

**Η αιτιολογία στο διοικητικό δίκαιο: η κοινοποίηση της αιτιολογίας στον προσφεύγοντα, η αναπλήρωσή της και το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη· ποια η προσέγγιση της κυπριακής νομολογίας και οι απορριπτικές αποφάσεις για τις αιτήσεις για κατ' εξαίρεση πολιτογράφηση επιχειρηματιών, επενδυτών και μελών των οικογενειών τους.**

*Π. Ν. Βασιλείου, Δικηγόρος, 4/12/2023*

Ποια είναι η δέουσα και η νόμιμη αιτιολογία, πότε αυτή επιτρέπεται να δοθεί κατ' εξαίρεση μετά την έκδοση της διοικητικής πράξης κλπ., έχουν αναλυθεί σε αριθμό αποφάσεων του Ανωτάτου Δικαστηρίου, του Διοικητικού Δικαστηρίου, του ΣτΕ της Ελλάδας και των λοιπών χωρών και η αναφορά στην πλούσια αυτή νομολογία εκφεύγει του σκοπού του παρόντος.

Αυτό που προσπαθώ ενεστώς να εξηγήσω και να θέσω προς σκέψη του αναγνώστη είναι ότι η αναπλήρωση της αιτιολογίας, όταν αυτή επιτρέπεται σύμφωνα με τις εφαρμοστέες αρχές της κυπριακής νομολογίας, δεν πρέπει να υποσκελίζει καταρχήν (τον σκοπό της αιτιολογίας και ιδίως) την ανάγκη για (α) ενημέρωση του διοικούμενου για το πραγματικό και νομικό καθεστώς που οδήγησε την διοίκηση στην έκδοση της διοικητικής πράξης και (β) να δοθεί στον διοικούμενο το στίγμα (έστω) της αιτιολογίας της υπόψη διοικητικής πράξης και η δυνατότητα να προσφύγει (ικανοποιητικώς) κατ' αυτής.

Οι αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου με τις οποίες απορρίφθηκαν σωρηδόν αιτήσεις για πολιτογράφηση επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών των οικογενειών τους ως Κυπρίων -ένα από τα «τρέντζς» που απασχόλησαν, αλλά ξεθώριασαν σύντομα- εξυπηρετούν στο να αναδειχθεί η σημασία της αιτιολογίας στην ορθή της διάσταση.

Σημειώνω, εν παρόδω, πως η χρήση της λέξης «διοικούμενος» γίνεται προς διευκόλυνση της αναφοράς και έχω δεόντως υπόψη τα σχόλια του Δαγτόγλου για το άτοπο της χρήσης της: «*το άτομο στο κράτος δικαίου δεν είναι αντικείμενο εξουσίας (γι' αυτό η συνηθισμένη έκφραση «διοικούμενος» είναι, όπως είδαμε, ατυχής και πρέπει να αποφεύγεται), αλλά υποκείμενο δικαίου»* (βλ. «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», Αναθεωρημένη Έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, παρ.637, σελ. 286).

Κατωτέρω παρατίθεται η σχετική, κατά την άποψη του αρθρογράφου, νομολογία και βιβλιογραφία υπό συγκεκριμένες θεματικές, ο σχολιασμός αυτών και η καταληκτική του θέση.

## 1. Νομολογία – βιβλιογραφία

### (α) Σκοπός της αιτιολογίας

Στην *IOANNIS M. ZAVROS v. COUNCIL FOR REGISTRATION OF ARCHITECTS AND CIVIL ENGINEERS (1969) 3 CLR 310*, η οποία φαίνεται να είναι η πρώτη απόφαση εν Κύπρω που θίγει το ζητούμενο, ο έντιμος Σταυρινίδης, Δ τότε, με παραπομπή στα Πορίσματα της Νομολογίας του ΣτΕ, σελ.183, παρ. 1, αναφέρει ως προς το σκοπό της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων:

*«It is evident that the whole object of the rule requiring reasons to be given for administrative decisions is to enable in the first instance the persons concerned, and the Court on review, to ascertain in each case whether the decision is well founded in fact and in Law».*

Σχετικές έκτοτε οι *SAVVA v. REPUBLIC (1980) 3 CLR 675*, *Elli Chr. Korai and Another v. The cyprus Broadcasting Corporation, (1973) 3 C.L.R. 546*, *KOUDOUNAS v. REPUBLIC (1981) 3 CLR 46*, *PETROU v. REPUBLIC (1984) 3 CLR 871*, *ADAMIDES v. REPUBLIC (1982) 3 CLR 343*, *TAKIS CHRISTOU v. REPUBLIC (PUBLIC SERVICE COMMISSION) (1972) 3 CLR 32*, *KAZAMIAS v. REPUBLIC (1982) 3 CLR 239*, *ANDREAS PERNAROS v. REPUBLIC (COUNCIL OF MINISTERS AND OTHERS) (1975) 3 CLR 175*, *RENOS KYRIAKIDES v. REPUBLIC (MINISTRY OF EDUCATION AND/OR DIRECTOR OF HIGHER AND SECONDARY EDUCATION) (1976) 3 CLR 364*, *GEOGGHIOS HADJISAVVA v. REPUBLIC (COUNCIL OF MINISTERS) (1972) 3 CLR 174*, *PANAYIOTIS PAPAZACHARIOU v. THE REPUBLIC (EDUCATIONAL SERVICE COMMITTEE) (1972) 3 CLR 486*.

Στην *Καραγιάννης v. Δημοκρατίας (1996) 4 ΑΑΔ 213* αποτυπώνεται η ίδια θέση -στην ελληνική πλέον- ότι:

*«Ο σκοπός του κανόνα ο οποίος απαιτεί αιτιολόγηση των διοικητικών πράξεων είναι για να καταστήσει πρωτίστως το ενδιαφερόμενο πρόσωπο και μεταγενέστερα το Δικαστήριο κατά τον δικαστικό έλεγχο να διακρίβώνει στην κάθε περίπτωση κατά πόσο η επίδικη απόφαση είναι καλώς θεμελιωμένη ως προς τα πραγματικά περιστατικά και το Νόμο»*

(ομοίως βλ. και τη *Μιχαήλ κ.ά. v. Δημοκρατίας (1996) 4 ΑΑΔ 461*).

Ο Ναθαναήλ, Δ τότε, σημείωσε ομοίως στην πιο πρόσφατη *AQUA SOL HOTELS PUBLIC COMPANY LTD ν. ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΜΕΣΩ ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΕΩΝ*, Υπόθεση Αρ. 301/2012, 27/6/2014 ότι:

*«η αιτιολογία πρέπει να είναι τέτοια που αφενός να δίδει στο διοικούμενο το στίγμα της διοικητικής απόφασης και αφετέρου να είναι δεκτική δικαστικού ελέγχου...».*

Κατά τον Ε. Π. Σπηλιωτόπουλο, στο σύγγραμμα *«ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ»*, 2<sup>η</sup> έκδ., 1984, στις σελ. 162-3, παρ. 165, με τίτλο *«3. Αιτιολογία της διοικητικής πράξεως»*:

*«Σκοπός της αιτιολογίας είναι η δημιουργία δυνατότητας ελέγχου τόσον υπό του διοικούμενου όσον και υπό του ακυρωτικού δικαστού, κατά πόσον η διοικητική πράξις εξεδόθη προς εξυπηρέτησιν του δημοσίου συμφέροντος ή διασφάλισιν του διοικούμενου και κατά πόσον είναι σύμφωνος ή ευρίσκεται εν αρμονία προς τους κανόνας δικαίου, τους καθορίζοντας το πλαίσιον της νομιμότητας».*

Η καθηγήτρια νομικής κα Πρεβεδούρου σημειώνει την πολυεπίπεδη χρησιμότητα της αιτιολογίας και για ό,τι εδώ ενδιαφέρει αναφέρει (δημοσιευμένες σημειώσεις της):

*«Από την άλλη, ενώπιον των δικαστηρίων, η παράθεση αιτιολογίας λειτουργεί επιβληθικά τόσο ως προς τον δικαστή, ο οποίος μέσω του ελέγχου της διευρύνει τα όρια του δικού του ελέγχου και έχει την ευκαιρία να υπεισέλθει στα ζητήματα ουσιαστικής παρανομίας της κάθε υπόθεσης και να τα επιλύσει, όσο και ως προς τον διοικούμενο, ο οποίος μπορεί να αναπτύξει πληρέστερα τα επιχειρήματά του για να επιδιώξει την ικανοποίηση του συμφέροντός του».*

## **(β) Αναπλήρωση της αιτιολογίας**

Οι αρχές είναι γνωστές. Σε περίπτωση που η αιτιολογία της πράξης πηγάζει από επιταγή νόμου η πρώτη πρέπει να περιέχεται στο σώμα της πράξης καθώς, σε αντίθετη περίπτωση, η τελευταία θα ακυρωθεί ως εκδομένη κατά παράβαση ουσιώδους τύπου. Η αιτιολογία μπορεί για τις εκ νόμου αιτιολογητέες πράξεις να συμπληρωθεί από το διοικητικό φάκελο και όχι ν' αναπληρωθεί. Όταν όμως μία πράξη είναι αιτιολογητέα από τη φύση της, η αιτιολογία της πράξης μπορεί να αναπληρωθεί από το διοικητικό φάκελο νοουμένου ότι προκύπτει ευθέως και αμέσως από το περιεχόμενου αυτού, και όχι απλά να συμπληρωθεί. Σε τέτοια περίπτωση η αιτιολογία δύναται να πάσχει όχι λόγω παράβασης ουσιώδους τύπου αλλά λόγω αντίθεσης σε κατ' ουσίαν διάταξη

νόμου. Στα *Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1959* σελ. 185 στη θεματική "*Αναπλήρωσις εκ του φακέλου*" αναφέρονται τα ακόλουθα σχετικά:

«*Επί διοικητικής πράξεως αιτιολογητέας, ως εκ της φύσεώς της, δεν είναι απαραίτητον να υπάρχει αιτιολογία εις το σώμα της πράξεως, εφ' όσον η αιτιολογία δεν αξιούται ρητώς υπό του νόμου, αλλά δύναται ν' αναπληρούται εκ των στοιχείων του φακέλου (πρώτη απόφασις 775 (30), έκτοτε παγία η νομολογία). Αλλά η εκ του φακέλου αναπλήρωσις της ελλειπούσης αιτιολογίας δύναται να χωρήση μόνον, εφ' όσον ευθέως και αμέσως προκύπτει τοιαύτη εκ των στοιχείων του φακέλου, διότι άλλως το Σ.τ.Ε. θα έπρεπε ν' αναζητήση και σταθμίση αυτό τα στοιχεία ταύτα, οπότε θα υποκαθίστατο εις την αρμοδίαν διοικητικήν αρχήν εν τη κατ' ουσίαν εκτιμήσει των αποδεικτικών και λοιπών στοιχείων: 267 (45), 1144 (46).*»

Το πιο πάνω απόσπασμα έχει υιοθετηθεί (αυτούσιο) σε αριθμό ημεδαπών αποφάσεων, χωρίς ανάλυση των αποφάσεων του ΣτΕ που αναφέρονται στο εν λόγω απόσπασμα -και αυτό έχει τη σημασία του-, όπως ενδεικτικά στις *Ηροδότου Χρίστος ν. Κυπριακής Δημοκρατίας (2010) 3 ΑΑΔ 220, Interbusiness Ltd ν. Δημοκρατίας (1992) 4 ΑΑΔ 3336, Stilvi General Cleaners Ltd ν. Διευθυντή Κοινωνικών Ασφαλίσεων και Άλλου (1993) 4 ΑΑΔ 681, Καλλής ν. Δημοκρατίας (1997) 4 ΑΑΔ 356, KEMEK TRANSPORT LTD ν. Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών κ.α., ΥΠΟΘΕΣΗ ΑΡ. 700/94, 15 Μαΐου 1998, ΝΙΚΑ ΜΙΚΕΛΑΔΖΕ ν. ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, Υπόθεση Αρ. 768/2008, 8 Ιανουαρίου 2010, Κ ΚΥΠΡΙΑΝΟΥ FINISHING CENTRE LTD ν. ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΜΕΣΩ, Υπόθεση Αρ. 2372/2006, 21 Σεπτεμβρίου 2010, RTD TALOS LTD κ.α ν. ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, Υπόθεση Αρ. 10/2009, 18 Μαρτίου 2011, PANIPSOS LTD ν. ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, Υπόθεση Αρ. 743/2010, 27/9/2012, ΒΑΣΟΣ ΘΕΟΧΑΡΟΥΣ ν. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΕΩΝ κ.α., Υπόθεση Αρ.: 330/2011, 17/1/2014, ΧΑΡΗΣ ΣΤΕΦΑΝΟΥ ν. ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΜΕΣΩ ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΑΣΦΑΛΙΣΕΩΝ, ΥΠΟΘΕΣΗ ΑΡ. 935/2012, 5/5/2015.*

Πλέον η αναπλήρωση της αιτιολογίας έχει νομοθετική υπόσταση. Σύμφωνα με το *άρθρο 29 του περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου νόμου (Ν. 158(Ι)/99)*:

«*Ανεξάρτητα από οποιαδήποτε διάταξη οποιουδήποτε νόμου, η αιτιολογία μιας πράξης μπορεί να συμπληρωθεί ή να αναπληρωθεί από τα στοιχεία του διοικητικού φακέλου όπως και από το σύνολο της όλης διοικητικής ενέργειας*»

(σχετικές μεταξύ άλλων οι *ΑΡΧΗ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΚΥΠΡΟΥ ν. ΠΕΤΡΟΥ ΔΡΟΥΣΙΩΤΗ κ.α., Αναθεωρητική Έφεση Αρ. 142/2010, 12/4/2017, Ο LYKOS SERVICES AND SECURITY SYSTEMS-PRIVATE INVESTIGATORS*

*LTD κ.α. v. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΣΥΝΗΣ κ.α., ΕΦΕΣΗ ΚΑΤΑ ΑΠΟΦΑΣΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ ΑΡ. 1/2016, 20/7/2021, Cyproproperties Ltd v. Υπουργείου Εσωτερικών (2005) 4 ΑΑΔ 1007; Υπόθεση Αρ. 833/2004, 29 Δεκεμβρίου 2005, Χατζηωσήφ, Ζαπίτης & Ασπρίδης Λίμιτεδ και Άλλοι v. Κυπριακής Δημοκρατίας (2007) 4 ΑΑΔ 819, SEMYLYETKINA v. ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΜΕΣΩ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ, Υπόθεση Αρ. 20/2018, 20/12/2019).*

### **(γ) Το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη**

Έχουν συγγραφεί πολλές έγκριτες μελέτες για το δικαίωμα στη δίκαιη δίκη. Τόσο τα Δικαστήρια μας όσο και τα Δικαστήρια της Ευρωπαϊκής Ένωσης ακολουθούν την ερμηνεία που δίδει το ΕΔΔΑ για το εν λόγω δικαίωμα (βλ. αντίστοιχα τη *Γενικός Εισαγγελέας της Δημοκρατίας v. Χαράλαμπος Καμού (2004) 2 ΑΑΔ 127* και το *άρθρο 52(3) του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2012/C 326/02)*).

Η ΕΣΔΑ έχει εν Κύπρω αυξημένη ισχύ έναντι της ημεδαπής νομοθεσίας βάσει του άρθρου 169(3) του Συντάγματος της Δημοκρατίας (βλ. *Christou v. Christou, 1964 C.L.R. 336, COSTAS ANDREOU KOKKINOS v. THE POLICE (1967) 2 CLR 217, PANAYIOTIS FOKA KANNAS ALIAS POMBAS v. THE POLICE (1968) 2 CLR 29, ISAAC MIZRAHI v. REPUBLIC (COUNCIL OF MINISTERS) (1968) 3 CLR 406*).

Η λογική του πράγματος επιτάσσει την εξέταση πρώτα της εφαρμογής του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη στην εξεταζόμενη περίπτωση και, ακολούθως, εφόσον η απάντηση είναι θετική, της τυχόν παράβασής του.

Έτσι πορεύομαι ευθύς.

Για να εφαρμόζεται το δικαίωμα στη δίκαιη δίκη, όσον αφορά την αστική του πτυχή (civil limb), πρέπει να υπάρχει μία αντιδικία -dispute, στα γαλλικά «*contestation*»- σε σχέση με ένα δικαίωμα (right) του ενδιαφερόμενου, το οποίο να χαρακτηρίζεται ως αστικό (civil). Σχετική η είναι η *Zander v Sweden (1993) 18 EHRR 175, ECtHR*.

Σαφώς το πώς οι πιο πάνω παράγοντες θα καθορίσουν το ζητούμενο εξαρτάται από τα περιστατικά της κάθε υπόθεσης. Ο εν προκειμένω αφηρημένος προκαθορισμός της κρίσης του Δικαστηρίου επί του θέματος δεδομένης της απουσίας στέρεου υποβάθρου γεγονότων, θα ήταν «*foolish*», για να χρησιμοποιήσω κατ' αναλογία τον χαρακτηρισμό, αν και λεχθείς υπό άλλες

συνθήκες, που έγινε στην *X Ltd and another v Morgan-Grampian (Publishers) Ltd and others* [1990] 2 All ER 1.

Εντούτοις απλά και μόνο ότι η υπό εξέταση περίπτωση αφορά τη διοικητική διεργασία και τον ακυρωτικό έλεγχο δεν αποκλείει ως θέμα αρχής την εφαρμογή του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη. Επί τούτου, κάποιες αποφάσεις σε επίπεδο ΕΔΔΑ που αφορούσαν προσφυγές από τους διοικούμενους ενώπιον ημεδαπών, με συναφή δικαιοδοσία, Δικαστηρίων στρεφόμενες κατά διοικητικών πράξεων αρχών του κράτους και στις οποίες (αποφάσεις) θεωρήθηκε ότι τύγχανε εφαρμογής το δικαίωμα της δίκαιης δίκης είναι οι *POCIUS v. LITHUANIA*, Αίτηση αρ. 35601/04, 06/10/2010 και *UŽUKAUSKAS v. LITHUANIA* Αίτηση αρ. 16965/04, 06/10/2010.

Συμβατή μ' αυτήν την τοποθέτηση είναι (και) η αναφορά στο σύγγραμμα «*Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας του πολίτη απέναντι στη διοίκηση*», Δ. Ράικου, σελ. 27, στο οποίο γράφεται:

«Όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής της διατάξεως του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, το δικαστήριο του Στρασβούργου [...] έχει κρίνει ότι περιλαμβάνονται σ' αυτό, πέραν των κατά την κλασική έννοια του όρου διαφορών ιδιωτικού δικαίου, και πολλές υποθέσεις, οι οποίες σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο χαρακτηρίζονται ως **διοικητικές διαφορές, υπαγόμενες στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων.**»

(βλ. επίσης τα «*Law of the European Convention on Human Rights*» 3<sup>η</sup> εκδ, σελ. 388, 389, των Harris, O' Boyle & Warbrick και Halsbury's *Laws of England*, (Volume 88A (2018)), παρ. 321, «*Disputes involving the state acting in its public capacity*», σελ. 141).

Προχωρώ επομένως ένα βήμα πιο κάτω.

Το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη διασφαλίζει μεταξύ άλλων την πρόσβαση του ατόμου σε αρμόδιο με δικαιοδοσία Δικαστήριο. Στη θεμελιακή *Golder v the UK*, 4451/70, ημερ.21/02/1975 το Δικαστήριο κατ' εφαρμογή των κανόνων ερμηνείας που πηγάζουν από τη Συνθήκη της Βιέννης έκρινε στην παρ.36 της απόφασης του ότι:

«*the right of access constitutes an element which is inherent in the right stated by Article 6 para. 1 [της ΕΣΔΑ].*»

Το δικαίωμα της πρόσβασης πρέπει να είναι πρακτικό και αποτελεσματικό. Στη *Bellet v France* 23805/94, ημερ.04/12/1995 το Δικαστήριο αναφέρει στην παρ.36 της απόφασης του:

«*The fact of having access to domestic remedies, only to be told that one's actions are barred by operation of law does not always satisfy the requirements of Article 6 para. 1 (art. 6-1). The degree of access afforded by the*

*national legislation must also be sufficient to secure the individual's "right to a court", having regard to the principle of the rule of law in a democratic society. For the right of access to be effective, an individual must have a clear, practical opportunity to challenge an act that is an interference with his rights».*

Η ειρημένη υπόθεση υιοθετείται στην πρόσφατη *Zudac v Croatia 40160/12*, ημερ.05/04/2018, στην οποία, με παραπομπή σε σχετική νομολογία, λέγεται ότι:

*«The right of access to a court must be “practical and effective”, not “theoretical or illusory”» (παρ 77) και ότι «Article 6 of the Convention does not compel the Contracting States to set up courts of appeal or of cassation. However, where such courts do exist, the guarantees of Article 6 must be complied with, for instance in that it guarantees to litigants an effective right of access to the courts for the determination of their civil rights and obligations.» (παρ. 80).*

Στη *DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE v. FRANCE, 12964/87*, ημερ. 16/12/1992, το Δικαστήριο έκρινε ότι ο προσφεύγων δεν είχε ένα πρακτικό και αποτελεσματικό δικαίωμα πρόσβασης στο γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας λόγω του συστήματος της χώρας που δεν ήταν, κρίθηκε τότε, *«coherent and clear»* καθότι η προσφυγή του είχε κριθεί από το γαλλικό Δικαστήριο απαράδεκτη ως εκπρόθεσμα καταχωρηθείσα. Το Δικαστήριο (Chamber), στη βάση των περιστατικών της υπόθεσης, ανέφερε ότι:

*«the applicant was entitled to expect a coherent system that would achieve a fair balance between the authorities' interests and his own; in particular, he should have had a clear, practical and effective opportunity to challenge an administrative act that was a direct interference with his right of property».*

Ιδιαίτερης σημασίας είναι τα επακόλουθα.

Ο Γερμανός καθηγητής **Forsthoff** συνέδεσε την αιτιολογία της διοικητικής πράξης με τη δυνατότητα του διοικούμενου να προασπίσει τα δικαιώματά του. Εντοπίζεται στο σύγγραμμα του με τίτλο *«The Administrative Act»*, του 1963, στη σελ. 38, ότι (σε ελληνική απόδοση):

*«συνήθως, και σίγουρα στην περίπτωση αποφάσεων που λαμβάνονται κατ' ενάσκηση ευχέρειας, το ενδιαφερόμενο πρόσωπο δύναται να προασπίσει τα δικαιώματά του μόνο αν γνωρίζει τους λόγους που οδήγησαν στην έκδοση της διοικητικής πράξης».*

Στις *RENOS KYRIAKIDES v REPUBLIC (MINISTRY OF EDUCATION AND/OR DIRECTOR OF HIGHER AND SECONDARY EDUCATION)* (ανωτέρω) και *ANDREAS PERNAROS v. REPUBLIC*

(ανωτέρω) με βάση την πιο πάνω περικοπή από το ρηθέν σύγγραμμα του καθηγητή Forsthoff λέγεται ότι (σε ελληνική απόδοση)

«...Αυτό είναι μία συνέπεια της εγγύησης της πρόσβασης στα διοικητικά Δικαστήρια όπως προνοείται στον νόμο».

Συνάγεται από τα πιο πάνω, δηλαδή, η σύνδεση της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων με το δικαίωμα του διοικούμενου να προσφεύγει ενώπιον δικαστηρίου και επομένως μ' αυτό της δίκαιης δίκης.

Χρήσιμη είναι η αναφορά στην *Hentrich v. France, Αίτηση αρ. 13616/88, 22/09/1994*. Η Αιτήτρια, γαλλικής υπηκοότητας, ζούσε κατά τον ουσιώδη για την υπόθεση χρόνο στο Στρασβούργο. Το 1979 αυτή και ο σύζυγος της αγόρασαν έκταση γης -πλέον οικεία και κήπο- στην οποία απαγορευόταν η περαιτέρω ανέγερση. Η πράξη της πώλησης τελούσε υπό τον όρο ότι η αρμόδια αρχή δεν θα ασκούσε το νομοθετικό δικαίωμα προτίμησης αγοράς εντός της περιόδου των δύο μηνών από την πράξη, καίτοι το ήσκησε, αποστέλλοντας προς τους αγοραστές (με επιδότη) επιστολή περιλαμβάνουσα τη σχετική απόφαση της διοίκησης. Η επιστολή ανέφερε (το θέτω συνοπτικά, χωρίς να μεταβάλλεται η ουσία του περιεχομένου της επιστολής) ότι η τιμή πώλησης που δηλώθηκε στο συμβόλαιο ήταν υπερβολικά χαμηλή («*too low*»). Οι αγοραστές προσέφυγαν ενώπιον των Δικαστηρίων του Στρασβούργου (τρεις διαφορετικούς βαθμούς δικαιοδοσίας), χωρίς όμως αποτέλεσμα και έτσι, κάλεσαν το ΕΔΔΑ (Chamber) να διαγνώσει την παράβαση μεταξύ άλλων του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου 1 και του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ. Για ό,τι εδώ ενδιαφέρει, ισχυρίστηκαν ότι οι εγχώριες διαδικασίες δεν διασφάλισαν επαρκή ευκαιρία παρουσίασης της υπόθεσής τους.

Το Δικαστήριο (Chamber) αρχικά σημείωσε την εγχώρια, νεότερη, νομολογία της χώρας η οποία δέχθηκε, σε αντίθεση με την προηγούμενη, ότι η διοίκηση οφείλει να αιτιολογεί επαρκώς τους λόγους άσκησης του νομοθετικού δικαιώματος προτίμησης αγοράς. Το σχετικό απόσπασμα, περιέχον και την ρηθείσα θέση, έχει ως εξής:

«*In its four leading judgments delivered on 16 June 1987 (see paragraph 18 above) the Court of Cassation considerably widened the scope of judicial review. Explicitly abandoning its earlier view of the discretionary nature of the right of pre-emption, it held that **the reasons** given for decisions to exercise the right **must be in writing and contain a statement of the considerations of law and fact on which the decisions were based.** It*



*concluded from this that reasoning which stated only "the Revenue considers the sale price to be too low" was inadequate as it was too summary and too general, the Revenue being required to specify the facts on which it based its assessment that the stipulated sale price was too low, in order to enable a dispossessed purchaser to challenge the assessment and establish that the agreed price corresponded to the real market value of the property*».

Στη συνέχεια προχώρησε και έθεσε τη θέση της Αιτήτριας, σχετικά με την παράβαση του άρθρου 6, σημειώνοντας:

*«In Mrs Hentrich's submission, the pre-emption procedure was arbitrary as the Revenue had not given reasons for its decision and the taxpayer had not been able to know or criticise the reasons for it subsequently» (παρ. 40) και «The applicant complained that the Revenue and the courts had not given her a "fair" hearing. She had not been able to challenge effectively the authorities' assessment by adducing evidence to show that she had acted in good faith and that the proper price had been paid. In short, the principle of equality of arms had been contravened» (παρ 53).*

Το Δικαστήριο (Chamber) έκρινε ότι υπήρχε παράβαση της ΕΣΔΑ και συγκεκριμένα, για το άρθρο 6 αυτής, ανέφερε ότι:

*«... one of the requirements of a "fair trial" is "equality of arms", which implies that each party must be afforded a reasonable opportunity to present his case under conditions that do not place him at a substantial disadvantage vis-à-vis his opponent. [...] In the instant case, the proceedings on the merits did not afford the applicant such an opportunity: on the one hand, **the tribunals of fact allowed the Revenue to confine the reasons given for its decision to exercise the right of pre-emption to stating "the sale price declared in the contract of sale [is] too low" [...] - reasons that were too summary and general to enable Mrs Hentrich** [εννοεί Αιτήτρια/προσφεύγουσα] **to mount a reasoned challenge to that assessment**; and on the other hand, the tribunals of fact declined to allow the applicant to establish that the price agreed between the parties corresponded to the real market value of the property».*

Μεταξύ άλλων, το Δικαστήριο θεώρησε, δηλαδή, ότι η αιτιολογία της πράξης, που ήταν ανεπαρκής μη επιτρέπouσα στην προσφεύγουσα να αμφισβητήσει την τελευταία, υπό το σύνολο των λοιπών δεδομένων της υπόθεσης, οδήγησε σε παράβαση της ισότητας των όπλων και συνακόλουθα του δικαιώματος της προσφεύγουσας σε δίκαιη δίκη.

Παρεμβάλλω εδώ μερικές αναφορές για την Ευρωπαϊκή προσέγγιση. Οι θεμελιώδεις αρχές του δικαίου των κρατών μελών (συνταγματικές τους παραδόσεις) καθρεπτίζονται καταρχήν σε

κοινοτικό, ενωσιακό, επίπεδο ως μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. άρθρο 6(3) της ΣΕΕ και *Halsbury's Laws of England*, τόμος 47Α του 2014, παρ. 21, σελ. 35). Αυτό ισχύει (και) για τον σκοπό της αιτιολογίας των πράξεων που λαμβάνουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Ο Δαγτόγλου αναγνωρίζει πως το δίκαιο της Ένωσης «πρόβλεπε ανέκαθεν την αιτιολόγηση των νομικών πράξεων [...] είτε έχουν ατομικό ή κανονιστικό χαρακτήρα. Πρόσφατα ο ΧΘΔΕΕ επέβαλε την αιτιολόγηση των διοικητικών αποφάσεων ως υποχρέωση της διοικήσεως, περιλαμβανομένη στο «δικαίωμα χρηστής διοικήσεως» που ο χάρτης κατοχυρώνει σε «κάθε πρόσωπο.»» (βλ. *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 7<sup>η</sup> αναθεωρημένη έκδοση, σελ. 286, παρ 637).

Φερ' ειπείν στην *T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran κατά Συμβουλίου της ΕΕ, ημ.12/12/2006*, το Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (δεύτερο τμήμα), παραπέμποντας στην «πάγια», ως την χαρακτηρίζει, νομολογία του ΔΕΕ, εξέτασε σε έκταση την υποχρέωση αιτιολογίας. Μεταξύ άλλων διαβάζουμε στην απόφαση ότι

(α) η αιτιολογία «... δεν υπαγορεύεται μόνον από τυπικούς λόγους, αλλ' αποσκοπεί στο να παράσχει τη δυνατότητα στον κοινοτικό δικαστή να ασκεί τον έλεγχο της νομιμότητας και στους ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τους λόγους λήψεως του μέτρου, προκειμένου να μπορούν να υπερασπίζονται τα δικαιώματά τους και να εξακριβώνουν αν η πράξη είναι ή όχι βάσιμη ... Έτσι, οι ενδιαφερόμενοι δεν μπορούν να επωφεληθούν πράγματι από την ένδικη προσφυγή τους παρά μόνον αν γνωρίζουν επακριβώς το περιεχόμενο και την αιτιολογία της επίμαχης πράξης» (παρ.89),

(β) «...η υποχρέωση αιτιολογήσεως βλαπτικής απόφασεως έχει ως σκοπό, αφενός, να παράσχει στον ενδιαφερόμενο επαρκείς ενδείξεις ως προς το αν η πράξη είναι βάσιμη ή αν είναι ενδεχομένως πλημμελής οπότε μπορεί να αμφισβητηθεί το κύρος της ενώπιον του κοινοτικού δικαστή και, αφετέρου, να παράσχει τη δυνατότητα στον κοινοτικό δικαστή να ελέγξει τη νομιμότητα της πράξεως αυτής...» (παρ.138),

(γ) «Η αιτιολογία πρέπει συνεπώς, κατ' αρχήν, να κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο ταυτόχρονα με τη βλαπτική γι' αυτόν πράξη. Η έλλειψη αιτιολογίας δεν μπορεί να καλυφθεί λόγω του ότι ο ενδιαφερόμενος πληροφορείται την αιτιολογία της πράξεως κατά τη διαδικασία ενώπιον του κοινοτικού δικαστή ... η δυνατότητα τακτοποιήσεως της παντελούς ελλείψεως αιτιολογίας μετά την άσκηση προσφυγής θα έθιγε τα δικαιώματα άμυνας, καθόσον ο προσφεύγων θα διέθετε μόνο το υπόμνημα απαντήσεως για να προβάλλει τους ισχυρισμούς του κατά της αιτιολογίας της οποίας θα είχε λάβει γνώση μόνο μετά την άσκηση της προσφυγής» (παρ.139) και

(δ) «... η τήρηση της υποχρέωσης αιτιολογήσεως είναι τοσούτω μάλλον σημαντική καθόσον συνιστά τη μοναδική εγγύηση που επιτρέπει στον ενδιαφερόμενο, τουλάχιστον μετά την έκδοση της αποφάσεως αυτής, να ασκήσει επωφελώς τα ένδικα βοηθήματα που έχει στη διάθεσή του για να αμφισβητήσει τη νομιμότητα της εν λόγω αποφάσεως» (παρ. 140).

Παρά την εξέχουσα θέση τους σε μία δημοκρατική κοινωνία (βλ. ενδεικτικά την *Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v. Germany [GC]*, Αίτηση Αρ. 42527/98, παρ 45, ECHR 2001-VIII), το δικαίωμα της πρόσβασης στη δικαιοσύνη και ευρύτερα της δίκαιης δίκης δεν είναι απόλυτα. Δύνανται να υπόκεινται σε περιορισμούς εφόσον αυτοί προνοούνται από νόμο, εξυπηρετούν κάποιον νόμιμο σκοπό (legitimate aim) και συμβαδίζουν με την αρχή της αναλογικότητας. Παραπομπή μπορεί να γίνει στις *Dyer v. the UK*, *Decisions and Reports* 39, *Ashingdane v. the UK*, 28/5/1985, *Series A αρ. 93*, σελ. 24-25, παρ. 57, *Lithgow κ.α. v. the UK*, 8/7/2986, *Series A αρ. 102*, σελ. 71 παρ. 194, *Fayed v. the UK*, 21/9/1994, *Series A αρ 294-B*, σελ. 49-50, παρ 65, *Tolstoy Miloslavsky v. the UK*, 13/07/1995, *Series A αρ. 316-B*, σελ. 78-79, παρ. 59, *Bellet v. France*, 4/12/1995, *Series A αρ. 333-B*, σελ. 41, παρ. 3, *Levages Prestations Services v. France*, 23/10/1996, *Reports 1996-V*, σελ. 1543, παρ. 40, *Khalifaoui v. France*, Αίτηση αρ. 34791/97, 14/12/1999.

Οι επιβληθέντες περιορισμοί δεν πρέπει να περιορίζουν ή να μειώνουν την πρόσβαση του ατόμου στο Δικαστήριο με τρόπο ή σε έκταση που να πλήττεται η ουσία του δικαιώματος της δίκαιης δίκης (βλ. *Philis v Greece*, Αίτηση αρ. 12750/87, 13780/88, 1400/88, ημερ. 27/10/1991, *Baka v. Hungary* Αίτηση αρ. 20261/12, ημερ. 23/06/2016 (παρ. 120) και *NAÏT-LIMAN v. SWITZERLAND*, Αίτηση Αρ. 51357/07, ημερ. 15/03/2018).

Στη *Stanev v Bulgaria*, Αίτηση Αρ. 36760/06, ημερ.17/01/2012 αναγνωρίζεται σχετικά:

«*The right of access to the courts is not absolute but may be subject to limitations; these are permitted by implication since the right of access “by its very nature calls for regulation by the State, regulation which may vary in time and in place according to the needs and resources of the community and of individuals” [...]. In laying down such regulation, the Contracting States enjoy a certain margin of appreciation. Whilst the final decision as to observance of the Convention’s requirements rests with the Court, it is no part of the Court’s function to substitute for the assessment of the national authorities any other assessment of what might be the best policy in this field. Nonetheless, the limitations applied must not restrict the access left to the individual in such a way or to such an extent that the very essence of the right is impaired*».

Αν παραβιάστηκε το δικαίωμα του ατόμου σε δίκαιη δίκη εξετάζεται στο σύνολο της δίκης και όχι προκαταρκτικά, έξω απ’ αυτήν (βλ. ενδεικτικά την *Κορέλλης Αχιλλέας v. Γενικού Εισαγγελέα της*

*Δημοκρατίας (1998) 1 AAD 1718*). Παρέπεται ότι το Δικαστήριο δύναται να θεραπεύσει τυχόν παρέκκλιση από τα εχέγγυα της δίκαιης δίκης, ιδίως αν η παρέκκλιση εντοπιστεί στα αρχικά στάδια της δίκης ή πριν την έναρξη αυτής. Γι' αυτό και αναλογικά, στη σφαίρα του διοικητικού δικαίου, που εδώ εξετάζουμε, αναγνωρίζεται ότι όταν οι αρχές του κράτους λαμβάνουν διοικητικές αποφάσεις που καθορίζουν κάποιο αστικό δικαίωμα του ατόμου, αλλά (οι αποφάσεις αυτές) δεν συμβαδίζουν με την επιταγή της δίκαιης δίκης, όπως λχ όταν λαμβάνονται χωρίς να δοθεί -ενώ υπήρχε υποχρέωση- προηγούμενο δικαίωμα ακρόασης στον ενδιαφερόμενο, η παράβαση του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη ίσως να αποφευχθεί όταν το λαμβάνον την απόφαση σώμα υπόκειται σε ακυρωτικό έλεγχο από αρμόδιο δικαστήριο (βλ. *Halsbury's (Volume 88A (2018)), 314. Judicial review, σελ. 135*), υπό την έννοια ότι το τελευταίο δύναται να παραμερίσει την εγκαλούμενη διοικητική απόφαση (βλ. *Kingsley v United Kingdom (2000) 33 EHRR 288, [58], ECtHR*), οπότε η διοίκηση οφείλει να προβεί σε επανεξέταση σεβόμενη τη δικαστική κρίση.

## **2. Σχολιασμός.**

Ο σκοπός της αιτιολογίας είναι διφυής. Αποβλέπει να επιτρέψει αφενός στον διοικούμενο -και τούτο μάλιστα, σύμφωνα με κάποιες αποφάσεις και ακαδημαϊκούς, «πρώτιστα»- και αφετέρου στον ακυρωτικό δικαστή να αντιληφθούν τους πραγματικούς και νομικούς λόγους που οδήγησαν στην έκδοση της πράξης. Εξυπηρετεί επίσης (υπό ευρύτερη διάσταση) στη διατήρηση του κράτους δικαίου και στον αυτοέλεγχο της διοίκησης.

Η νομολογία που πραγματεύεται την αιτιολογία των ατομικών διοικητικών πράξεων είναι τεράστια. Δυστυχώς παρά το μέγεθος της ο σκοπός της αιτιολογίας δεν παρατίθεται διαυγώς στις αποφάσεις (και δεν κρίνεται σκόπιμο να ονοματιστούν τώρα κάποιες αποφάσεις που γίνεται τούτο). Εντοπίζεται νομολογία που περιορίζεται, όσον αφορά το σκοπό της αιτιολογίας, να σημειώσει ότι αυτός σύγκειται στο να επιτρέψει στο Δικαστήριο να ασκήσει τον ακυρωτικό έλεγχο, παραγνωρίζοντας τον άλλο, για κάποιους «πρώτιστα», σκοπό. Μάλιστα κάποιες αποφάσεις πράττουν τούτο ενώ κάνουν μνεία στην απόφαση **ΙΟANNIS M. ZAVROS**, η οποία εκτέθηκε ανωτέρω και συνιστά κατ' εμέ την *locus classicus* στο εξεταζόμενο, με αποτέλεσμα να ομιχλώνεται ο δικαστικός λόγος της τελευταίας.

Η χρήση της λέξης «*πρώτιστα*» δεν είναι τυχαία αλλά συνάδει με την κοινή λογική τάξη. Αν ο διοικούμενος δεν γνωρίζει γιατί εκδόθηκε η διοικητική πράξη, πώς θα προσβάλλει τούτη ενώπιον του αρμοδίου Δικαστηρίου με δεδομένο ότι το τελευταίο, ως προς τους λόγους ακύρωσης (εκτός των απόμενων της δημόσιας τάξης), δεν μπορεί, παρά τον εξεταστικό του ρόλο, να εκφύγει της δικογραφίας (βλ. *Δημοκρατία v. Κουκκουρή κ.ά. (1993) 3 A.A.Δ. 598*), εντός της οποίας ο προσφεύγων πρέπει να εγείρει όλα τα νομικά σημεία που επιθυμεί και να τα αιτιολογεί πλήρως (βλ. *Republic v. Mozoras (1970) 3 C.L.R. 210, Enotiadou v. The Republic (1971) 3 C.L.R. 409, Republic v. L. Georghiades (1972) 3 C.L.R. 594, Solomou v. Republic (1984) 3 (A) C.L.R. 533, Παπαφώτης v. Κυπριακής Δημοκρατίας (1989) 3 A.A.Δ. 1302, Θεοδωρίδης v. Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου (1989) 3 A.A.Δ. 1457, Ανδρέας Αζίνας v. Κυπριακής Δημοκρατίας (1999) 3 A.A.Δ. 508 και Κρητιώτη v. Δημοκρατίας (1999) 3 A.A.Δ. 778*).

Η αναπλήρωση της αιτιολογίας εκ του διοικητικού φακέλου δεν είναι θέσφατο. Ακόμα και εάν η αιτιολογία προκύπτει ευθέως από τα στοιχεία του φακέλου και άρα είναι εφικτός ο υπό του ακυρωτικού δικαστή έλεγχος, δεν συνεπάγεται ότι η αιτιολογία της διοικητικής πράξης ήλθε σε γνώση του προσφεύγοντος. Η αναπλήρωση της αιτιολογίας της διοικητικής πράξης, αν και επί της αρχής επιτρεπτή, δεν μπορεί να θεραπεύσει την παράληψη της διοίκησης να δώσει το στίγμα της αιτιολογίας, για την έκδοση της διοικητικής πράξης, στον διοικούμενο. Η παράληψη αυτή συνδέεται με (και πλειστάκις περιορίζει αδικαιολογήτως) το δικαίωμα του διοικούμενου να προσφύγει αποτελεσματικά ενώπιον αρμοδίου Δικαστηρίου.

Στις εγκυκλοπαιδικές αναφορές των πορισμάτων της νομολογίας του ΣτΕ (βλ. *αυτές που έχουν παρατεθεί ανωτέρω*), οι οποίες έχουν υιοθετηθεί από τη νομολογία μας, τίθεται ως αυθεντία η απόφαση 775/30 του ΣτΕ για τη θέση ότι η αιτιολογία μπορεί ν' αναπληρωθεί από το φάκελο της διοίκησης για πράξεις που από τη φύση τους απαιτούν αιτιολογία. Πρόκειται για απόφαση επταμελούς σύνθεσης εκδοθείσα στις 11/12/1930 και δημοσιευθείσα στις 31/12/1930. Αφορούσε αίτηση ακύρωσης που καταχώρησε το Δημοτικό Συμβούλιο Καβάλας εναντίον της απόφασης του Νομάρχη Καβάλας με την οποία ο τελευταίος δυνάμει της σχετικής νομοθεσίας που τότε ίσχυε ακύρωσε απόφαση του πρώτου. Μεταξύ των λόγων ακύρωσης της διοικητικής, προωθήθηκε και η έλλειψη αιτιολογίας. Το ΣτΕ έκρινε ότι ο λόγος ακύρωσης δεν ευσταθεί και

τον απέρριψε, αναφέροντας ότι, ενόψει της σχετικής νομοθεσίας, η αιτιολογία (μονοτονικό σύστημα):

*«δεν είναι απαραίτητον να περιέχεται εν αυτό τω σώματι της αποφάσεως, δυνάμενη να προκύπτει και δια παραπομπής υπό ταύτης εις έτερα στοιχεία της διοικητικής ενέργειας. Εφ' όσον επομένως εν τη προσβαλλομένη απόφασει του Νομάρχου αναφέρεται ότι αυτή εξεδόθη υπ' όψει της υπ' αριθμό 41770/2930 επαρκώς ητιολογημένης αποφάσεως του Υπουργού των Εσωτερικών της οποίας μάλιστα αντίγραφον κοινοποιήθη προς τον Δήμαρχον ταυτοχρόνως μετά της προσβαλλομένης, είναι προφανές ότι αι αιτιολογίαι ταύτης υιοθετηθείσαι υπό του Νομάρχου, αποτέλεσαν, ελλείψει άλλων, εν τη απόφασει αυτού περιεχομένων, και τας της ίδιας αυτού αποφάσεως αιτιολογίας».*

Στην **KEMEK TRANSPORT LTD** (ανωτέρω) ο αείμνηστος Ηλιάδης Δ. (τότε) εκτός της αναφοράς στο σχετικό απόσπασμα από τα πορίσματα της νομολογίας του ΣτΕ (που παρατίθεται ανωτέρω), παραπέμπει επίσης στην απόφαση του ΣτΕ με αριθμό 3650/1971 (εννεαμελούς σύνθεσης, ληφθείσα στις 10/12/1971 και δημοσιευθείσα στις 31/12/1971). Αυτή αφορούσε αίτηση ακύρωσης στρεφόμενη κατά της απόφασης που είχε λάβει η Επιτροπή Δημόσιας Ασφάλειας Νομού Αττικής με την οποία είχε αποφασιστεί ο εκτοπισμός του αιτούντος λόγω των πολιτικών του φρονημάτων και της τότε έκνομης δράσης του. Αναφορικά με τον λόγο ακύρωσης περί πάσχουσας αιτιολογίας, το ΣτΕ έκρινε ότι έπρεπε να απορριφθεί. Εντοπίζονται τα εξής:

*«[Ενόψει της τότε ισχύουσας νομοθεσίας,] δεν ... επιβάλλεται ή εν τω σώματι αυτής αιτιολογία ως ουσιώδης και επί ποινή ακυρότητος τασσόμενος τύπος, πλήν όμως η πράξις αυτή, ως αφορώσα εις περιορισμόν της προσωπικής ελευθερίας, τυγχάνει ως εκ της φύσεως της αιτιολογητέα εν τη εννοία ότι αν αυτή δεν περιέχη εν τω σώματι αυτής αιτιολογίαν, απαιτείται πάντως εκ του οικείου φακέλλου να προκύπτωσι τα δεδομένα, κατ' εκτίμησιν και αξιολόγησιν των οποίων οι εκδόντες ταύτην [Υπουργοί] ήχθησαν εις την κρίσιν περί της συνδρομής των προϋποθέσεων του νόμου προς έκδοσιν αυτής. Εν προκειμένω η προσβαλλόμενη απόφασις διαλαμβάνει προς δικαιολόγησιν της επιβολής του μέτρου της εκτοπίσεως εις βάρος του αιτούντος ότι ούτος είναι συνειδητόν όργανον των εκτός νόμου ΚΚΕ/ΕΔΑ, με εκτεταμένην κατά το παρελθόν δράσιν, πραγματοποιεί κομματικές συναντήσεις και εργάζεται μετά φανατισμού δια την επικράτησιν ιδεών εχουσών έκδηλων σκοπόν την δια βίαιων μέσων ανατροπήν του πολιτεύματος και του κρατούντος κοινωνικού συστήματος και ότι εκ τούτων προκύπτει σαφώς ...».*

Επομένως και στις δύο πιο πάνω αποφάσεις του ΣτΕ αν και έγινε δεκτή η καταρχήν δυνατότητα αναπλήρωσης της αιτιολογίας από τον διοικητικό φάκελο, το στίγμα της πράξης -για να

χρησιμοποιήσω τη φράση του Ναθαναήλ Δ στην *AQUA SOL HOTELS PUBLIC COMPANY LTD* (ανωτέρω)- δόθηκε προς τον διοικούμενο, στην μεν πρώτη με παράδοση αντιγράφου προς τον διοικούμενο (Δήμαρχο) της αιτιολογημένης διοικητικής απόφασης στην οποία βασίστηκε η έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης, στη δε δεύτερη με ρητή αναφορά (εν είδει κατάληξης) στο σώμα της προσβαλλόμενης πράξης συγκεκριμένων συμπεριφορών του διοικούμενου συμπληρούμενων από τις εκθέσεις των αρμόδιων αρχών. Ο ορισμός του ratio μίας απόφασης θεωρητικώς είναι εύκολο να δοθεί, όμως η εύρεσή του στην πράξη πλειστάκις δυσκολεύει. Εδώ δεν θεωρώ ότι υπάρχει δυσκολία. Το ΣτΕ αναγνώρισε στις ανωτέρω αποφάσεις ως θέμα αρχής ότι η αιτιολογία μίας πράξης που είναι εκ φύσης αιτιολογητέα μπορεί να αναπληρωθεί από τον διοικητικό φάκελο, άλλα έκρινε ότι οι επίδικες διοικητικές πράξεις ήταν επαρκώς αιτιολογημένες και επί τούτου απέρριψε τον σχετικό προβαλλόμενο λόγο ακύρωσης. Το στίγμα της αιτιολογίας της έκδοσης των επίδικων διοικητικών πράξεων στις ανωτέρω αποφάσεις, δηλαδή, είχε δοθεί στον διοικούμενο (και αυτός μπορούσε -και ουδέποτε διαμαρτυρήθηκε ρητώς για τ' αντίθετο- να κατανοήσει σε ικανοποιητικό βαθμό γιατί πάρθηκε η εγκαλούμενη απόφαση από τη διοίκηση)· αν δεν είχε δοθεί, ενδεχομένως να μεταβάλλονταν και οι αποφάσεις του ΣτΕ ως προς τον σχετικό λόγο ακύρωσης. Επομένως, οι ανωτέρω αποφάσεις του ΣτΕ, δεν πρέπει να υιοθετούνται για τη θέση ότι η αναπλήρωση της αιτιολογίας είναι επιτρεπτή πάντοτε εν σχέσει με τις εκ φύσεως αιτιολογητέες πράξεις, παραγνωρίζοντας την ανάγκη, σύμφωνα με το δικαίωμα του προσφεύγοντος σε δίκαιη δίκη, όπως ο διοικούμενος γνωρίζει τους λόγους που οδήγησαν στην έκδοση της εγκαλούμενης διοικητικής απόφασης.

Περιπλέον, η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων, υπό την πιο πάνω διάσταση και δυναμική, δεν έχει απασχολήσει στον αναμενόμενο βαθμό και έκταση την ημεδαπή νομολογία. Αυτό φαίνεται να οφείλεται στο ότι η αναπλήρωση της αιτιολογίας προσεγγίζεται ως μία γενική αρχή δικαίου αποτμημένη από τα συγκεκριμένα γεγονότα της κάθε υπόθεσης που την πραγματεύεται. Εξου και η νομολογία μας απλώς υιοθετεί τις αναφορές της βιβλιογραφίας, αφενός, χωρίς να ασχολείται σε βάθος με τις αποφάσεις -και το πραγματικό τους υπόβαθρο- που αναφέρονται στην βιβλιογραφία και που πρωτέπλασαν την αρχή της αναπλήρωσης της αιτιολογίας εκ του διοικητικού φακέλου και, αφετέρου, χωρίς να εκφέρεται αξιολογική κρίση επί των εν λόγω αποφάσεων. Και τούτο ανεπίτρεπτα αφού,

(α) όπως έχει αναφέρει ο Earl of Halsbury L.C. στην απόφαση που έκδωσε στην *Quinn v Leathern [1901] AC 495* του τότε House of Lords:

*«every judgment must be read as applicable to the particular facts proved, or assumed to be proved, since the generality of the expressions which may be found there are not intended to be expositions of the whole law, but governed and qualified by the particular facts of the case in which such expressions are to be found»*

(παραπομπή γίνεται στη λατινική ρήση *verba accipienda sunt secundum subjectam materiam*, και στις *Henderson v Dorset Healthcare University NHS Foundation Trust [2016] EWHC 3275 (QB) (19 December 2016)*, *Frozen Value Ltd v Heron Foods Ltd [2012] EWCA Civ 473 (24 April 2012)*, *Boyd v Thorn [2017] NSWCA 210 (23 August 2017)*, *Arinson Pty Limited v City of Canada Bay Council [2015] NSWCA 199 (16 July 2015)*, *Canada (Attorney General) v. Nykorak, 35 WWR (ns) 110; 28 DLR (2d) 485*).

Και (β) στη *Halton Region Conservation Authority v. Ahmad et al., 2016 ONCJ 380* υιοθετούνται τα σχόλια του Justice Binnie, από τα οποία σημειώνω συναφώς:

*«The notion that each phrase in a judgment of this Court should be treated as if enacted in a statute is not supported by the cases and is inconsistent with the basic fundamental principle that the common law develops by experience.»*.

Όλοι δεχόμαστε (θεωρητικοί και μη) ότι η αιτιολογία μίας διοικητικής πράξης μπορεί να αναπληρωθεί από τον διοικητικό φάκελο. Όμως το κατά πόσο στη δοσμένη περίπτωση πρέπει να εφαρμοστεί είναι διάφορο ζήτημα. Η απάντηση εξαρτάται από τα περιβάλλοντα την κάθε υπόθεση γεγονόςτα και την ανάγκη να μην καταπατηθεί από την αναπλήρωση της αιτιολογίας το δικαίωμα του προσφεύγοντος σε δίκαιη δίκη.

### **3. Κατ' εξαίρεση πολιτογράφηση επιχειρηματιών, επενδυτών και μελών των οικογενειών τους**

Έχοντας κατά νου τα πιο πάνω, να πω δύο λόγια λόγω των διαστάσεων που είχε λάβει το ζήτημα για τις προσφυγές επιχειρηματιών, επενδυτών και μελών των οικογενειών τους στρεφόμενες κατά των απορριπτικών αποφάσεων της διοίκησης να πολιτογραφήσουν τους προσφεύγοντες ως Κύπριους.

Σχεδόν όλοι οι νομικοί της χώρας είχαν την ευκαιρία να δουν μία απορριπτική απόφαση της διοίκησης επί του αιτήματος για κατ' εξαίρεση πολιτογράφηση επιχειρηματιών, επενδυτών και



μελών των οικογενειών τους βάσει του τότε ισχύοντος πλαισίου του Κυπριακού Επενδυτικού Προγράμματος (ΚΕΠ).

Οι εν λόγω απορριπτικές αποφάσεις (όσες τουλάχιστον είδα εγώ) δεν δίδουν το στίγμα των λόγων που οδήγησαν τη διοίκησή στην έκδοσή τους, αλλά απλώς επαναλαμβάνουν την πρόνοια του νόμου, συμπεριφορά που νομολογιακώς δεν συνιστά καν αιτιολογία (βλ. Φράγκου Στέφανος ν. Δημοκρατίας (1998) 3 ΑΑΔ 270).

Ο προσφεύγων δεν μπορεί συνεπώς να αντιληφθεί γιατί η αίτησή του για κατ' εξαίρεση πολιτογράφηση απορρίφθηκε και, δεδομένου τούτου, δεν μπορεί να εγείρει, σε πλήρη έκταση και αποτελεσματικά, επιχειρήματα κατά της απορριπτικής απόφασης ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου.

Σε περίπτωση που κριθεί ότι οι απορριπτικές αποφάσεις συνιστούν πράξεις υποκείμενες σε δικαστικό έλεγχο από το Διοικητικό Δικαστήριο (και αναμένουμε την απόφαση της Ολομέλειας του Διοικητικού Δικαστηρίου επί τούτου, προδικαστικώς), η αδυναμία των προσφευγόντων να γνωρίζουν τους λόγους που οδήγησαν στην έκδοση των απορριπτικών αποφάσεων, με βάση τις ανωτέρω αρχές, θεωρώ δέον να προβληματίσει σε βάθος το Διοικητικό Δικαστήριο.

Μιλώντας επί της αρχής και χωρίς να περιορίζομαι σε κάποια συγκεκριμένη περίπτωση, και άρα ένεκα τούτου με επιφύλαξη, θεωρώ, με σεβασμό στην όποια αντίθετη άποψη, ότι:

(α) το Υπουργικό Συμβούλιο όσον αφορά την αιτιολογία των απορριπτικών αποφάσεων (που είδα) επαναλαμβάνει απλώς την πρόνοια του νόμου χωρίς να παραθέτει -έστω συνοπτικά- τους πραγματικούς και νομικούς λόγους που οδήγησαν στην έκδοσή τους,

(β) βάσει της πιο πάνω θέσης, οι προσφεύγοντες δεν γνωρίζουν τί οδήγησε το Υπουργικό Συμβούλιο στην έκδοση των απορριπτικών αποφάσεων και έτσι δεν ξέρουν σε τί ν' απαντήσουν, τί ν' απορρίψουν και τί ν' αντικρούσουν -θυμάμαι εμένα και συναδέλφους να προσπαθούμε να φανταστούμε τους λόγους απόρριψης-,

(γ) συνεπώς, απόρροια της ανεπαρκούς αιτιολογίας, το δικαίωμα των προσφευγόντων σε δίκαιη δίκη και συγκεκριμένα στην πρόσβαση στο Δικαστήριο έχει περιοριστεί. Ο εν λόγω περιορισμός θα είναι επιτρεπτός μόνο άμα κριθεί ότι υπήρχαν λόγοι που τον επέτρεπαν, όπως για παράδειγμα

η προστασία απόρρητων πληροφοριών κλπ., και εφόσον ο εν λόγω περιορισμός προνοείται δια νόμου και είναι ανάλογος προς την επιδίωξη ενός νόμιμου σκοπού (όπως ο προειρημένος).

(δ) αν το Διοικητικό Δικαστήριο δεν ακυρώσει τις απορριπτικές αποφάσεις (στη βάση του λόγου περί μη δέουσας αιτιολογίας) και κριθεί ότι ο περιορισμός δεν ήταν επιτρεπτός κατά την ανωτέρω έννοια, το δικαίωμα των προσφευγόντων (επενδυτών, επιχειρηματιών και μελών της οικογένειάς τους) σε δίκαιη δίκη θα έχει παραβιαστεί.

(ε) Έχοντας υπόψη τη διαδικασία που ακολουθείται ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου μέχρι σήμερα, δεν υπάρχει τρόπος για να θεραπευθεί υπό του Δικαστηρίου η παράλειψη της διοίκησης να κοινοποιήσει τους λόγους που οδήγησαν στην έκδοση της απορριπτικής απόφασης, εκτός με την ακύρωση της απορριπτικής απόφασης.

#### **4. Κατάληξη**

Κάποιες μόνο σκέψεις συναπαρτίζουν την κατάληξη.

Πρώτο, η κοινοποίηση της αιτιολογίας της πράξης (των λόγων, συνοπτικώς, έκδοσής της) στον διοικούμενο συνυφαίνεται με τη δυνατότητα του τελευταίου να προσφύγει πρακτικά και αποτελεσματικά εναντίον της επηρεάζουσας αυτόν πράξης ενώπιον αρμοδίου δικαστηρίου και άρα με το δικαίωμά του σε δίκαιη δίκη. Μόνο όταν προβλέπεται δια νόμου, αποβλέπει - τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας- στην προστασία κάποιου νόμιμου σκοπού, ο περιορισμός του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη είναι επιτρεπτός.

Δεύτερο, η αναπλήρωση της αιτιολογίας σύμφωνα με τις καθιερωμένες επί τούτου αρχές δεν σημαίνει ότι ο σκοπός της αιτιολογίας έχει περισωθεί, μήτε και διασφαλίζει ότι ο διοικούμενος γνωρίζει τους πραγματικούς και νομικούς λόγους έκδοσης της διοικητικής πράξης, για να μπορέσει τούτος να προσφύγει αποτελεσματικώς (effectively) κατ' αυτής.

Τρίτο, το ότι νομολογιακώς αναπτύχθηκαν -και συνεχίζουν να διαπλάθονται- κάποιες αρχές που επιτρέπουν τη διάσωση μίας ελλιπούς αιτιολογίας, δεν πρέπει να οδηγεί την διοίκηση στην επανάπαυση υπό την έννοια ότι, λόγω της ύπαρξης των ανωτέρω αρχών, αυτή δεν χρειάζεται να αιτιολογεί ικανοποιητικώς τις αποφάσεις της ή ότι μπορεί να τις αιτιολογεί με τα ελάχιστα. Όπως είχε αναφέρει ο Πικής Δ στη *VASSILIOU v. REPUBLIC (1982) 3 CLR 220*: «*nothing said in this judgment*

*should be construed as encouraging the authorities to limit the communication of their reasons to a bare minimum. Proper acquaintance of the subject about the fate of his affairs with the administration, is greatly in the interests of proper administration and in the end, strengthens the confidence of the public in the action of the administration».* Στις περιπτώσεις των «χρυσών διαβατηρίων» έγινε ακριβώς τ' αντίθετο· στις πλείστες των περιπτώσεων η διοίκηση απλά προαποφάσισε την απόρριψη και τώρα δια των συνηγόντων της ισχυρίζεται ότι η αιτιολογία ήταν δέουσα και ότι -και εκεί θα δώσει έμφαση- η αιτιολογία των απορριπτικών αποφάσεων αναπληρώνεται από τον διοικητικό φάκελο και άρα ουδέν το μεμπτό ενυπάρχει.

Τέταρτο, η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων είναι η λυδία λίθος του κράτους δικαίου· αποτελεί μέσο προστασίας του διοικούμενου κατά της αυθαιρεσίας των αρχών και της κατάχρησης της δεσπόζουσας έναντι του διοικούμενου θέσης τους. Τούτο όμως ποσώς καθρεπτίζεται στη νομολογία αφού δεν θέτει το ζητούμενο στην ορθή του διάσταση, όπως προσπάθησα ν' αναλύσω πιο πάνω. Δανείζομαι τα εξής (από ένα άλλο πλαίσιο): *«Χαλεποί οι καιροί»* -για το κράτος δικαίου προσθέτω-, *«Παραμείνετε αγέρωχοι.»* (βλ. ομιλία **Σάντη Δ., Ανώτατο Δικαστήριο, 5/4/2022, «ΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΔΕΞΙΟΤΗΤΕΣ (Judgecraft)»**).