομα είτε ως κοινωνικό σύνολο, να ανταποκρίνεται σε μετρήσιμα αναλόγια μέσων και αποτελεσμάτων σε σχέση με την επίτευξη στόχων και σκοπών.

Ως φιλοσοφική έννοια, η αρχή της αναλογικότητας συνδέεται με την ιδέα της δικαιοσύνης και ως νομική αρχή έχει την έννοια του θεμελιώδους κανόνα που πρέπει να ρυθμίζει τις σχέσεις μεταξύ εξουσιαζόντων και εξουσιαζόμενων. Το δίκαιο επομένως πρέπει να είναι χρήσιμο και να εξυπηρετεί τους σκοπούς των ανθρώπων είτε ως ατόμων είτε ως κοινωνιών.

Η αρχή της αναλογικότητας έχει αποκτήσει κεντρική σημασία στο σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και διατρέχει την πρόσφατη νομολογία των Δικαστηρίων της χώρας μας (Ακυρωτικών και Δικαστηρίων της ουσίας) όλων των κλάδων του δικαίου, των ανεξάρτητων αρχών, αλλά και όλων των ανωτάτων δικαστηρίων των Ευρωπαϊκών χωρών και των κυριότερων χωρών, στις οποίες εφαρμόζεται το αγγλοσαξονικό δίκαιο.

Επίσης έχει τύχει εκτεταμένης επεξεργασίας από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) ως αρχή του κοινοτικού δικαίου που περιλαμβάνεται και στη Συνθήκη του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, και από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) κατ' εφαρμογή των άρθρων 6 § 1, 8 § 2, 9 § 2 και 10 § 2 της Διεθνούς Συμβάσεως της Ρώμης (ΕΣΔΑ).

Τέλος η ακρόαση και η δικαστική ακρόαση εκφράζεται στο αρ. 20 παρ. 2 του Συντάγματος, βάσει του οποίου πρέπει να περιοριστούν οι αυθαιρεσίες της διοίκησης, υποχρεώνοντας την να ακούσει τον διοικούμενο πριν προχωρήσει σε οποιοδήποτε

δυσμενές διοικητικό μέτρο. Έτσι, καθιερώνεται μια δίκαιη διοικητική διαδικασία. Οι προϋποθέσεις άσκησης της δικαστικής ακρόασης είναι οι δυσμενείς συνέπειες, η θετική βλάβη, η οριστικότητα της ρύθμισης και το αυτεπάγγελτο της ενέργειας. Φορέας του δικαιώματος της ακρόασης είναι κάθε φυσικό πρόσωπο χωρίς να λαμβάνεται υπ' όψιν η ιθαγένεια ή η κατοικία του, αλλά και οποιοδήποτε νομικό πρόσωπο ανεξάρτητα από το πού βρίσκεται η έδρα του. Τέλος περιορισμοί του δικαιώματος τίθενται σε περιπτώσεις που υπερέχει το δημόσιο συμφέρον και σε περίπτωση που συντρέχει λόγος επείγοντος.

Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης είναι ένα από τα σημαντικότερα θεμελιωμένα συνταγματικά δικαιώματα. Η προηγούμενη ακρόαση διασφαλίζει το δικαίωμα υπεράσπισης του διοικούμενου σε υποθέσεις του με τη διοίκηση όπου η θέση του είναι μειονεκτική.

Επιπροσθέτως, η δυνατότητα του ενδιαφερόμενου να προβάλλει τις απόψεις του και αυτές να εισακουστούν από τη διοίκηση, συμβάλλει στη δημιουργία μιας αποτελεσματικότερης και δικαιότερης Διοίκησης.

Στη παρούσα εργασία μελετήθηκε μέσα από πολλές νομοθετικές οπτικές και διευκρινίστηκαν πολλοί σχετικοί με το θέμα όροι, οι οποίοι συνδέονται με το δίκαιο γενικά και το Διοικητικό και το Ποινικό.

Η ανάλυση έγινε μέσα από τρία κεφάλαια και ουσιαστικά διαπιστώθηκαν κενά στους νόμους που πρέπει να μελετηθούν και να καλυφθούν για να μην υπάρχουν αντισυνταγματικά θέματα και κωλύματα.

Ουσιαστικά αναδείχθηκε ότι τόσο η αναλογία, όσο και η προηγούμενη ακρόαση είναι ετυμολογικά, εννοιολογικά και τελεολογικά έννοιες συγγενείς μεταξύ τους. Η αρχή τέλος, της επιείκειας επιβάλλει το δικαστήριο εν αμφιβολία να αποφανθεί υπέρ του κατηγορουμένου. Μια οργανωμένη σύγχρονη κοινωνία

οφείλει να νομοθετεί και να ρυθμίζει την κοινωνική συμπεριφορά χωρίς να επαναπαύεται σε μια ιδέα εκούσιας σύγκλισης όλων προς το «καλό». Και στην περίπτωση αυτή πρέπει να διερευνηθούν τα όρια της ρύθμισης προς την κατεύθυνση της διαφύλαξης της ευημερίας όλων. Η αρχή της επιείκειας, αποσκοπεί στο να αμβλυνθεί η αυστηρότητα, που ορισμένες φορές ενέχει η γενική και αφηρημένη νομοθετική ρύθμιση, έτσι ώστε να μπορεί ο δικαστής να συνεκτιμήσει και τις ιδιαιτερότητες μιας συγκεκριμένης υπόθεσης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Europa (2012), Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ανακτημένο από:
http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_el.htm
2. Hjatte R., (1998), *Τριάντα χρόνια Κοινοτικού δικαίου* (Επίσημη έκδοση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων) Κεφ. VII Το Δικαστήριο
3. Αντωνίου Θ.,(1998), *Η ισότητα εντός και δια του νόμου*, Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας
4. Βενιζέλο Ε.,(2008), *Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων*, Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής
5. Γώγος Κ. Ε.,(2000), *Κανόνες δεοντολογίας της δημόσιας διοίκησης*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη : Σάκκουλας
6. Δαγτόγλου Δ., (1984), *Γενικό διοικητικό δίκαιο*, β' έκδοση, Αθήνα – Κομοτηνή: Σάκκουλας
7. Δαγτόγλου Π. (1991), *Συνταγματικό δίκαιο, Τα ατομικά δικαιώματα*. Αθήνα
8. Δετσαρίδης Χ. Π.,(2003) *Οι αρχές της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της καλής πίστης στο Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας
9. Δημητρόπουλος Α. Γ , (2004). *Συνταγματικά Δικαιώματα- Παραδόσεις Συνταγματικού δικαίου τόμος III*. Αθήνα
10. Θεοχαροπούλου Δ.,(1989), *Η αρχή της αναλογικότητας στο Εσωτερικό Δίκαιο*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη : Σακκουλας
11. Ιωακειμίδης Ι.Π.,(2008), *Η συνθήκη της Λισσαβόνας*, Αθήνα, Θεμέλιο,
12. Ιωακειμίδης Π. Κ., Μαραβέγιας Ν.- Τσινισιζέλης Μ. (επιμ) (2007) *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, Οργάνωση και Πολιτικές 50 χρόνια*, Αθήνα: Θεμέλιο.
13. Ιωακειμίδης Π.Κ. (2007), *Η θέση της Ελλάδας στο Διεθνές Ευρωπαϊκό και Περιφερειακό Σύστημα*, Αθήνα: Θεμέλιο.

14. Κοντιάδης Ι. Ξ.,(2002), Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, Αθήνα – Θεσσαλονίκη : Σάκκουλα
15. Κοντόγιωργα Δ – Θεοχαροπούλου, Ε.,(1984), Οι αρχές της χρηστής και ευρύθμου Διοικήσεως και η αναζήτηση εκ μέρους του Δημοσίου των αχρεωστήτως καταβληθέντων από τον λαβόντα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Τιμ. τόμ. για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου (1833-1983)
16. Κωνσταντίνος Λ., Γεωργοπουλος Π.,(2001), Επίτομο συνταγματικό δίκαιο. Αθήνα-. Κομοτηνή: Σάκκουλας
17. Μακρυδημήτρης Α.,(1996), *Η Διοίκηση σε κρίση, Κείμενα για τη Διοίκηση και την Κοινωνία*, Αθήνα : Λιβάνη
18. Μανιάτης Α.,(2010), Θεμελιώδη δικαιώματα και αρχιτεκτονική κληρονομιά. Συμβολή στο διοικητικό δίκαιο, Αθήνα-. Κομοτηνή: Σάκκουλας
19. Μανιάτης Α.,(2011), *Ο εκσυγχρονισμός του Δημόσιου Λογιστικού- Συμβολή στο Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα: Σάκκουλα,
20. Μανιάτης Π.Α (2010), *Δημόσια Διοίκηση και ΟΤΑ*,
21. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά Α. Γ. (2007), *Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣΤΕ και του ΔΕΚ* . Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας
22. Μαρκαντωνάτου Α. Γ., Σκαλτσά Π.,(2008), *Γενικές Αρχές στη νομολογία του ΣΤΕ και του ΔΕΚ*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα
23. Μπαλής Γ., (1991), *Γενικά Αρχαία του Αστικού Δικαίου*. Αθήνα: Σάκκουλα
24. Μπέης Ε.,(1999), Η αρχή της αναλογικότητας, από το δημόσιο στο αστικό και διοικητικό δικονομικό και ιδιωτικό δίκαιο, *Περιοδικό Δίκη*, 30,
25. Μπέης Κ., (2002), Μελέτες και παρατηρήσεις στη νομολογία, *Περιοδικό Δίκη*, ανακτημένο από: <http://www.kostasbeys.gr/articles.php?s=5&mid=1479&mnu=3&id=17304>
26. Παπαγρηγορίου Ι., (2008), *Νομολογία*, Αθήνα: Μπένος,

27. Ράϊκος Α.,(1989) *Τα θεμελιώδη δικαιώματα Ι*. Αθήνα: Σάκκουλας
28. Σκουρής Β.,(1987), *Η συνταγματική αρχή της αναλογικότητας και οι νομοθετικοί περιορισμοί επαγγελματικής ελευθερίας*, *Περιοδικό Ελληνική Δικαιοσύνη*
29. Χρυσογόνος Κ., (2002), *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, Αθήνα: Σάκκουλας