



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών

— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

Χριστίνα Π. Μήτση

Α.Μ.: 2130

«Το Δικαίωμα στη Δημόσια Διαβούλευση στο Ενωσιακό και Ελληνικό δημόσιο δίκαιο: Μια συγκριτική θεώρηση με τις έννομες τάξεις της Γαλλίας και του Ηνωμένου Βασιλείου»

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

ΑΘΗΝΑ, 2020

ΧΡΙΣΤΙΝΑ ΜΗΤΣΗ

«Το Δικαίωμα στη Δημόσια Διαβούλευση στο Ενωσιακό και Ελληνικό δημόσιο δίκαιο:
Μια συγκριτική θεώρηση με τις έννομες τάξεις της Γαλλίας και του Ηνωμένου Βασιλείου»

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ: ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ ΣΠΥΡΙΔΩΝ	
ΤΡΙΜΕΛΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ: 1. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ ΣΠΥΡΙΔΩΝ 2. ΔΕΛΛΗΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ 3.ΕΥΣΤΡΑΤΙΟΥ ΠΑΥΛΟΣ-ΜΙΧΑΗΛ [Αντικατάσταση του ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΥ ΝΙΚΟΛΑΟΥ με βάση την απόφαση της Συνέλευσης του Τμήματος Νομικής-Τομέα Δημοσίου Δικαίου (συνεδρίαση της 03.04.2020), σύμφωνα με παρ.3, άρθρο 39, Ν.4485/2017]	
ΕΠΤΑΜΕΛΗΣ ΕΞΕΤΑΣΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ	
ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ ΣΠΥΡΙΔΩΝ	ΔΕΛΛΗΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ
ΕΥΣΤΡΑΤΙΟΥ ΠΑΥΛΟΣ-ΜΙΧΑΗΛ	ΓΚΟΡΤΣΟΣ ΧΡΗΣΤΟΣ
ΠΑΠΑΡΡΗΓΟΠΟΥΛΟΥ ΠΑΤΡΙΝΑ	ΚΟΝΔΥΛΗΣ ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ
ΚΟΥΣΚΟΥΝΑ ΜΕΤΑΞΙΑ	

Copyright © Χριστίνα Μήτση, 2021

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Στην οικογένεια μου και στους δικούς μου ανθρώπους,
που με στηρίζουν διαρκώς.

Περιεχόμενα

ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΥΠΟΔΙΑΙΡΕΣΕΙΣ	11
1. ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ^ο : Η ΕΚΤΑΣΗ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ ΩΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΣΧΕΣΗΣ.....	22
1.1. Από την «πραγματική κατάσταση»... στην «έννομη σχέση».....	22
1.2. Η ΔΙΚΑΙΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΗΜΑΣΙΑ ΚΑΙ ΟΙ ΦΙΛΟΣΟΦΙΚΕΣ ΑΠΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ.....	35
1.2.1. Η καντιανή υπονόμηση της διαβούλευσης και ο αντίλογος του Καστοριάδη περί αυτονομίας	36
1.2.2. Η ιδέα της διαβούλευσης στον Habermas	39
1.2.2.1. Γενικά.....	39
1.2.2.2. Η ιστορική και πολιτική αναγκαιότητα της διαβούλευσης	40
1.2.2.3. Τα στοιχεία και οι κανόνες του δημοσίου διαλόγου	41
1.2.2.4. Η εξισορρόπηση των συμφερόντων και η λειτουργία του πολιτεύματος και του δικαίου.....	43
1.2.3. Η διαβούλευση στον Rawls.....	45
1.2.3.1. Γενικά προαπαιτούμενα της δημόσιας διαβούλευσης στον Rawls	45
1.2.3.2. Συναίνεση και δημόσιος λόγος.....	48
1.2.3.3. Διαβούλευση και δικαιοσύνη	50
1.2.4. Συγκλίσεις και αποκλίσεις πάνω στην ιδέα της διαβούλευσης	51
1.2.4.1. Η κριτική του Habermas στον Rawls σχετικά με τη συμβολή της ηθικής στον δημόσιο διάλογο	51
1.2.4.2. Η επίδραση της χαμπερμασιανής ηθικής της διαβούλευσης στον Cohen.....	53
1.2.5. Ο αντίλογος της Mouffe στο πρόταγμα της συναίνεσης.....	55
1.2.6. Σύγχρονες τάσεις: η ιδέα της διαβούλευσης υπό το πρίσμα της αποτελεσματικότητας του δικαίου	55
1.3. ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ ΣΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ Η ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΩΝ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ ΣΤΙΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΕΣ ΕΝΝΟΜΕΣ ΤΑΞΕΙΣ	57
1.3.1. Η κατοχύρωση της διαβούλευσης στην Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και στο Δ.Σ.Α.Π.Δ.: Η πολιτική συμμετοχή υπό το πρίσμα των Ανθρωπίνων δικαιωμάτων...58	
1.3.2. Το παράδειγμα της περιβαλλοντικής διαβούλευσης: από την εκπαιδευτική διαδικασία... στην πρόσβαση στη δικαιοσύνη.....	60
1.3.2.1. Η ενσωμάτωση των διεθνών κανόνων δημόσιας διαβούλευσης στις εσωτερικές έννομες τάξεις: η αποκρυστάλλωση του διαβουλευτικού κεκτημένου	68
1.3.2.1.1. Ο εμπλουτισμός των διαβουλευτικών κανόνων του ενωσιακού δικαίου.....	68
1.3.2.1.2. Η περιβαλλοντική διαβούλευση στην Ελλάδα: ένα καθεστώς υπό (αποτελεσματική;) αναδιαμόρφωση.....	72
1.3.2.1.3. Η περιβαλλοντική διαβούλευση Γαλλία: Σταδιακή αποσαφήνιση του διαβουλευτικού δικαιώματος.....	81

1.3.2.1.4.	Η περιβαλλοντική διαβούλευση στο Ηνωμένο Βασίλειο: πολιτικό δικαίωμα ή αρχή πολιτικής;	84
1.4.	ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗΣ ΤΗΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΥ ΣΤΙΣ ΕΘΝΙΚΕΣ ΕΝΝΟΜΕΣ ΤΑΞΕΙΣ: ΤΑ ΜΟΝΤΕΛΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ	90
1.4.1.	Το πλαίσιο και η δημιουργία του σύγχρονου προτύπου δημόσιας διαβούλευσης	90
1.4.2.	Η εμφύτευση της Administrative Procedure Act 1946 των Η.Π.Α και η επιρροή του common law στις ηπειρωτικές έννομες τάξεις	101
1.4.3.	Η εμπάθυνση στην καθαυτό διαβουλευτική διαδικασία	110
1.4.4.	Η σύγχρονη αντίληψη της δημόσιας διαβούλευσης	117
1.4.4.1.	Γενικά	117
1.4.4.2.	Συμμετοχή του κοινού από την προπαρασκευαστική διαδικασία έως και το μετανομοθετικό έλεγχο	122
1.4.4.2.1.	Η δημόσια διαβούλευση πριν την άσκηση της νομοθετικής πρωτοβουλίας	122
1.4.4.2.2.	Διαβούλευση και Νομοθετική Επεξεργασία	126
1.4.4.2.3.	Η Διαβούλευση ως στοιχείο του μετα-νομοθετικού ελέγχου	130
1.5.	ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ: Ένας συνταγματικός σκοπός ή μία γενική υποχρέωση των κρατικών οργάνων;	134
1.5.1.	Η ρητή κατοχύρωση της υποχρέωσης για διαβούλευση στη Συνθήκη της Λισαβόνας	138
1.5.2.	Η Συνταγματική κατοχύρωση της δημόσιας διαβούλευσης ως συμπληρωματικής μορφής δημοκρατίας στην Ελλάδα και στην Γαλλία	139
1.5.2.1.	Ελλάδα	139
1.5.2.2.	Γαλλία	148
1.5.3.	Η συμμετοχική αρχή στο άγραφο βρετανικό «Σύνταγμα»	151
1.5.4.	Η ερμηνεία των έξωθεν «συνταγματικών κειμένων»	156
1.6.	ΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΣΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ	159
1.6.1.	Ο περιορισμός του υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος	159
1.6.2.	Περιορισμοί λόγω των υποκειμένων της διαβουλευτικής διαδικασίας	163
1.6.3.	Οικονομικοί περιορισμοί στην άσκηση του δικαιώματος στην διαβούλευση	164
1.7.	ΠΡΟΣ ΕΝΑ «ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΟ ΚΕΚΤΗΜΕΝΟ»;	172
2.	ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: Ο ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ	176
2.1.	Από τη «δήλωση προθέσεων»...προς την αποτελεσματική πρόσβαση στο δικαστή, μέχρι και... την (α)κύρωση	176
2.2.	ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΚΤΟ	184
2.2.1.	Το Έννομο συμφέρον	184
2.2.1.1.	Έννομο συμφέρον λόγω παράλειψης διεξαγωγής δημοσίας διαβούλευσης	184
2.2.1.1.1.	Βλάβη του «ενδιαφερομένου κοινού» ή καταχρηστική προσφυγή στα ένδικα μέσα;	188
2.2.1.1.2.	Η «αμεσότητα» στο έννομο συμφέρον του «ενδιαφερομένου κοινού».	190
2.2.1.1.3.	Το «προσωπικό/ατομικό» έννομο συμφέρον του ενδιαφερομένου κοινού	196

2.2.1.1.4.	Το «ενεστώζ» έννομο συμφέρον	198
2.2.1.1.5.	Λυσιτέλεια προβολής της υποχρέωσης για διαβούλευση	198
2.2.1.2.	Έννομο συμφέρον λόγω πλημμέλειας στη διαβουλευτική διαδικασία	203
2.2.2.	Η Προθεσμία για Δικονομική Προστασία.....	205
2.2.2.1.	Το τεκμήριο γνώσης στη δικονομική προστασία της συμμετοχής του κοινού	205
2.2.2.2.	Το απαράδεκτο υποβολής ενστάσεων λόγω μη προβολής τους στη διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης	207
2.2.2.3.	Αυτοτέλεια ενώσεων του ενδιαφερομένου κοινού και ατομικώς δρώντων φορέων: σκέψεις για άρση ή διατήρηση του κανόνα περί απαράδεκτου υποβολής ενστάσεων μη προταθεισών κατά τη διοικητική διαδικασία.....	210
2.3.	ΤΟ ΟΥΣΙΑ ΒΑΣΙΜΟ ΤΗΣ ΠΑΡΑΒΙΑΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΓΙΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ	215
2.3.1.	Ο Ουσιώδης Χαρακτήρας της Υποχρέωσης για Δημόσια Διαβούλευση	215
2.3.1.1.	Οι πηγές της υποχρέωσης για δημόσια διαβούλευση και η αναγνώριση του ουσιώδους χαρακτήρα της.....	215
2.3.1.2.	Τα κριτήρια του ουσιώδους χαρακτήρα της δημόσιας διαβούλευσης	221
2.3.2.	Ο Ουσιώδης Χαρακτήρας των Τύπων της Διαβουλευτικής Διαδικασίας.....	238
2.3.2.1.	Η πλημμέλεια στο πλαίσιο του σχεδιασμού της διοικητικής διαβουλευτικής διαδικασίας ..	238
2.3.2.2.	Τα ουσιώδη σφάλματα κατά τη διεξαγωγή της διαδικασίας έως την έκδοση διοικητικής απόφασης	252
2.3.2.3.	Η αναπομπή στη διοίκηση αντί της ακύρωσης της διοικητικής πράξης λόγω ουσιώδους πλημμέλειας της διαβουλευτικής διαδικασίας	262
2.4.	ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ	268
2.4.1.	Η ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΓΙΑ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ.....	268
2.4.1.1.	Η Ratio της διακρατικής διαβούλευσης	268
2.4.1.2.	Οι πηγές της διακρατικής διαβούλευσης στο διεθνές δίκαιο	269
2.4.1.3.	Η ερμηνεία των διεθνών πηγών υποχρέωσης για διασυνοριακή διαβούλευση.....	273
2.4.1.4.	Οι εθνικές πηγές διασυνοριακής διαβούλευσης.....	275
2.4.1.5.	Η Νομιμότητα της διασυνοριακής διαδικασίας διαβούλευσης	281
2.4.1.5.1.	Η ειδοποίηση του επηρεαζόμενου κράτους.....	281
2.4.1.5.2.	Η δημοσιοποίηση πληροφοριών και η κινητοποίηση του ενδιαφερομένου κοινού εντός εύλογου χρόνου.....	283
2.4.1.5.3.	Η ανάθεση της διαβούλευσης σε ιδιώτες	284
2.4.1.6.	Ζητήματα παραδεκτού της διασυνοριακής διαβούλευσης.....	284
2.4.1.6.1.	Αρμοδιότητα εθνικών δικαστικών αρχών	286
2.4.1.6.2.	Έννομο συμφέρον	287
2.4.2.	Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΛΟΓΩ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ	290
2.4.2.1.	Τα γενικότερα ζητήματα της αστικής ευθύνης του Δημοσίου από δημόσια διαβούλευση...290	
2.4.2.2.	Το έννομο συμφέρον για άσκηση αγωγής λόγω παραβίασης διαβούλευσης.....	292

2.4.2.3.	Νομολογικός καθορισμός των προϋποθέσεων θεμελίωσης αστικής ευθύνης του Δημοσίου λόγω διαβούλευσης	295
2.4.2.4.	Οι ουσιαστικές προϋποθέσεις θεμελίωσης αστικής ευθύνης του Δημοσίου, λόγω διαβούλευσης: ένα γόνιμο έδαφος;	300
2.4.3.	Η ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΗ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ	307
2.4.3.1.	Νομοθετική κατοχύρωση	307
2.4.3.2.	Έννομο συμφέρον και δικαίωμα πραγματικής προσφυγής	309
2.4.3.3.	Οι αρχές της διαφάνειας και της μη στρέβλωσης του ανταγωνισμού κατά τη διαβουλευτική διαδικασία	317
2.4.3.4.	Ο αποκλεισμός από τη διαγωνιστική διαδικασία λόγω συμμετοχής σε προκαταρκτική της διακήρυξης διαβούλευση	320
2.5.	ΤΕΛΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ	323
2.5.1.	Η δικαστική προστασία του συμμετοχικού δικαιώματος με λίγα λόγια	323
2.5.2.	Σκέψεις για Επέκταση: το ατελές δικαίωμα του κοινού και ο γενικότερος διάλογος περί actio popularis	324
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	338

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η έρευνα λένε ότι είναι μοναχική, αλλά αυτό το διδακτορικό ήταν ένα ταξίδι που μου έδειξε πόσο σημαντικοί είναι οι άνθρωποι που έχουμε γύρω μας. Πρώτα απ'όλα, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον Επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Σπύρο Βλαχόπουλο. Όχι απλώς με κατηύθυνε με υπομονή και καίριες παρατηρήσεις, αλλά ήταν διαρκώς και άμεσα παρών, οποιαδήποτε στιγμή χρειάστηκε. Διάβασε ακούραστα και με προσοχή τα όσα έγραφα, με βοήθησε να αναπτύξω πραγματικά τη νομική μου σκέψη και ήταν εκεί πάντα για οποιοδήποτε θέμα προέκυπτε. Η ασφάλεια που μου ενέπνευσε και η έμφυτη ευγένειά του ήταν δύο σημαντικοί άξονες, για να ολοκληρωθεί η εκπόνηση αυτής της διατριβής. Ακολουθώς, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον κ. Γεώργιο Δελλή. Η δουλειά που έγινε μαζί του ήταν εντατική και πρωτεύουσας σημασίας, για να μπορέσω να κατανοήσω το ερευνητικό αντικείμενο. Οι παρεμβάσεις του ήταν διαφωτιστικές και είχαν καθοριστικό χαρακτήρα για την πορεία της έρευνας. Θα ήθελα, επίσης, να ευχαριστήσω και τον Παύλο-Μιχαήλ Ευστρατίου για την τελική συμβολή του στην εκπόνηση του διδακτορικού αυτού. Επιπλέον, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον κ. Νικόλαο Αλιβιζάτο, για όλες εκείνες τις φορές που με ευγένεια με δέχτηκε στο γραφείο του και συζητήσαμε με ενδιαφέρον για την πρόοδο της διδακτορικής διατριβής.

Σημαντική ήταν ακόμη και η συμβολή της κας Μεταξίας Κουσκουνά τόσο για την ευκαιρία μετάβασης στην Αγγλία, για διεξαγωγή έρευνας όσο και για τις γενικότερες συμβουλές που μου έδωσε, κατά τη διάρκεια της πορείας μου αυτής. Ευχαριστώ και τον κ. Κωνσταντίνο Στεφάνου που επέβλεψε την πρόοδό μου κατά τη διάρκεια της μετάβασης μου στο Institute of Advanced Legal Studies του Πανεπιστημίου του Λονδίνου. Με αντιμετώπισε με πραγματική υπευθυνότητα.

Ευχαριστώ, επίσης, τον κ. Σωτήριο Αθανασίου και τον κ. Γεώργιο Τράντα για τις γενικότερες συζητήσεις που είχαμε σε θέματα δημοσίου δικαίου, καθώς και την κα Θεοδώρα Ζιάμου για την ευγενική παραχώρηση του βιβλίου της και τις ειδικότερες παρατηρήσεις της, ιδίως σε θέματα συνταγματικότητας και σημασίας των συμμετοχικών θεσμών. Επίσης, θα ήθελα να ευχαριστήσω την WWF Hellas (ιδίως τον κ. Γεώργιο Χασιώτη και την κα Άννα Βαφειάδου) για την ουσιαστική ευκαιρία για επαφή με το δίκαιο περιβάλλοντος, μέσα από την εθελοντική νομική ομάδα. Ευχαριστώ, ακόμη, τον καλό φίλο Σπύρο Παπαδοκωστάκη, για τις επιστημονικές μας συζητήσεις. Παράλληλα, σημαντικό είναι να μην ξεχνάμε και το διοικητικό προσωπικό του Τομέα Δημοσίου και της Βιβλιοθήκης της Νομικής του ΕΚΠΑ, που συνεπικουρεί με αίσθημα καθήκοντος όλους μας.

Τέλος, θα ήθελα να εκφράσω ένα τελευταίο, μα πρωτίστης σημασίας, ευχαριστώ στην οικογένειά μου και στους δικούς μου ανθρώπους, που γενικότερα με στήριξαν, ο καθένας με τον τρόπο του, και στους οποίους αφιερώνω το διδακτορικό αυτό.

ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Α.Ε.Π.Ο.	Απόφαση Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑΠ	Άρειος Πάγος
ΑΠΕ	Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
βλ.	βλέπε
Γ.Ο.Κ.	Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός
Γ.Π.Σ.	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕφ	Διοικητικό Εφετείο
ΔιΔικ	Διοικητική Δίκη
ΔτΑ	Δικαιώματα του Ανθρώπου
ΕΑ	Επιτροπή Αναστολών
ΕΔΑΔ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
εδάφ.	εδάφιο
ΕΔΔΔΔ	Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕλλΔνη	Ελληνική Δικαιοσύνη
Ε.Π.Ε.	Εκτίμηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΘΠΔΔ	Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου
ΚΔΔ/σίας	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΚΔΔ/μίας	Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας
Κ.Πολ.Δ	Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας
Κ.Υ.Α.	Κοινή Υπουργική Απόφαση
Μ.Π.Ε.	Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων
ΝοΒ	Νομικό Βήμα
ν.π.δ.δ.	νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
Ολομ.	Ολομέλεια
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παραπ.	παραπομπή
ΠερΔικ	Περιβάλλον και Δίκαιο
ΠΝΠ	Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου
Πρ. Επεξ.	Πρακτικό Επεξεργασίας
Σ	Σύνταγμα
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Σ.Μ.Π.Ε.	Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων
Σ.Π.Ε.	Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση

ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
ΤοΣ	Το Σύνταγμα
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
Υ.Π.ΕΝ.	Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
AC	Law Reports, Appeal Cases
al.	alinéa
AJDA	Actualité juridique – Droit administratif
APA	Administrative Procedure Act
Art.	Article
CAA	Cour administrative d'appel
Cass.	Cour de cassation
CC	Conseil constitutionnel
CE	Conseil d'Etat
CJA	Code de justice administrative
CJEU	Court of Justice of the European Union
CGCT	Code général des collectivités territoriales
Civ	Civil Division
COP	Code of Practice
E.L.Rev.	European Law Review 1975-
E.J.I.L	European Journal of International Law 1990-
ER	English Reports
EWCA	England and Wales Court of Appeal
EWHC	England and Wales High Court
HM	Her Majesty's
JO	Journal officiel
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PLU	Plan local d'urbanisme
PUF	Presses universitaires de France
QB	Law Reports, Queen's Bench (1891- 1900, depuis 1952)
QBD	Law Reports, Queen's Bench Division (1875- 1890)
R	Regina
RFDA	Revue française de droit administratif
TA	Tribunaux administratifs
T. confl.	Tribunal des conflits
UKPC	United Kingdom Privy Council
UKSC	United Kingdom Supreme Court
WLR	Weekly Law Reports 1953-

ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΑΙ ΥΠΟΔΙΑΙΡΕΣΕΙΣ

Μια ερευνητική εργασία έχει ένα συγκεκριμένο εύρος και δυνατότητες. Πάντα υπάρχουν και θα υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης. Οφείλεται ίσως αυτό και στην ανθρώπινη φύση, της οποίας η επιστημονική έρευνα είναι προϊόν. Το να αποκτήσει μάλιστα ένας υποψήφιος διδάκτορας συνείδηση των περιθωρίων αυτών, είναι συνήθως ένα κομμάτι του ταξιδιού του. Ένα διδακτορικό πάντως πρέπει να είναι πρωτότυπο, χρήσιμο και μεθοδολογικά συμπαγές.

Στη βιβλιογραφία ειδικότερα απαντάται μία διάκριση μεταξύ του τι εννοείται ως «μέθοδος» και τι ως «μεθοδολογία/θεωρία» μιας διδακτορικής διατριβής. Με τον όρο «μέθοδος» εννοείται ο τρόπος με τον οποίο ένα ερευνητικό έργο υλοποιείται, συνίσταται δηλαδή στο τι ακριβώς κάνει ο ερευνητής για να επαυξήσει τη γνώση μας, να ελέγξει την υπόθεσή του ή να απαντήσει ένα ερευνητικό ερώτημα. Από την άλλη πλευρά, ως «μεθοδολογία», όπως εκφράζεται από ορισμένες φωνές, νοείται το σύστημα των «μεθόδων» που εφαρμόζονται σε συγκεκριμένο επιστημονικό πεδίο¹. Πιο απλά, από την ίδια την ετυμολογία της λέξης, προκύπτει ότι η μεθοδολογία είναι ο λόγος περί της μεθόδου. Η αιτία για την οποία επιλέγεται μία μέθοδος.

Η παρούσα διατριβή προβαίνει σε επεξηγηματική έρευνα της θεωρίας και της νομολογίας². Προσδιορίζει δηλαδή το εύρος της νομοθετικής και δικαστικής προστασίας του δικαιώματος συμμετοχής του κοινού ως μια ειδικότερη έκφανση της αρχής της τυπικής νομιμότητας, της οποίας η γενικότερη θεώρηση μεταβάλλεται σήμερα.

Δικαιοπολιτικά, η διαδικασιοποίηση του δημοσίου δικαίου και συγκεκριμένα η άσκηση του δικαιώματος συμμετοχής του κοινού αποφέρει εξορθολογισμό του θεσμικού διαλόγου, ο οποίος είναι αναγκαίος, για να λαμβάνονται ορθότερα αποφάσεις από τη Διοίκηση και το Νομοθέτη. Επιτρέπει να λύνεται στην ουσία το πρόβλημα της ασύμμετρης πληροφόρησης, που κινητοποιεί το λήπτη μιας δημόσιας απόφασης προς τη μια ή την άλλη κατεύθυνση, για να εξασφαλίσει το δημόσιο συμφέρον. Το δικαίωμα στη διαβούλευση έχει όμως μια ειδικότερη λειτουργία λόγω του διττού φορέα του, δηλαδή του «κοινού» και του «ενδιαφερομένου κοινού». Το γεγονός αυτό επιτρέπει να εξεταστεί παράλληλα η προστασία του ατομικού συμφέροντος και του συλλογικού ή εν τέλει του γενικού συμφέροντος. Αποβλέπει λοιπόν, σε πρώτο στάδιο το παρόν έργο να απαντήσει στο αν η φύση του δικαιώματος αυτού επιτάσσει να εξακολουθεί να προστατεύεται πράγματι με άξονα αυτή τη διάκριση και στο τι συνεπάγεται πραγματικά η αξίωση για πρόσβαση στα δικαστήρια λόγω συμμετοχής του κοινού στη διαδικασία λήψης μιας δημόσιας απόφασης. Σε δεύτερο πλαίσιο, παρατηρείται γενικότερα, όπως και θα αναλυθεί στη διαδρομή, μια τάση σύνδεσης της αρχής της τυπικής νομιμότητας με την ουσία και το περιεχόμενο της δημόσιας απόφασης. Η προτεραιότητα στο ουσιαστικό περιεχόμενο της δημόσιας απόφασης φαίνεται εκ πρώτης όψεως αναγκαία, πρέπει να εφαρμόζεται ως κριτήριο όμως σε όλες τις περιπτώσεις που λαμβάνει χώρα μια δημόσια διαβούλευση;

Αν και αναγνωρίζεται, πάντως, ότι το δίκαιο δε θεμελιώνεται μόνο μέσα από το διάλογο των θεσμικών οργάνων, εντούτοις βασικό εργαλείο της παρούσας είναι η ανάλυση δικαστικών αποφάσεων. Παρότι θα ήταν ευκατὰ η ανάλυση των σχετικών ερωτημάτων με χρήση πρωτογενών δεδομένων, πρακτικά ζητήματα και έλλειψη ειδικών γνώσεων με σκοπό την

¹ Bal Sokhi-Bulley, Rob Cryer, Tamara Harvey, Legal research methodologies in European Union and international law: research notes (part 1), Journal of Contemporary European Research 2007, Τόμος 3, Τεύχος 2, εκδόσεις UACES 2007, σελ. 162 <http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/66078/> (τ. πρόσβαση στις 20-03-2020)

² Paul Chynoweth, Legal research, σε Andrew Knight, Les Ruddock, Advanced Research Methods in the Built Environment, Blackwell Publishing Ltd 2008, σελ. 29-37

εμπειρική³ ή διεπιστημονική έρευνα⁴, απέτρεψαν από αυτή την επιλογή. Συνιστά άλλωστε περισσότερο επαγγελματική επιλογή να διεξάγεται έρευνα με μια μεθοδολογία, την οποία γνωρίζει κάποιος επαρκώς. Ως εκ τούτου αναμένεται να υπάρχει καλύτερη αντίληψη των ελαττωμάτων στα οποία μπορεί να οδηγήσει η εφαρμογή περισσότερων από μια μεθοδολογία. Η μερική γνώση, τα ελλιπή μέσα και η απουσία ικανότητας για αξιολόγηση των χρησιμοποιούμενων δεδομένων και του αποτελέσματος μπορεί να επιφέρουν ενδεχομένως ένα επισφαλές αποτέλεσμα.

Πράγματι, η ποιοτική έρευνα, μέσα από την «κλασική νομική σκέψη» ή μεθοδολογία «μαύρων γραμμάτων»⁵, όπως αποκαλείται, εντάσσει την έρευνα σε ένα πλαίσιο ερμηνείας, το οποίο έχει αποτελέσει αντικείμενο κριτικής πολλών εναλλακτικών προσεγγίσεων (της κοινωνιολογίας του δικαίου, της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, της σημειολογίας, του φεμινισμού κλπ.)⁶. Από τους αγγλοσάξονες ιδίως μελετητές χαρακτηρίζεται η θεώρηση αυτή ως «φορμαλιστική»⁷. Εντούτοις, η μεθοδολογία αυτή αποβλέπει στο σχηματισμό μιας ξεκάθαρης εικόνας για τη σημασία και την προτεραιότητα των πηγών και των βασικών ερωτημάτων που θα πραγματευτεί μια νομική εργασία⁸ και επιτυγχάνει έναν υψηλού επιπέδου τεχνικό σχολιασμό και συστηματική παράθεση του περιεχομένου της υπάρχουσας νομικής δογματικής⁹.

Η υπάρχουσα νομική δογματική ερμηνεύεται, με άλλα λόγια, σα να είναι ένα ξεχωριστό, ανεξάρτητο και συνεκτικό «σύστημα κανόνων»¹⁰. Πρόκειται για μία εν τοις πράγμασι περιγραφική μέθοδο, που σωρεύει και ενσωματώνει τα αποτελέσματα προηγούμενων ερευνητικών υποθέσεων, γεγονός που όμως επιτρέπει στον ερευνητή να διευκρινίσει το εύρος και το περιεχόμενο των νομικών κανόνων και αρχών, που συμπεριλαμβάνονται σε αυτές¹¹. Σε ένα επιπλέον αμιγώς τεχνικό πλαίσιο, είναι πιο πιθανό κάποιος να μπορεί να ξεχωρίσει την ορθή από τη λάθος εφαρμογή μιας προγενέστερης διαδικαστικής απαίτησης ενός νομικού συστήματος, χωρίς να βαρύνεται με ηθικές ή πολιτικές αξιολογήσεις¹².

Εν προκειμένω, η εφαρμογή του νόμου από τα δικαστήρια είναι ένα ξεχωριστό πεδίο από άλλους τομείς της κοινωνίας και η νομική έρευνα έχει ανάγκη να αντικατοπτρίζει αυτή την αυτονομία με το να μεταχειρίζεται ως αντικειμενικές και τυπικά επιστημονικές τις νομικές αξίες¹³, παρά την έριδα που υπάρχει μεταξύ φιλοσόφων και ερευνητών για το αν ακόμα πράγματι η νομική επιστήμη είναι επιστήμη. Η σκέψη του δικαστή, εν προκειμένω, αναμένεται ότι θα χαρακτηρίζεται από «ρητό ορθολογισμό», ενώ εκλαμβάνεται ότι η δικονομική κρίση εκτυλίσσεται με άξονα τη δημόσια εμπιστοσύνη στην ενότητα του νομικού συστήματος και στη συνεκτικότητα της νομικής δογματικής. Γι' αυτό και θα πρέπει να είναι αντικειμενική και

³ Michael Heise, *The Past, Present, and Future of Empirical Legal Scholarship: Judicial Decision Making and the New Empiricism*, University of Illinois Law Review, Νούμερο 4, εκδ. Cornell Law Faculty Publications 2002, σελ. 819-850

⁴ Paul Chynoweth, *όπ.π.*

⁵ Για ορολογία «black-letter analysis», «classical legal thought» και «expository orthodoxy» Βλ. Michael Salter, Julie Mason, *Writing Law Dissertations: An Introduction and Guide to the Conduct of Legal Research*, εκδ. Pearson/Longman 2007, σελ.46

⁶ Michael Salter, Julie Mason, *όπ.π.*, σελ. 49

⁷ Michael Salter, Julie Mason, *όπ.π.*, σελ. 51

⁸ Michael Salter, Julie Mason, *όπ.π.*, σελ. 46

⁹ Michael Salter, Julie Mason, *όπ.π.*, σελ. 49

¹⁰ Michael Salter, Julie Mason, *όπ.π.*

¹¹ Michael Salter, Julie Mason, *όπ.π.*, σελ. 51

¹² Michael Salter, Julie Mason, *όπ.π.*, σελ. 54

¹³ Michael Salter, Julie Mason, *όπ.π.*

ουδέτερη, ώστε να λειτουργεί με τρόπο τέτοιο που να διατηρείται η συνέπεια, η βεβαιότητα και η προβλεψιμότητα των κανόνων σε ένα κράτος δικαίου¹⁴.

Αυτό που επιδιώκεται με την παρούσα μελέτη, και σε αυτό έγκειται ένα επιπλέον χρήσιμο στοιχείο της, είναι να αναλυθούν όσο το δυνατόν περισσότερες περιπτώσεις δικονομικής προστασίας διαβούλευσης, μέσω παραδειγμάτων, που να μην έχουν ενδεχομένως ακόμη αποτελέσει και αντικείμενο νομολογικής ανάλυσης στην ελληνική έννομη τάξη. Σκοπός δηλαδή είναι να σχολιαστεί, έστω και με παράθεση, στο μέτρο το δυνατού, ένα μεγάλο εύρος περιπτώσεων που άπτονται του ζητήματος τήρησης της αρχής της νομιμότητας, στην περίπτωση της συμμετοχής του κοινού. Γι' αυτό το λόγο γίνεται αναφορά σε παραδείγματα που αντλούνται από τη γαλλική έννομη τάξη, την ενωσιακή έννομη τάξη και τη βρετανική έννομη τάξη ιδίως, με τη συγκριτική παραδοσιακή μέθοδο¹⁵.

Ο λόγος που επιλέχθηκε αυτός ο συσχετισμός έγκειται σε ιστορικούς και συστημικούς κυρίως λόγους. Επιλέχθηκε, καταρχήν, η αναφορά δεδομένων, που προέρχονται από τη γαλλική έννομη τάξη, παρά το ότι στην Ελλάδα, δεν υπάρχει Συνταγματικό Δικαστήριο, όπως το Conseil Constitutionnel, καθώς είναι γνωστή η επιρροή του γαλλικού διοικητικού δικαίου, με την ιεραρχικά δομούμενη ναπολεόντεια λογική, στη θεσμική διαμόρφωση του αντίστοιχου ελληνικού διοικητικού δικαίου¹⁶. Υπάρχουν μάλιστα πλέον σήμερα και ευθείες παραπομπές του Έλληνα δικαστή στη γαλλική νομολογία, ακριβώς επί του θέματος της αρχής της τυπικής νομιμότητας¹⁷. Το γαλλικό διοικητικό δίκαιο είναι ομοίως νομολογικό, στηρίζεται στην προγενέστερη δικαστική και διοικητική ερμηνεία και προβαίνει στη συστηματική κατηγοριοποίηση των διοικητικών υποθέσεων, που εκτιμώνται ως πλεονεκτήματα σε μια συγκριτική θεώρηση¹⁸. Ωστόσο, όπως τονίζεται, η σύγχρονη γαλλική νομική σκέψη φαίνεται να είναι «διστακτική» στο να οικοδομήσει μια νέα θεώρηση, εφάμιλλη του Duguit, του Hauriou ή του Jèze¹⁹.

Μόνο η σύγκριση όμως μεταξύ ελληνικής και γαλλικής έννομης τάξης θα κατέληγε απλά στο να τονίσει τις διαφορές και ομοιότητες μεταξύ τους, χωρίς να επιτρέπει τη γενίκευση. Γι' αυτό το λόγο, τουλάχιστον, έπρεπε να προστεθεί μια ακόμα παράμετρος. Το ενωσιακό δίκαιο, εν προκειμένω, τελεί σε άμεση σύνδεση με το ελληνικό δίκαιο και το γαλλικό δίκαιο λόγω της αρχής της επικουρικότητας, αλλά και της αρχής της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου. Από τη

¹⁴ Michael Salter, Julie Mason, *όπ.π.*, σελ. 55

¹⁵ Παρά των κριτικών που και αυτή τύχει. Βλ. Mathias Siems, *Comparative Law*, εκδ. 2^η Cambridge University Press 2018

¹⁶ Σπυρίδων Φλογαϊτής, Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο, σε Απ. Γέροντας, Σ. Λύτρας, Πρ. Παυλόπουλος, Γλ. Σιούτη και Σ. Φλογαϊτής, *Διοικητικό Δίκαιο*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας 2004, σελ.22 -27

¹⁷ ΣτΕΟλ 3632/2015, ΣτΕ Ε' 4078/2014, ΣτΕ Ε' 5522/2012, που αναφέρονται ρητά σε Conseil d' Etat Γαλλίας, υπ. 335033 απόφαση της 23.12.2011, Claude Danthony κ.λπ

¹⁸ Jean-Bernard Auby, *Le droit administratif français vu du droit comparé*, AJDA Nούμερο7 Φεβρουάριος, εκδ. Dalloz 2013, σελ. 407 επ *«Le droit administratif français présente également des vertus de flexibilité qui sont bien résumées dans le French Administrative Law de John Bell (préc., p. 291). Elles résident, selon cet auteur, excellent connaisseur du système français, dans : “1) le caractère spécialement adapté du droit substantiel créé et appliqué par les juridictions administratives ; 2) le caractère à la fois souple et structuré de la jurisprudence et de la panoplie des recours ; 3) la procédure contentieuse particulière que les juridictions administratives ont construite ; 4) la volonté d'imposer le respect des principes du droit administratif dans les processus administratifs eux-mêmes”»*.

¹⁹ Jean-Bernard Auby, *όπ.π.* «A l'orée des années 1970, nous dit l'historien Grégoire Bigot, la doctrine française de droit administratif semble abdiquer toute recherche de grande construction théorique du type de celles que Duguit, Hauriou, Jèze et quelques autres s'étaient efforcés de construire, et elle se résigne à un “refus de penser le droit administratif en dehors des ornières sinueuses de la jurisprudence”»

σχετική μελέτη προέκυψε επίσης ότι πέραν της νομοθετικής και νομολογικής προσπάθειας που συντελείται λόγω της επιταγής για εναρμόνιση των νομοθεσιών- η οποία, από μόνη της, δίνει πολλές όψεις, για το πως προσεγγίζεται και πρέπει να προστατεύεται ένας κανόνας δικαιο-αλλάζει και διευρύνει τη σκοποθεσία δικονομικών ενδίκων βοηθημάτων²⁰. Επιπλέον, οι εθνικές έννομες τάξεις, δεσμεύονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η οποία σαφώς τα επηρεάζει²¹ και κατευθύνει το δικαστικό έλεγχο σε μια προσέγγιση με το κέντρο τα δικαιώματα, μεταβάλλοντας την αρχή της αναλογικότητας²². Αντίθετα, ο Ενωσιακός νομοθέτης προς στιγμή έχει αναπτύξει ένα αυτόνομο μοντέλο, το Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου στο άρθρο 47 κατοχυρώνεται το δικαίωμα στην πραγματική προσφυγή και στο αμερόληπτο δικαστήριο. Αυτό αποτελεί και το έρεισμα του δικαιώματος στην πρόσβαση στη δικαιοσύνη του «ενδιαφερόμενου κοινού». Αναμενόταν εξ αυτού να ανευρεθεί μια διαφορετική προοπτική της πρόσβασης στο φυσικό δικαστή λόγω του δικαιώματος συμμετοχής του κοινού στη λήψη αποφάσεων.

Από την άλλη πλευρά, η διαβούλευση, στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας, έχει τις απαρχές της στο κοινό δίκαιο. Συνιστά ένα «νομικό εμφύτευμα» («legal transplant») από το common law και συγκεκριμένα το δίκαιο των Η.Π.Α., στο ηπειρωτικό δίκαιο. Η πρώτη σκέψη ήταν να γίνει σύγκριση με άξονα την έννομη αυτή τάξη. Εντούτοις πάλι τέθηκε εκ νέου το ζήτημα των πρακτικών επιλογών και μέσων, όταν ο ερευνητής καλείται ρεαλιστικά να πραγματώσει μια έρευνα. Ωστόσο, από πλευράς λειτουργικής σύνδεσης λόγω και της επιρροής, υπό την οποία τελούσε, για το διάστημα εκπόνησης της διατριβής, με το ενωσιακό δίκαιο, κατάλληλη ήταν η εξέταση του Ηνωμένου Βασιλείου, η οποία αποτελείται επιπλέον από τρεις επιμέρους δικαιοδοσίες: της Αγγλίας και Ουαλίας, της Βόρειας Ιρλανδίας και της Σκωτίας. Το τελευταίο μάλιστα έννομο σύστημα της Σκωτίας αναφέρεται ότι παρουσιάζει μεικτά στοιχεία και από το ηπειρωτικό δίκαιο²³. Η προσθήκη αυτή της τελευταίας παραμέτρου όμως δεν ήταν δεδομένη επιλογή εξαρχής στο σχεδιασμό της έρευνας, γεγονός που ενδέχεται να έχει επηρεάσει την καταγραφή των δεδομένων. Εντούτοις, μια τέτοια προσέγγιση επιτρέπει να αξιολογηθεί και από άλλες οπτικές η δικονομική προστασία της συμμετοχής του κοινού.

Υπενθυμίζονται συναφώς, καταρχήν, τα βασικά σημεία στα οποία συμπυκνώνεται η διάκριση μεταξύ ηπειρωτικού δικαίου και common law και τα οποία καθιστούν έτσι ενδιαφέρουσα την παράλληλη προοπτική των δικαστικών λύσεων, που προέρχονται από το Ηνωμένο Βασίλειο, όπως τα αναφέρει ο Siems. Πρώτα απ' όλα, στο ηπειρωτικό δίκαιο, όπως

²⁰ Βλ. λχ Βασίλειος Α. Χριστιανός, Εισαγωγή στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2010-2011, σελ. 178-185 «...μια νέα διαφοροποίηση του δικαστικού μηχανισμού που επιτρέπει τη διείσδυση του ενωσιακού δικαίου στο εσωτερικό και προωθεί ταυτόχρονα από το Δικαστήριο της εξωσυμβατικής ευθύνης των κρατών μελών λόγω μη συμμόρφωσης προς το ενωσιακό δίκαιο... Η αγωγή αποζημίωσης συνιστά αυτοτελές ένδικο βοήθημα όχι μόνον προς αποκατάσταση ζημίας του ιδιώτη, λόγω παράβασης του ενωσιακού δικαίου από κράτος μέλος, αλλά ένα επιπλέον όπλο του ενωσιακού δικαίου, που προστίθεται στο οπλοστάσιο της Ένωσης»

²¹ Βλ. ενδεικτικά για Γαλλία, Jean-Bernard Auby, *Le droit administratif français vu du droit comparé*, όπ.π. σελ. 407 επ. «*l'adaptation à l'europanisation et à l'internationalisation est fermement engagée, et, à vrai dire, le droit administratif français apparaît même aujourd'hui comme l'un des plus accueillants au droit international, notamment sur le terrain des effets de la Convention européenne à l'égard de la loi nationale (v. M. Fromont, préc., p. 359).*»

²² Jason N.E. Varuhas, *The Reformation of English Administrative Law? "Rights", Rhetoric and Reality*, Cambridge Law Journal, Τόμος 72 Τεύχος 2, Ιούλιος, εκδ. Cambridge University Press 2013, σελ. 369-413

²³ Zenon Bankowski, D. Neil MacCormick, Geoffrey Marshall, *Precedent in the United Kingdom*, σε D. Neil MacCormick, Robert S. Summers (επιμ.), *Interpreting Precedents A Comparative Study* Routledge 2016 (First published 1997 by Ashgate Publishing), σελ.315

αυτό αναμορφώθηκε τον 18^ο και 19^ο αιώνα, ξεκινάει μια κίνηση κωδικοποίησης του δικαίου²⁴, σε αντίθεση με το common law, και ειδικά το αγγλικό που είναι στη βάση του νομολογικού και έχει την προέλευσή του στις δικαστικές διαταγές («writs»)²⁵. Ως αποτέλεσμα, μεταξύ των δύο οικογενειών, υφίσταται διαφορά αναφορικά με τις νομικές μεθόδους και την προσέγγιση των πηγών του δικαίου στις δύο οικογένειες. Η κωδικοποίηση βασίζεται στην ιδέα της αφαιρετικής, συστηματικής και αυτάρκους με πληρότητα κατοχύρωσης όλων των σχετικών θεμάτων με ένα κανόνα²⁶, με αποτέλεσμα οι νομοθέτες της ηπειρωτικής έννομης τάξης να τείνουν να παράγουν «υποχρεωτικούς κανόνες δημοσίου συμφέροντος», ενώ οι αγγλοσάξονες να επικεντρώνονται περισσότερο στα ατομικά δικαιώματα και στις «αποτυχίες της αγοράς»²⁷. Το ηπειρωτικό δίκαιο κατατείνει στην εφαρμογή της πολιτικής παρά στην επίλυση των συγκρούσεων²⁸. Γι' αυτό και δίνεται έμφαση στο ηπειρωτικό δίκαιο στην ιστορική ερμηνεία, στην τελεολογική και στην αναλογική ερμηνεία²⁹. Στο κοινό δίκαιο παραδοσιακά, η ερμηνεία του κανόνα είναι καταρχήν γραμματική («literal rule»), εκτός αν αυτό συνεπάγεται ένα μη λογικό ή παράδοξο αποτέλεσμα («golden rule») ή δεν ανταποκρίνεται επαρκώς στην έλλειψη που το ένδικο βοήθημα επιδιώκει να θεραπεύσει («mischief rule»)³⁰. Αλλά, όπως επισημαίνεται, έχει σταδιακά μετακινηθεί, όπως και το ηπειρωτικό δίκαιο, από τη γραμματική στην ιστορική-τελεολογική ερμηνεία³¹.

Ο ρόλος των δικαστικών αποφάσεων επίσης διαφέρει, καθώς αυτές εκλαμβάνονται ως ένα μέσο, που αποβλέπει στο να αναπτύξει το δίκαιο «από κάτω»³², με συνέπεια η ερμηνεία των πραγματικών περιστατικών κάθε υπόθεσης να γίνεται με περισσή προσοχή³³. Η ιδιοσυγκρασία μάλιστα του δικαστή ο οποίος κρίνει και ερμηνεύει τους κανόνες είναι διαφορετική, καθώς διαφορετικά λειτουργεί ένας δικαστής που από τη νεανική του ηλικία, συνήθως, εντάχθηκε σε μία δομημένη ιεραρχία ενός δημόσιου θεσμού και διαφορετικά ένας δικαστής που έχει υπάρξει και ξέρει να σκέφτεται σαν ανεξάρτητος καλός δικηγόρος³⁴. Ο δικαστής μάλιστα του κοινού δικαίου δεν έχει να αντιμετωπίσει τον ίδιο φόρτο εργασίας με τον ηπειρωτικό δικαστή και έτσι, υποστηρίζεται ότι ενσκήπτει και εξετάζει ενδελεχώς τα κρίσιμα ζητήματα μιας υπόθεσης³⁵. Η οργάνωση επίσης της δικαιοδοσίας των δικαστηρίων δεν είναι ίδια. Οι χώρες του κοινού δικαίου δε διακρίνουν μεταξύ δικαστηρίων ιδιωτικών διαφορών και δημοσίων διαφορών. Όπως επισημαίνεται, χαρακτηριστικά, για το Ηνωμένο Βασίλειο υπάρχουν εξειδικευμένα διοικητικά δικαστήρια, αλλά αυτή η διάκριση δεν έχει έλθει σε πλήρη ευθυγράμμιση με αυτή χωρών, όπως η Γαλλία ή η Γερμανία, καθώς οι αποφάσεις των τακτικών δικαστηρίων μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο έφεσης ενώπιον των δικαστηρίων γενικής δικαιοδοσίας³⁶. Στο δεύτερο βαθμό τα ζητήματα δημοσίου δικαίου εξετάζονται συνήθως μαζί με ζητήματα αστικού

²⁴ Mathias Siems, Comparative Law, εκδ. Cambridge University 2nd edition 2018, σελ. 51

²⁵ Το σύστημα αυτό αναπτύχθηκε από το 1066, μετά την ενθρόνιση του Ουίλιαμ του Κατακτητή και όπου αρχικά η επιρροή του Στέμματος ήταν ισχυρή, μέχρι και τα τέλη του 16ου -αρχές 17ου αιώνα, κατά τη βασιλεία του Ιακώβου Ι, οπότε και κατόπιν παρέμβασης του Κοινοβουλίου αναπτύσσεται ισχυρότερη προστασία των περιουσιακών δικαιωμάτων και ξεχωριστό δικαστικό σώμα Βλ. Mathias Siems,όπ.π.

²⁶ Mathias Siems,όπ.π., σελ. 53

²⁷ Mathias Siems,όπ.π., σελ. 54 παρ. Suk 2012 και Ogus 2014

²⁸ Mathias Siems, όπ.π.

²⁹ Ibid

³⁰ Mathias Siems, όπ.π., σελ. 55

³¹ Mathias Siems, όπ.π.

³² Ibid

³³ Ibidem

³⁴ Mathias Siems,όπ.π., σελ. 56

³⁵ Mathias Siems, όπ.π.

³⁶ Ibid

δίκαιου³⁷, ενώ ο πρώτος βαθμός αναφέρεται χαρακτηριστικά ως «patchwork» δικαιοδοσιών³⁸. Το Ανώτερο Τμήμα της Βουλής των Λόρδων είναι στη δικαιοδοτική του λειτουργία το Ανώτατο Δικαστήριο που χωρίζεται από το υπόλοιπο νομοθετικό σώμα και στελεγχώνεται από τους ανώτερους δικαστές («Lords of Appeal in Ordinary»)³⁹.

Αντίθετα, ως γνωστόν, στις έννομες τάξεις, που ακολουθούν το γαλλικό δημόσιο δίκαιο, όπως η Ελλάδα, η διάκριση αυτή μεταξύ πολιτικών και διοικητικών δικαστηρίων επιβλήθηκε λόγω της αρχής διάκρισης των εξουσιών⁴⁰. Το στοιχείο αυτό αναμένεται να απεικονιστεί κατά τη σχετική μελέτη της νομολογίας. Καταγράφονται επίσης διαφορές αναφορικά με τη λειτουργική αποτελεσματικότητα των ενδίκων βοηθημάτων σε κοινά θέματα της διοικητικής διαδικασίας. Για παράδειγμα, αναφέρει ο Auby, ότι, παρόλο που το γαλλικό δίκαιο διαθέτει πλήθος εργαλείων με τα οποία ο διοικούμενος μπορεί να προσφύγει ενώπιον των δικαστηρίων, η αδράνεια των διοικητικών οργάνων αντιμετωπίζεται με το σχήμα της προσφυγής κατά της σιωπηρής πράξης της διοίκησης, που δεν έχει το ίδιο αποτρεπτικό αποτέλεσμα, όπως μια γερμανικού τύπου προσφυγή για παράλειψη διοικητικής πράξης ή μια αναγνωριστική απόφαση του βρετανικού δικαίου⁴¹.

Πλην όμως, όπως επισημαίνει ο Βλαχόπουλος, το ηπειρωτικό και το αγγλοσαξονικό δίκαιο «δε διαφέρουν τόσο ριζικά μεταξύ τους όσο παρουσιάζεται»⁴². Για παράδειγμα, στο αγγλοσαξονικό σύστημα, η αρχή του stare decisis δεν είναι απόλυτη, ενώ στα ηπειρωτικά συστήματα η δυνατότητα μεταβολής της νομολογίας δεν είναι απεριόριστη. Σε επίπεδο δηλαδή αρχών του δικαίου, ενδέχεται, κατά την έρευνα, να ανευρεθούν ομοιότητες ως προς το

³⁷ Οι απόψεις μάλιστα περί αναγκαιότητας της διάκρισης ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου δίστανται. Σύμφωνα με την πρώτη άποψη μια τέτοια διάκριση είναι ασύμβατη με την αγγλική ιστορική εμπειρία και τα αποτελέσματα της στις δικαστικές διαφορές είναι βαθιά προβληματικά. Επισημαίνεται ότι η διάκριση αυτή, που επήλθε κατόπιν της μεταρρύθμισης του 1977 επέφερε επαύξηση του κόστους της δικαστικής διαδικασίας και δημιούργησε διαδικαστική αβεβαιότητα, ήταν με άλλα λόγια «ένα κλασικό παράδειγμα ότι η θεραπεία ήταν χειρότερη από την ασθένεια». Από την άλλη πλευρά, υποστηρίζεται ότι η μεταστροφή αυτή, επέτρεψε στο δικαστή να επεκτείνει το εύρος του δικαστικού ελέγχου και να δώσει έμφαση σε παράγοντες, που σχετίζονται άμεσα με το δημόσιο συμφέρον, όπως η ταχύτητα και η βεβαιότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Η αποκλειστικότητα επίσης των ενδίκων βοηθημάτων δημοσίου δικαίου, δημιούργησε ένα σύνολο δυσκολιών σε δικηγόρους και διαδίκους (βλ. Peter Leyland, Gordon Anthony, Textbook on Administrative Law, εκδ. 5η Oxford University Press 200; σελ. 246-247)

³⁸ Βλ. πιο αναλυτικά Zenon Bankowski, D. Neil MacCormick, Geoffrey Marshall, όπ.π. σελ. 316, όπου αναφέρεται η αρμοδιότητα του Εφετείου (Court of Appeal) της δικαιοδοσίας Αγγλίας και Ουαλίας, της Βορείου Ιρλανδίας και Inner House of the Court of Session της Σκωτίας και για τα θέματα δημοσίου δικαίου στον πρώτο βαθμό επισημαίνεται ενδεικτικά: «In England and Wales, the High Court (mainly centralized in London), has three divisions: the Chancery Division (dealing with matters chiefly of equity (including trusts and related matters) and of succession, the Family Division and the Queen's [King's] Bench Division dealing with general common law matters, and most issues in public law, and there are County Courts exercising a local jurisdiction in civil matters, with limits on the pecuniary value of the cases over which their jurisdiction is compulsory;... Scotland, the Outer House of the Court of Session (single judges sitting usually alone, but still sometimes with a jury) shares civil and public law functions with the Sheriff Court, a localized court exercising a wide jurisdiction subject to geographical limits on the jurisdiction of the sheriffs;... In all three countries, there are many statutory tribunals of various kinds and compositions dealing with specialized issues of administrative law and tax law. Their decisions are subject to a variety of forms of appeal and review exercised within the 'ordinary' court hierarchies described above; nowadays, all jurisdictions have a special procedure for review of administrative decisions and other public law decisions.»

³⁹ Zenon Bankowski, D. Neil MacCormick, Geoffrey Marshall, Precedent in the United Kingdom, σε D. Neil MacCormick, Robert S. Summers (επιμ.), Interpreting Precedents A Comparative Study, όπ.π. σελ.315

⁴⁰ Michel Troper, Christophe Grzegorzczak, Precedent in France, σε D. Neil MacCormick, Robert S. Summers (επιμ.), Interpreting Precedents A Comparative Study, Routledge 2016 (First published 1997 by Ashgate Publishing), σελ. 103

⁴¹ Jean-Bernard Auby, όπ.π.

⁴² Σπύρος Βλαχόπουλος, Οι Συνταγματικές Διαστάσεις της Μεταβολής της Νομολογίας, Εκδ. Ευρασία 2019,σελ. 36 παρ. σε Verena Klappstein

περιεχόμενο και την ουσία τους· ομοιότητες, που απλά μπορεί να θεμελιώνονται με διαφορετικό τρόπο.

Τέλος, το χρονικό πλαίσιο στο οποίο εκτυλίχθηκε αυτή η έρευνα, την καθιστά πλέον διακριτή σε σχέση με προηγούμενες μελέτες, που αφορούν στο συμμετοχικό δικαίωμα⁴³. Η ελληνική έννομη τάξη, ως γνωστόν, την τελευταία δεκαετία περίπου, βρίσκεται σε οικονομική και κοινωνική κρίση, γεγονός που αντικατοπτρίζεται στην ελληνική νομολογία και νομοθεσία. Η δε βρετανική διανύει μια μεταβατική περίοδο λόγω της εξόδου της από την Ε.Ε. Η ενωσιακή έννομη τάξη, που αλληλοεπιδρά και με τις δύο αυτές έννομες τάξεις, κατ' αποτέλεσμα επηρεάζεται. Ο μόνος δηλαδή σταθερός άξονας, ως ένα βαθμό, φαίνεται, προς στιγμή, ότι είναι η γαλλική έννομη τάξη. Ως εκ τούτου, αναμένεται να αποσαφηνιστεί μέσα από την έρευνα αυτή ο ρόλος και το εύρος της δικονομικής προστασίας του συμμετοχικού διαλόγου σε περιόδους κρίσης και μεταβολής των συνθηκών.

Γι' αυτούς τους λόγους, αναμένεται ότι η μελέτη, που θα ακολουθήσει θα προσεγγίσει πολύπλευρα τα ζητήματα της προστασίας της συμμετοχής του κοινού και θα μπορεί να δώσει σαφείς απαντήσεις στα δύο αναφερθέντα ερωτήματα, δηλαδή στο τι σημαίνει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής στην προστασία συμμετοχής του κοινού και στο πότε πρέπει η αρχή της τυπικής νομιμότητας να υποχωρεί ή όχι στο πλαίσιο προστασίας της συμμετοχής του κοινού στη λήψη αποφάσεων.

Συνοπτικά, η διδακτορική διατριβή διαρθρώνεται σε δύο κεφάλαια με γνώμονα τη νομοθετική και δικονομική προστασία του συμμετοχικού δικαιώματος. Στο 1^ο κεφάλαιο αναλύεται η έκταση και ο ρόλος της Δημόσιας Διαβούλευσης ως έννομης σχέσης. Πιο αναλυτικά, στην ενότητα 1.1 διαπιστώνεται ότι η δημόσια διαβούλευση είναι ένα ζήτημα που έχει ήδη τύχει επεξεργασίας στο πλαίσιο άλλων επιστημών. Υπάρχει, επίσης, ήδη στη θεωρία μια εικόνα για το τι συνιστά *de lege ferenda* δημόσια διαβούλευση. Το κρίσιμο όμως ζήτημα, όταν μελετάται από πλευράς δικονομίας ένα δικαίωμα, είναι ο *de lege lata* ορισμός του. Στην πρώτη αυτή λοιπόν ενότητα του διδακτορικού, επιχειρείται να αποσαφηνιστούν τα στοιχεία που συγκροτούν το δικαίωμα στη διαβούλευση, μέσα από το ίδιο το κείμενο του νόμου. Εξετάζονται, γι' αυτό το λόγο, κριτικά παραδείγματα και από τις τέσσερις έννομες τάξεις που τελούν υπό μελέτη.

Η ενότητα 1.2 αφορά στη δικαιοπολιτική σημασία της συμμετοχής του κοινού. Η πολιτική συμμετοχή συνεισφέρει στη νομιμοποίηση και στον εξορθολογισμό των δημοσίων αποφάσεων. Πολλοί φιλόσοφοι ενασχολήθηκαν με τη σημασία της. Στον Kant, κρατούσα είναι η ιδέα της πολιτικής αυτονομίας. Ωστόσο, η πεποίθηση του για το αμετάβλητο περιεχόμενο της ελευθερίας περιορίζει την ανάγκη για διαβούλευση. Αντίθετα, ο Καστοριάδης υποστηρίζει ότι μια αυτόνομη κοινωνία αναστοχάζεται διαρκώς. Στη βάση της φιλοσοφίας του τίθεται η «*αυτοθέσμιση*» της κοινωνίας, η οποία επιτυγχάνεται με εργαλείο τη διαβούλευση. Ο Habermas κάνει λόγο περί λήψης αποφάσεων της εξουσίας από κοινού με τους πολίτες. Αντιμετωπίζει τους πολίτες όχι απλώς ως αποδέκτες, αλλά και ως συν-δημιουργούς του δικαίου. Δομεί ένα μοντέλο με κεντρομόλο άξονα το δημόσιο διάλογο. Η ανταλλαγή επιχειρημάτων και όσοι συμμετέχουν στο διάλογο πρέπει να υπόκεινται σε συγκεκριμένους κανόνες. Ο Rawls προσεγγίζει τη δημόσια διαβούλευση με άξονα τον ορθό λόγο και την επάλληλη συναίνεση. Οι αρχές της δικαιοσύνης,

⁴³Βλ. Ενδεικτικά, για μελέτες που αφορούν και την Ελλάδα, Theodora Ziamou, *Rulemaking Participation and the Limits of Public Law in the USA and Europe*, εκδ. Ashgate Publishing 2001

ως ακριβοδικίας, είναι οι πλέον κατάλληλες για ορθολογικό διαβουλευτικό στοχασμό. Άλλοι στοχαστές ασπάστηκαν τις απόψεις αυτές, όπως ο Cohen που υιοθέτησε τη χαμπερμασιανή λογική περί διαβουλευτικής δημοκρατίας, προσεγγίζοντας την δημοκρατία ως μια κοινότητα. Άλλοι, όπως η Mouffe, αντέταξαν ότι η δημόσια διαβούλευση των πολιτών, όπως την οραματίστηκε ο Habermas, αποπολιτικοποιεί την πολιτική. Τέλος, υπό το φως της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, η διαβούλευση υπηρετεί την αρχή της αποτελεσματικότητας της δημόσιας δράσης, επιλύει το πρόβλημα της ασύμμετρης πληροφόρησης και συνιστά ένα μέσο επίτευξης κοινωνικής ευημερίας.

Στην ενότητα 1.3 καταγράφεται το περιεχόμενο της δημόσιας διαβούλευσης στο διεθνές δίκαιο και η ενσωμάτωση των διεθνών κανόνων στις εσωτερικές έννομες τάξεις. Στο άρθρο 21 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και στο άρθρο 25 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, κατοχυρώνεται το δικαίωμα συμμετοχής στην άσκηση δημόσιας εξουσίας. Το δικαίωμα αυτό τυγχάνει ευρείας ερμηνείας. Με βάση το δικαίωμα αυτό εξετάζεται συνολικά ένα σύστημα διακυβέρνησης. Μια ειδική μορφή διαβούλευσης, που επηρέασε ουσιωδώς τις εθνικές έννομες τάξεις, μετά την κατοχύρωσή της στο διεθνές δίκαιο, είναι η διαβούλευση σε περιβαλλοντικά θέματα. Κατοχυρώθηκε, αρχικά, σε επίπεδο ήπιου δικαίου, αλλά με τη Συνθήκη του Ωρχους αναγνωρίζεται ειδικά η σχέση του δικαιώματος διαβούλευσης με το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη και το δικαίωμα πληροφόρησης για περιβαλλοντικά θέματα. Το ενωσιακό δίκαιο, πριν την ενσωμάτωση των κανόνων του διεθνούς δικαίου, περιείχε ένα ενισχυμένο κανονιστικό πλαίσιο για τη διαβούλευση. Το πλαίσιο αυτό διευρύνθηκε. Ωστόσο, παρατηρούνται διαφορές αναφορικά με το πεδίο εφαρμογής των συμμετοχικών διαδικασιών και τον τρόπο διεξαγωγής τους. Στην ελληνική έννομη τάξη, με το ν. 4014/2011, η διαβούλευση κατέστη ουσιώδης τύπος της περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Πρόσφατα, με το ν. 4685/2020 το καθεστώς αυτό αναμορφώθηκε εν μέρει προς την κατεύθυνση της απλοποίησης της διαδικασίας και της σύντμησης των προθεσμιών. Κατά την προνομοθετική διαβούλευση του τελευταίου αυτού νόμου, καταγράφηκαν σημαντικές παρατηρήσεις σχετικά με το καθεστώς του συμμετοχικού δικαιώματος. Στη Γαλλία, ενισχύθηκε και αποσαφηνίστηκε ουσιαστικά το περιεχόμενο του διαβουλευτικού δικαιώματος, σε σχέση με τα άλλα διαδικαστικά περιβαλλοντικά δικαιώματα. Τέλος, στο Ηνωμένο Βασίλειο, το Brexit έφερε στο προσκήνιο το ερώτημα αν η δημόσια διαβούλευση για περιβαλλοντικά θέματα είναι ένα πολιτικό δικαίωμα ή μία αρχή πολιτικής.

Στο πλαίσιο της ενότητας 1.4 αναλύονται, ιστορικά τα νομοθετικά ρεύματα διαβουλευτικών δικαιωμάτων στις επιμέρους εθνικές έννομες τάξεις. Η ανάλυση αυτή αποβλέπει στο να παρουσιάσει ευρύτερα τα μοντέλα δημόσιας διαβούλευσης και την κανονιστική τους εξέλιξη. Το σύγχρονο πρότυπο της δημόσιας διαβούλευσης δημιουργείται στο χώρο του αγγλοσαξωνικού δικαίου με τη γνωστή Administrative Procedure Act 1946 των Η.Π.Α.. Ο προπομπός του μοντέλου αυτού, όμως, βρίσκεται στη «Rules Publication Act του 1893» του Ηνωμένου Βασιλείου. Από τα τέλη της δεκαετίας του 1970, η Α.Ρ.Α. εμφυτεύεται σταδιακά και στις ηπειρωτικές έννομες τάξεις. Ένα σύνολο ειδικότερων διαβουλευτικών εργαλείων, δημιουργούνται και από τη «μονομέρεια» της Διοίκησης πραγματοποιείται η μετάβαση προς τη συμμετοχική διοικητική δράση. Από τα τέλη της δεκαετίας του 2000, ο ρόλος της διαβούλευσης γίνεται περισσότερο αισθητός. Σήμερα, οι περισσότερες υπό μελέτη έννομες τάξεις, περιλαμβάνουν ειδικές διαδικασίες προνομοθετικής και κοινοβουλευτικής διαβούλευσης. Πιο αδύναμο παραμένει, ωστόσο, το πλαίσιο του μετανομοθετικού ελέγχου.

Στην ενότητα 1.5, μελετάται η συνταγματική κατοχύρωση του διαβουλευτικού δικαιώματος στις υπό εξέταση έννομες τάξεις. Η μελέτη αυτή έφερε στο φως ένα παράδοξο φαινόμενο. Σε ορισμένες έννομες τάξεις, όπως η Ελλάδα και η Γαλλία, κατοχυρώνεται ρητά συνταγματικά μια ειδικότερη μορφή διαβούλευσης και όχι μια γενική υποχρέωση των δημοσίων οργάνων να διαβουλεύονται. Τίθενται, λοιπόν, τα ακόλουθα ερωτήματα: Μπορεί το Σύνταγμα να κατοχυρώνει μερικώς ένα δικαίωμα; Η διαβούλευση συνιστά συνταγματικό σκοπό ή μήπως το δικαίωμα στη διαβούλευση βρίσκεται έρεισμα σε άλλα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα και έτι περαιτέρω, σε άγραφους συνταγματικούς κανόνες;

Στην ενότητα 1.6, γίνεται αναφορά στους περιορισμούς της διαβουλευτικής διαδικασίας. Στο δικαίωμα της δημόσιας διαβούλευσης μπορεί να επιβληθούν περιορισμοί υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, όπως το συμφέρον στη δημόσια τάξη και ασφάλεια. Ωστόσο, το ότι περιορίζεται η υποχρέωση των οργάνων της διοίκησης για διεξαγωγή διαβούλευσης, αυτό δε συνεπάγεται αναπόδραστα ότι περιορίζεται και ο δημόσιος διάλογος για ένα νομοθετικό ή διοικητικό μέτρο. Σε μια διαβουλευτική διαδικασία, επιπλέον, εφαρμόζεται η γενική αρχή της αμεροληψίας των διοικητικών οργάνων, αλλά και άλλες ειδικότερες διατάξεις που αφορούν στην προστασία των δικαιωμάτων των μερών σε μία διαβούλευση. Η νομολογία έχει αποφανθεί, επίσης, υπέρ της επιβολής τελών στη διαβουλευτική διαδικασία. Ωστόσο, η θεωρία έχει αντιταχθεί σε αυτή την άποψη.

Τέλος, στην ενότητα 1.7, γίνεται μία υπόθεση λόγω της ανωτέρω βιβλιογραφικής έρευνας: Είναι δυνατή η εφαρμογή μιας θεωρίας περί οργανωτικού κεκτημένου για τα διαδικαστικά δικαιώματα; Τα διαβουλευτικά δικαιώματα που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα είναι ειδικά. Οι υπόλοιπες μορφές διαβούλευσης που δημιουργούνται και πηγάζουν μόνο εκ του νόμου, μπορούν να καταργηθούν. Ωστόσο, ο δημόσιος διάλογος παραμένει να υπάρχει, έστω και αν περιορίζεται υπό ορισμένες συνθήκες. Επιπλέον, όταν δια νόμου προστίθεται ένα διαδικαστικό δικαίωμα, αυτό γίνεται με σκοπό τον εξορθολογισμό μιας διαδικασίας λήψης απόφασης. Η κατάργηση, λοιπόν, μιας διαδικασίας διαβούλευσης ισοδυναμεί (σε πρώτο πλαίσιο) με την αποδοχή ότι μια απόφαση δε λαμβάνεται εξίσου ορθολογιστικά με πριν. Πρέπει λοιπόν να λαμβάνονται αναπληρωματικά μέτρα που θα διασφαλίζουν την ορθολογικότητα μίας απόφασης;

Ακολούθως, στο δεύτερο κεφάλαιο του διδακτορικού, γίνεται αναφορά στη δικαστική προστασία της δημόσιας διαβούλευσης. Αρχικά, στην ενότητα 2.1, διαπιστώνεται ότι η δημόσια διαβούλευση χρήζει ένδικης προστασίας. Στις ηπειρωτικές έννομες τάξεις, γαλλικού τύπου, η προστασία του συμμετοχικού δικαιώματος αποτελεί, συνήθως, αντικείμενο αίτησης ακύρωσης. Πλην όμως, ειδικές διαφορές διαβούλευσης, σε ορισμένες έννομες τάξεις, όπως η Γαλλία, ελέγχονται με προσφυγή, ως διαφορές ουσίας. Σημειωτέον ότι το πρακτικό επεξεργασίας μίας διαβούλευσης αποτελεί προπαρασκευαστική και όχι εκτελεστική διοικητική πράξη. Η πρόσβαση στο δικαστή, πρέπει να είναι πλήρης και αποτελεσματική. Αυτό σημαίνει ότι μπορούν να ληφθούν ασφαλιστικά μέτρα για την προστασία του συμμετοχικού δικαιώματος. Το δε διαβουλευτικό δικαίωμα πρέπει να εκτελείται.

Η ενότητα 2.2 αφορά στο παραδεκτό άσκησης των ένδικων μέσων και βοηθημάτων για την προστασία του συμμετοχικού δικαιώματος. Τούτο αναλύεται με δύο θεμελιώδεις άξονες: το έννομο συμφέρον και την προθεσμία άσκησης του ενδίκου μέσου ή βοηθήματος. Σε πρώτο πλαίσιο, επισημαίνεται, συνοπτικά, ότι το έννομο συμφέρον συμμετοχής στη διοικητική διαδικασία της διαβούλευσης διαφέρει από το αντίστοιχο έννομο συμφέρον της δικονομικής

προστασίας του δικαιώματος. Εξετάζονται τα στοιχεία της βλάβης, της αμεσότητας, του προσωπικού και του ενεστώτος χαρακτήρα του εννόμου συμφέροντος, καθώς και η αλυσιτέλεια. Αυτό γίνεται με γνώμονα το έννομο συμφέρον, λόγω παράλειψης διεξαγωγής υποχρεωτικής διαβούλευσης και εξαιτίας πλημμέλειας στη διαβουλευτική διαδικασία. Αναφορικά με την προστασία της προθεσμίας, εξετάζονται το τεκμήριο γνώσης του διοικούμενου και ο κανόνας περί απαραδέκτου υποβολής ενστάσεων στη δίκη, λόγω μη προβολής των ενστάσεων αυτών στη διοικητική διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης. Η μελέτη αυτή επεκτείνεται και στο ζήτημα της διατήρησης του κανόνα αυτού στο σύνολο της διοικητικής διαδικασίας, όταν ενώσεις προσώπων και αυτοτελείς δρώντες συνενώνουν τις δυνάμεις του.

Η ενότητα 2.3 πραγματεύεται την ουσιαστική βασιμότητα των διαβουλευτικών παραβιάσεων. Η ενότητα αυτή διαρθρώνεται σε δύο θεμελιώδη υπο-μέρη: Στο ουσία βάσιμο, κατά την παραβίαση υποχρέωσης διαβούλευσης, και στο ουσία βάσιμο των ειδικότερων διαβουλευτικών πλημμελειών. Εξετάζεται η επιρροή της νομοθετικής κατοχύρωσης στη θεμελίωση του ουσιώδους χαρακτήρα του τύπου νομολογικός. Η νομοθετική κατοχύρωση μιας διαδικασίας διαβούλευσης, ως υποχρεωτικής, ή ενός διαβουλευτικού τύπου ως υποχρεωτικού, δεν θεμελιώνει, καθοριστικά, το χαρακτηρισμό τους ως ουσιώδη. Αναζητούνται, έτσι γενικότερα κριτήρια στο πλαίσιο των αρχών του δικαίου. Οι διαβουλευτικές πλημμέλειες, πιο ειδικά, εξετάζονται αναλυτικά ανά στάδιο διαδικασίας. Σε αυτό το πλέγμα αναδεικνύονται έντονα οι διαφορετικές και οι συμπληρωματικές προσεγγίσεις των υπό μελέτη έννομων τάξεων. Τέλος, διερευνάται το ζήτημα της αναπομπής στη διοίκηση, μετά από θεμελίωση της ουσιαστικής παραβίασης των διαβουλευτικών δικαιωμάτων.

Στη συνέχεια, στην ενότητα 2.4, παρουσιάζονται ορισμένα ειδικά θέματα δικαστικής προστασίας του δικαιώματος συμμετοχής του κοινού. Συγκεκριμένα, εξετάζονται: α) Η προστασία της διασυνοριακής διαβούλευσης, β) η αστική ευθύνη του Δημοσίου, λόγω δημόσιας διαβούλευσης και γ) η προκαταρκτική διαβούλευση στις δημόσιες συμβάσεις. Στη διακρατική διαβούλευση ανακύπτουν, ως προκύπτει, κάποια ειδικότερα διαδικαστικά ζητήματα, λόγω της φύσης της. Από τη μελέτη αυτού του είδους διαβούλευσης, αναδεικνύονται, όμως, και κάποια ευρύτερα ερωτήματα, όπως ο ρόλος της διοίκησης για την διασφάλιση της εκπροσώπησης του δημοσίου συμφέροντος σε μια διαβουλευτική διαδικασία. Αναφορικά με τη θεμελίωση αστικής ευθύνης, λόγω παραβίασης του συμμετοχικού δικαιώματος, η μελέτη της βιβλιογραφίας οδηγεί στη διαπίστωση του ακόλουθου φαινομένου: Από τη μία πλευρά, η αστική ευθύνη του Δημοσίου θεμελιώνεται πιο εύκολα σε σχέση με άλλα είδη ευθύνης προς αποζημίωση. Επιπλέον, η νομολογία εξετάζει συνολικά τις πλημμέλειες μιας διαδικασίας για τη θεμελίωση του αιτιώδους συνδέσμου. Από την άλλη πλευρά, όμως, δεν ασκούνται συστηματικά αγωγές αποζημίωσης για παραβίαση του διαβουλευτικού δικαιώματος. Τέλος, η προκαταρκτική διαβούλευση με φορείς της αγοράς αποτελεί μετεξέλιξη του «τεχνικού διαλόγου». Κατ' αρχήν, δεν πρέπει να προσκρούει στην αρχή της μη στρέβλωσης του ανταγωνισμού και της ίσης μεταχείρισης. Κρίνεται, επιπλέον, απαραίτητο να αποσαφηνίζει η διοίκηση ότι πρόκειται για διακριτό στάδιο από τη διαγωνιστική διαδικασία.

Στην ενότητα 2.5, γίνεται μια τελική ανασκόπηση της διατριβής. Σε πρώτο πλαίσιο, παρουσιάζονται ευσύνοπτα τα βασικά σημεία της προηγηθείσης ανάλυσης, σχετικά με τη δικαστική προστασία του συμμετοχικού δικαιώματος. Σε δεύτερο πλαίσιο, παρατίθεται ο σύγχρονος διάλογος για την *actio popularis*. Με σκοπό το άνοιγμα του διάλογου περί του ατελούς δικαιώματος του κοινού, αντιπαραβάλλονται τα επιχειρήματα και οι αντικρούσεις υπέρ

των διαδικών δημοσίου συμφέροντος. Γίνεται η διάκριση μεταξύ «ατομικού», «συλλογικού» και «δημοσίου» συμφέροντος. Αναλύονται επίσης τα «διάχυτα συμφέροντα». Καταγράφεται, ακόμη, η νομοθετική θέσπιση συλλογικών ενδίκων βοηθημάτων και η σχετική νομολογική και θεωρητική αντίδραση. Τέλος, με άξονα ιδίως το ενωσιακό δίκαιο, τίθενται σκέψεις γύρω από τη μετάβαση από μία «*φορμαλιστική θεώρηση*» του εννόμου συμφέροντος σε μία περισσότερο «*χαλαρή*» προσέγγισή του. Διερωτάται, όμως, κάποιος εύλογα αν η *actio popularis* αναβαθμίζει ή υποβαθμίζει την προστασία των διαδικαστικών δικαιωμάτων. Ποιες, ενδεχομένως, θα μπορούσαν να είναι οι εξαιρετικές εκείνες περιπτώσεις με τις οποίες το ατελές δικαίωμα του κοινού πρέπει ή μπορεί να τελειούται;

1. ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: Η ΕΚΤΑΣΗ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ ΩΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΣΧΕΣΗΣ

1.1. Από την «πραγματική κατάσταση»... στην «έννομη σχέση»

Όταν η Arnstein δημιούργησε την κλίμακα της πολιτικής συμμετοχής, η οποία αποτελεί σημείο αναφοράς στη σχετική βιβλιογραφία⁴⁴, ανέφερε ότι «η ιδέα της πολιτικής συμμετοχής είναι κάτι σαν να τρως σπανάκι: Κανείς δεν εναντιώνεται σε αυτήν επί της αρχής.... το ερώτημα υπήρξε το κοκαλάκι για πολιτικές αντιπαραθέσεις, οι περισσότερες απαντήσεις έχουν βυθιστεί σκοπίμως σε αβλαβείς ευφημισμούς... Η απάντησή μου στο κρίσιμο ερώτημα τί, είναι απλώς ότι η συμμετοχή των πολιτών είναι ένας κατηγορικός όρος για την εξουσία των πολιτών»⁴⁵. Η απάντηση αυτή πράγματι σκιαγραφεί το ρόλο της δημόσιας διαβούλευσης, την καθιστά μάλιστα αισθητή και κατανοητή με απλό τρόπο. Εντούτοις, ο νομοθέτης, όταν καλείται να μεταφέρει τη «δημόσια διαβούλευση» από τον κόσμο του «είναι» στον κόσμο του «δέοντος», δεν μπορεί να ορίσει τη δημόσια διαβούλευση σαν ένα δικαίωμα επίτευξης από σπανάκι(!).

Στη θεωρία παρουσιάζονται διάφοροι ορισμοί της δημόσιας διαβούλευσης de lege ferenda. Ο Γεραπετρίτης για παράδειγμα, αναφέρει ότι «η διαβουλευτική λήψη αποφάσεων ορίζεται ως η διαδικασία σύγκλισης απόψεων μέσω της ευρείας και ισότιμης συμμετοχής και της αιτιολογημένης και διεξοδικής ανταλλαγής επιχειρημάτων ώστε να προκύψουν θεμιτά αποτελέσματα, δηλαδή να προκύψουν ηθικοί και αιτιολογημένοι λόγοι τακτικής υπακοής στην εξουσία.»⁴⁶. Ο Δελλής, αντίστοιχα, έχει χαρακτηρίσει τη δημόσια διαβούλευση ως ένα «πλαίσιο διαφανούς και διαδραστικής αναζήτησης του περιεχομένου μιας δημόσιας απόφασης, με την υποβολή στον ανοικτό διάλογο των προτεινόμενων λύσεων, τη θεσμικά κατοχυρωμένη παρέμβαση των υπαγόμενων σε αυτές και την υποχρέωση, αφενός, να ενσωματώνονται τα πορίσματα στα επιλεγόμενα τελικά μέτρα και, αφετέρου, να εξετάζεται σε συνεχή βάση η ποιότητα των τελευταίων»^{47, 48}.

⁴⁴Βλ. ενδεικτικά, Κωνσταντίνος Αθανασόπουλος, Αναστασία Στρατηγέα, Η Συμμετοχή του Κοινού στη Λήψη Αποφάσεων στο Νέο Θεσμικό Πλαίσιο Χωρικού Σχεδιασμού και Περιβάλλοντος, 4th National Conference of Urban and Regional Planning and Regional Development At: Volos, Greece Volume: (electronic format)2015 <https://www.researchgate.net/publication/287814817> (τ. πρόσβαση στις 10-02-2020) «Η Arnstein (1969), πρωτοπόρος στα θέματα της συμμετοχής, διέκρινε με βάση το βαθμό συμμετοχής του κοινού στη διαδικασία λήψης απόφασης οκτώ τύπους συμμετοχής, που αποτυπώνονται στη γνωστή 'σκάλα' συμμετοχής (Σχήμα 1). Οι τύποι αυτοί ακολουθούν μία κλιμάκωση από τη 'μη συμμετοχή' έως τον απόλυτο έλεγχο του κοινού, η οποία ταυτόχρονα αντιστοιχεί και σε έναν διαφορετικό βαθμό ενδυνάμωσής του στην παραπάνω διαδικασία (Carver, 2001). Η διάκριση της Arnstein απετέλεσε τη βάση για περαιτέρω εμπάθωση στους διαφορετικούς τύπους συμμετοχής από διάφορους ερευνητές (βλ. Green και Hunton-Clarke, 2003· Duraiappah και άλλοι, 2005· κ.ά.).»

⁴⁵ Sherry R. Arnstein, A Ladder Of Citizen Participation, Journal of the American Institute of Planners, Τεύχος 35 Νο 4, 1969, εκδ. Routledge/Taylor & Francis Groupe [online] 2007 <https://www.tandfonline.com/loi/rjpa19>(τ. πρόσβαση στις 08-02-2020)

⁴⁶ Γεώργιος Γεραπετρίτης, Η πρόκληση της διαβουλευτικής δημοκρατίας, Το Σύνταγμα εν εξελίξει, Τιμητικός Τόμος για τον Αντώνη Μανιτάκη, Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2019, σελ. 159

⁴⁷ Γεώργιος Δελλής, Soft Law και διαβούλευση: Δύο εκφάνσεις της ρυθμιστικής μεταρρύθμισης της διοικητικής δράσης, σε Χαριστήριο εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δήμητρα Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Τόμος Ι, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, εκδ. ΑΠΘ-Σειρά Νόμος 2009, σελ. 129

⁴⁸ Οι ορισμοί αυτοί αποδίδουν εν πολλοίς το νόημα της δημόσιας διαβούλευσης. Αφήνουν όμως ανοικτό ένα στοιχείο, γιατί μάλλον συνεκδοχικά εννοείται. Δεν αναφέρονται στο υποκείμενο το οποίο επιτελεί την αναζήτηση αυτή

Για την ακρίβεια, η «δημόσια διαβούλευση» αντιμετωπίζεται από τη βιβλιογραφία σαν ένας όρος με διττό νόημα, που εμφανίζεται τόσο ως «*deliberation*» όσο και ως «*participation*». Ο πρώτος όρος επιτάσσει ως περιεχόμενο το ελάχιστο προαπαιτούμενο μιας μορφής διαλόγου (και όχι τη λήψη μίας απόφασης μόνο με ψήφο), ενώ ο δεύτερος όρος συνδέεται με την εφαρμογή της αρχής της ισότητας κατά τη λήψη δημοσίων αποφάσεων⁴⁹. Ωστόσο, η τυπολογία των δημοσίων διαβουλεύσεων ποικίλει. Για παράδειγμα, στη βιβλιογραφία σχετικά με το σχεδιασμό της διαβουλευτικής διαδικασίας απαντάται ο όρος «*ενισχυμένη διαβούλευση*», ανάλογα με το αν οι διαδικασίες δημόσιας διαβούλευσης έχουν δεσμευτικό και προκαθορισμένο αποτέλεσμα στις υπό εξέταση πολιτικές⁵⁰. Άλλες συνήθεις μορφές συμμετοχής του κοινού είναι η ηλεκτρονική διαβούλευση και τα συστήματα ακροάσεων, ενώ υπάρχουν και αρκετές άτυπες μορφές διαβούλευσης⁵¹.

Πιο αναλυτικά, όμως, για να αποσαφηνιστεί μια έννοια ως νομική, μια «πραγματική κατάσταση» αποτυπώνεται σε ένα κανόνα δικαίου ο οποίος επιτάσσει συγκεκριμένα έννομα αποτελέσματα για τα εμπλεκόμενα μέρη του. Στο σημείο αυτό, ίσως, είναι χρήσιμο να γίνει αναφορά σε μια θεμελιώδη διάκριση που αποτυπώνεται ρητά και στο άρθρο 70 Κ.Πολ.Δ.: Η διάκριση μεταξύ απλού βιοτικού γεγονότος, εν ευρεία έννοια νομικής κατάστασης και εν στενή έννοια έννομης σχέσης⁵². Παρόλο που δεν υπάρχει αντίστοιχη διάταξη στο Κώδικα Διοικητικής

⁴⁹ Benedict Kingsbury, Megan Donaldson και Rodrigo Vallejo, *Global Administrative Law and Deliberative Democracy*, σε Anne Orford, Florian Hoffmann, *The Oxford Handbook of the Theory of International Law*, εκδ. Oxford University Press 2016 «*Deliberative theories of democracy generally regard open and inclusive deliberation as intrinsically enhancing the democratic legitimacy of governing decisions by ensuring procedural conditions that are supposed to make those judgements somehow those of the collective concerned. These theories typically recommend or require deliberation, participation, and publication. Deliberation is understood with varying degrees of stringency, but requires some form of discourse, rather than merely episodic voting or bargaining, in at least certain stages of the process of reaching decisions about norms. Participation in this deliberation is required under conditions of equality...*» www.oxfordhandbooks.com (τ. πρόσβαση στις 07-02-2020)

⁵⁰ Carolina Johnson, John Gastil, *Variations of Institutional Design for Empowered Deliberation*, *Journal of Public Deliberation*, Τόμος 11, Τεύχος 3, 2015 <https://www.publicdeliberation.net> (τ. πρόσβαση στις 02-03-2016) «*The distinct set of cases that we call “empowered deliberation” consist of those public deliberation processes that have binding and pre-determined authority or influence over policy outcomes (either the set of possible outcomes or final decisions). Such deliberation includes processes that may elsewhere be described as part of a broader class of “direct authority” and “co-governance” (Smith, 2005; Fung, 2006)*»

⁵¹ Luigi Bobbio, *Types of Deliberation*, *Journal of Public Deliberation*, Τόμος 6, Τεύχος 2, 2010, <https://www.publicdeliberation.net/> (τ. πρόσβαση στις 01-02-2016)

⁵² Για την κατανόηση της εν στενή έννοια έννομης σχέσης σε σχέση με την πραγματική κατάσταση, όπως αυτή γίνεται αντιληπτή υπό το πρίσμα του αστικού και διοικητικού δικαίου, βλ. ιδίως διάλογο για την «αδράνεια» ως αντικείμενο αναγνωριστικής αγωγής του άρθρου 70 Κ.Πολ.Δ., η οποία στη νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων εμφανίζεται ως απλή πραγματική κατάσταση, ως βιοτικό γεγονός δηλαδή, την οποία δεν έχει εξουσία να αναγνωρίσει ο πολιτικός δικαστής, ενώ στη νομολογία των διοικητικών και δη φορολογικών δικαστηρίων, αποτελεί αντικείμενο ερμηνείας, που λαμβάνει υπόψη του ο Δικαστής για να κρίνει την «παύση των εργασιών» ή την «αδράνεια» μιας εταιρείας. Βλ. δηλ. Μον Πρωτ Αθ. 1.345/2018 «*απορριπτό ως μη νόμιμο είναι και το υπό στοιχείο β' αίτημα περί αναγνώρισης ότι η δεύτερη των καθ' ων ομόρρυθμη εταιρεία βρίσκεται σε καθεστώς αδράνειας, χωρίς καμία πραγματική επιχειρηματική δραστηριότητα, καθώς η βεβαίωση απλών πραγματικών γεγονότων, όπως εν προκειμένω αυτό της αδράνειας, δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο αναγνωριστικής αγωγής διότι δεν αποτελεί έννομη σχέση (βλ. Εφθεσ 1914/2003 Αρμ 2004.1310, ΠΠρΑθ 779/2013, ΝΟΜΟΣ).*» και τη ΔΤρΕΦ Πειραιά Στ'2425/2015: «*Επειδή, από τα ανωτέρω προσκομισθέντα έγγραφα και ιδίως από το περιεχόμενο των βεβαιώσεων μεταβολής εργασιών φυσικού προσώπου της ΔΟΥ και το δελτίο αναγγελίας μεταβολών μητρώου ασφαλισμένων του ΤΕΒΕ προκύπτει ότι η επιχείρηση του εφεσιβλήτου, λόγω του ότι αυτός σπούδαζε στις ΗΠΑ, δε λειτούργησε κατά το χρονικό διάστημα από 30.7.1993 έως 22.12.1998, ήτοι βρισκόταν σε αδράνεια και συγκεκριμένα σε κατάσταση μη*

Δικονομίας⁵³, η διάκριση αυτή είναι πρωταρχική και στο δημόσιο δίκαιο. Αυτή η διάκριση συνιστά το έναυσμα, για να αναλογιστεί κανείς πώς πρέπει να οριοθετηθεί η έρευνα από μια «πραγματική κατάσταση», δηλαδή από τις επιμέρους πράξεις ή πρακτικές δημόσιας διαβούλευσης, προς την αναζήτηση ενός γενικού ορισμού μιας «έννομης σχέσης». Είναι απαραίτητο να αποσαφηνιστούν τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις, που απορρέουν από το πραγματικό γεγονός της συμμετοχής ενός πολίτη στη διακυβέρνηση. Για να χαρτογραφηθεί αυτό το ειδικό στοιχείο της έννομης σχέσης, οι δίοδοι μπορεί να διαφορετικοί. Στην περίπτωση μας, έχει πρωταρχική σημασία η αναζήτηση ενός συγκεκριμένου κανόνα υπαγωγής.

Σε πρώτο επίπεδο, λοιπόν, το δικαίωμα στη δημόσια διαβούλευση διακρίνεται και από άλλα διαδικαστικά δικαιώματα. Είναι ένα δικαίωμα διαφορετικό, για παράδειγμα, από το δικαίωμα του αναφέρεσθαι, το οποίο για τον αναφερόμενο κατοχυρώνει την πρόσβαση σε μια δημόσια αρχή, χωρίς δυσμενείς συνέπειες γι' αυτόν και την αξίωση ταχείας ενέργειας και αιτιολογημένης απάντησης της αρχής⁵⁴ και το οποίο όμως (το δικαίωμα του αναφέρεσθαι), σε αντιδιαστολή με τα πολιτικά δικαιώματα, δεν παρέχει στον πολίτη κανένα γνήσιο δικαίωμα σύμπραξης στο σχηματισμό της κρατικής θέλησης⁵⁵. Διακρίνεται, επίσης, από το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, σύμφωνα με το οποίο οι διοικητικές αρχές, πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου, οφείλουν να καλούν τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του, γραπτά ή προφορικά, ως προς τα σχετικά ζητήματα⁵⁶. Το δικαίωμα στην ακρόαση, δηλαδή, συνιστά έκφραση περιορισμού της αυθαίρετης κρατικής λειτουργίας, με στόχο την προστασία του ατομικού συμφέροντος. Σε αντίθεση με αυτή την προσέγγιση, το δικαίωμα στη δημόσια διαβούλευση έχει στόχο την επίλυση σύγκρουσης ανταγωνιστικών συμφερόντων, αποβλέποντας στην επίτευξη δημοσίου συμφέροντος. Το δικαίωμα αυτό, με άλλα λόγια, είναι αποτέλεσμα της περιοριστικής αντίληψης

*ουσιαστικής και διαρκούς παραγωγικής δραστηριότητας αποφέροντας οικονομικά αποτελέσματα. Η κατάσταση δε αυτή δεν αναιρείται από το γεγονός ότι κατά το διάστημα αυτό έγιναν περιορισμένες περιστασιακού χαρακτήρος συναλλαγές, σύμφωνα με τα τιμολόγια-δελτία-αποστολής υπ' αριθμούς 1/20.3.1994, 2/29.7.1998, 3056/21.2.1998 και 14/27.2.1998, ενόψει και του ότι μάλιστα οι αναφερόμενες στα δυο πρώτα φορολογικά στοιχεία συναλλαγές ακυρώθηκαν, όπως προαναφέρθηκε, οι άλλες δύο δεν αίρουν τον ευκαιριακό χαρακτήρα της ενασχόλησης του εφεσιβλήτου με την επιχείρηση, καθόσον, μάλιστα αφορούν στον τελευταίο χρόνο της αδράνειας αυτής και δεν υποδηλώνουν σε κάθε περίπτωση ουσιαστική και διαρκή άσκηση παραγωγικής εργασίας. **Η ανωτέρω κατάσταση της αδράνειας της επιχείρησης δε θεμελιώνει υποχρέωση του εφεσιβλήτου για καταβολή εισφορών στο ΤΕΒΕ, σύμφωνα με όσα έγιναν ερμηνευτικώς δεκτά στη δεύτερη σκέψη και επομένως, για το λόγο αυτόν, πρέπει να διαγραφεί από τα μητρώα ασφαλισμένων του ΤΕΒΕ για το διάστημα αυτό (30.7.1993-22.12.1998) σύμφωνα με το σχετικό αίτημά του, όπως ορθώς έγινε δεκτό με την εκκαλουμένη απόφαση, αποκρυπτομένων των αντίθετων που υποστηρίζονται με την έφεση ως αβάσιμων».***

⁵³Σημειωτέον όμως ότι ο νόμος 702/1977 προβλέπει την εξουσία των διοικητικών δικαστηρίων να κρίνουν επί αναγνώρισεως δικαιωμάτων, ενώ υπάρχουν και πολλές περιπτώσεις, που ο νομοθέτης δίνει τη δυνατότητα άσκησης προσφυγής με σκοπό την «αναγνώριση» δικαιωμάτων Βλ. Πρόδρομος Δ. Δαγτόγλου, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σακκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2010, σελ. 739-744 ο οποίος αναφέρεται στην παρ. 5 άρθρ. 7 παρ. 5 ν. 702/1977 και σημειώνει ότι το «αντικείμενο της αναγνωριστικής αγωγής μπορεί να είναι μόνο η αναγνώριση της υπάρξεως ή ανυπαρξίας μιας έννομης σχέσεως, δηλαδή των νομικών σχέσεων ενός προσώπου προς ένα άλλο πρόσωπο ή προς ένα πράγμα, που προκύπτουν από ένα συγκεκριμένο πραγματικό βάσει ενός κανόνα (δημοσίου) δικαίου»

⁵⁴ Φώτης Μπρεγιάννης, Το δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις αρχές, ΕΚΠΑ 2012-2013, σελ. 6

⁵⁵ Φώτης Μπρεγιάννης, όπ.π.

⁵⁶ Γλυκερία Σιούτη, Η μονομερής δράση της δημόσιας Διοίκησης, σε Απ. Γεροντας κ.ά., Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σακκουλα 2004, σελ.237

περί Διοίκησης, ενώ η διαβούλευση αποτέλεσε της ρυθμιστικής αντίληψης για το Κράτος. Επιπλέον, η διαβούλευση διαφέρει από το δικαίωμα στην ακρόαση, ως προς το ότι δεν έχει αμιγή ατομικό και αμυντικό χαρακτήρα⁵⁷, αφού εξάλλου μπορεί να συμμετάσχει στη διαβούλευση και τρίτος, ο οποίος έχει απλώς γενικό ενδιαφέρον και δεν είναι καν θιγόμενος εκ της υπό κρίση εκάστοτε νομοθετικής ή διοικητικής ρυθμίσεως. Γι' αυτούς τους λόγους και παρά τη συνάφεια, που παρουσιάζουν τα δύο αυτά δικαιώματα, δεν είναι ταυτόσημα.

Πλέον των ανωτέρω, το δικαίωμα της δημόσιας διαβούλευσης συμβαδίζει σε μεγάλο βαθμό με το «μεταδικαίωμα»⁵⁸ για συμμετοχή στην Κοινωνία της Πληροφορίας⁵⁹. Υποστηρίζεται, ειδικότερα, ότι μέσω αυτού ιδρύεται κρατική υποχρέωση προς διαμόρφωση «του κατάλληλου πλαισίου για την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος συμμετοχής, παρέχοντας τα μέσα για διεξαγωγή δημοσίου διαλόγου με ηλεκτρονικά μέσα, **αλλά και για τη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων**»⁶⁰. Ωστόσο, στην εν λόγω περίπτωση πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ότι η Κοινωνία της Πληροφορίας είναι «ένα αυτοτελές επίκεντρο»⁶¹ εκδήλωσης της ανθρώπινης δραστηριότητας, ένα διακριτό πεδίο επικοινωνίας και συναλλαγών, που διαμορφώνεται με τη σύγκλιση των τεχνολογιών των τηλεπικοινωνιών και της πληροφορικής⁶². Δεύτερον δε, η συμμετοχή στην Κοινωνία της Πληροφορίας σημαίνει πρώτα απ' όλα αξίωση του καθενός για την ενεργό, ισότιμη και απρόσκοπτη πρόσβαση στην Κοινωνία της

⁵⁷ Η διαβούλευση χαρακτηρίζεται και ως «η ρύθμιση επί των ρυθμίσεων». Βλ. ιδίως για τον αμυντικό χαρακτήρα της ακρόασης (tort, adjudicatory hearing) έναντι του χαρακτήρα της διαβούλευσης ως κανόνα έκφρασης του γενικού ενδιαφέροντος, ως «*ρύθμισης επί ρυθμίσει*», Richard Stewart, Essay Administrative Law in the Twenty-first century, New York University Law Review, Τόμος 78, Αριθμός 2, Μάϊος 2003, <https://www.nyulawreview.org/wp-content/uploads/2018/08/NYULawReview-78-2-Stewart.pdf> (τ. πρόσβαση στις 03-06-2016), σελ.444

⁵⁸ Ανδρέας Τάκης Κοινωνία της πληροφορίας και Σύνταγμα. Μια πρώτη προσέγγιση, ΝοΒ, Τόμος 50, εκδ. Δ.Σ.Α. 2002, σελ. 43

⁵⁹ Αρκετές φωνές της θεωρίας υπογραμμίζουν την στενή σχέση μεταξύ του δικαιώματος στην «Κοινωνία της Πληροφορίας» και του δικαιώματος στη διαβούλευση. Βλ. λ.χ. Στέργιο Κοφίνη, Η συμμετοχή στην κοινωνία της πληροφορίας ως ένα νέο συνταγματικό δικαίωμα, ΔίΜΕΕ Τεύχος 4, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2007, σελ. 515 επ. «*Το αίτημα λοιπόν, που κρύβεται πίσω από το δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας είναι η ρυθμιστική παρέμβαση του Κράτους με τη λήψη θετικών μέτρων που να διαμορφώνουν το κατάλληλο πλαίσιο ισότιμης διαβούλευσης των ομάδων συμφερόντων που δραστηριοποιούνται στο χώρο της Κοινωνίας της Πληροφορίας και ταυτόχρονα να εξασφαλίζουν την καθολικότητα της συμμετοχής όλων των κοινωνικών υποκειμένων στο χώρο αυτό, σύμφωνα προς τις θεμελιώδεις αξίες του κοινωνικού Κράτους Δικαίου*»

⁶⁰ Βασίλης Χατζόπουλος, Ιωάννης Ιγγλεζάκης, Η κοινωνία της Πληροφορίας (ΚτΠ) ως συνταγματικά προστατευόμενο αγαθό, ΕφαρμογέςΔΔ, Τεύχος II, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2011 σελ. 129. Χαρακτηριστικά, μάλιστα, η Λίλιαν Μήτρου αναφέρει: «*Η “αποτελεσματική άσκηση” του δικαιώματος συμμετοχής στην πολιτική έκφραση της Κοινωνίας της Πληροφορίας επιτάσσει τη θέσπιση και συμμετοχή σε θεσμοποιημένες διαδικασίες (“status activus processualis”, “status constituens”), που διαμορφώνουν το πολιτειακό γίγνεσθαι και την έννομη τάξη, με μέσα, όπως η ενίσχυση των – ηλεκτρονικών – «κοινοτήτων» και πλαισίων δημοσίου διαλόγου ή η υιοθέτηση διαδικασιών ηλεκτρονικής εξ' αποστάσεως ψηφοφορίας*» Βλ. Λίλιαν Μήτρου, Το δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας, σε Λίλιαν Μήτρου, Θανάσης Κ. Παπαχρίστου, Τάκης Βιδάλης, Αθανάσιος Τάκης Το δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006, σελ. 35-56

⁶¹ Όπως αναφέρεται, η Κοινωνία της Πληροφορίας δεν είναι «*θεσμικό και τεχνικό εξάρτημα της δημόσιας σφαίρας*», αλλά συνιστά «*ένα αυτοτελές επίκεντρο μιας πολυκεντρικής δημοσιότητας, στο εσωτερικό του οποίου, όπως καταδεικνύουν ήδη οι εντεινόμενες προσπάθειες προώθησης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο, διεξάγεται δημόσια διαβούλευση και διατυπώνεται δημόσια κριτική και λογοδοσία*» βλ. Ανδρέας Τάκης, Κοινωνία της πληροφορίας και Σύνταγμα. Μια πρώτη προσέγγιση, ό.π., σελ. 37- 44

⁶² Στέργιος Κοφίνης, Η συμμετοχή στην κοινωνία της πληροφορίας ως ένα νέο συνταγματικό δικαίωμα (άρ. 5Α παρ. 2 Σ), ό.π.

Πληροφορίας⁶³ και δεν εγκαθιδρύει γενική υποχρέωση των κρατικών οργάνων προς διαβούλευση με το κοινό, σε όλο το φάσμα των δραστηριοτήτων τους, ούτε και γενική αρμοδιότητα κάποιου διαβουλευτικού οργάνου.

Σε δεύτερο επίπεδο, αναφορικά με τον τρόπο με τον οποίο ο νομοθέτης ορίζει τη δημόσια διαβούλευση, παρατηρείται ότι άλλες φορές ο νομοθέτης την ονοματίζει απευθείας ως «δημόσια διαβούλευση» ή «συμμετοχή του κοινού», άλλες φορές όμως επισημαίνει ένα σύνολο αρμοδιοτήτων ή δικαιωμάτων, που υποδεικνύουν τη διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης. Ενδεικτικά, στην ελληνική νομοθεσία, η δημόσια διαβούλευση διακρίνεται ως πλαίσιο συζήτησης από τον αυτοτελή δημόσιο διάλογο, που οργανώνει ένας ιδιώτης με ίδια μέσα⁶⁴. Για παράδειγμα, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 5 της Κ.Υ.Α. 1649/15/15-01-2014 «Ο φορέας του έργου ή της δραστηριότητας δύναται να διενεργήσει, με πρωτοβουλία και με δαπάνες του, δημόσιο διάλογο με το κοινό και το ενδιαφερόμενο κοινό, σχετικά με τα τεχνικά χαρακτηριστικά του έργου ή της δραστηριότητας και τις ενδεχόμενες κύριες επιπτώσεις τους στο περιβάλλον. Για το σκοπό αυτό, χρησιμοποιεί κάθε πρόσφορο κατά την κρίση του μέσο, όπως ανακοινώσεις στα μέσα ενημέρωσης, οργάνωση ημερίδων, αναρτήσεις στο διαδίκτυο ανακοινώσεων και στοιχείων, που αφορούν τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις του έργου ή της δραστηριότητας κ.λπ.. Τα πορίσματα του δημοσίου διαλόγου λαμβάνονται υπόψη για τον περαιτέρω τεχνικό σχεδιασμό και για την

⁶³ Βλ. Βασίλης Χατζόπουλος, Ιωάννης Ιγγλεζάκης, Η κοινωνία της Πληροφορίας (ΚτΠ) ως συνταγματικά προστατευόμενο αγαθό, όπ.π. σελ. 125. Η «Κοινωνία της Πληροφορίας», συνιστά ένα «τεχνολογικά ουδέτερο όρο» ο οποίος λειτουργεί τόσο ως «έννοια- πλαίσιο» όσο και ως «terminus technicus», εντούτοις όμως παρουσιάζει μια ιδιαίτερη διάσταση, που διαρκώς μεταλλάσσεται. Για την ακρίβεια, η «Κοινωνία της Πληροφορίας» («jōhō shakai») έχει τις ρίζες της στον Ιαπωνικό πολιτισμό, όπου εμφανίστηκε περί το 1960 ως «εθνικός στόχος για το έτος 2000» και έχει επικρατήσει ως όρος παγκοσμίως τη δεκαετία του 1990 μέσα στα πιο ανεπτυγμένα Κράτη. Χρονικά εξελίσσεται μέχρι στιγμής σε πέντε περιόδους ανάλογα με τα χαρακτηριστικά των τεχνολογικών μέσων που την πραγματώνουν, με τη σύγχρονη μορφή να φέρει το χαρακτηρισμό “ubiquitous”, δηλαδή της «πανταχού» πληροφορίας. βλ. Munenori Kitahara, The Information Society law in Japan, σε Maria Bottis (επιμ.), An Information Law for the 21st Century, Third International Seminar on Information Law 2010, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2011, σελ.177 επ., Paul Przemyslaw Polanski, An Overview of Information Society Law in the European Union, σε Sylvia Mercado Kierkegaard (επιμ.) Cyberlaw, Security and Privacy, The Second International Conference on Legal, Security and Privacy Issues in Information Technology (LSPI) 2007, σελ. 219 επ. και Armand Mattelart, Histoire de la société de l’information, Συλ. Repères, εκδ. La Découverte 2009, σελ. 4 επ. Γι’ αυτό το λόγο, άλλωστε και σε πολλά ρυθμιστικά κείμενα ο νομοθέτης αποφεύγει να προσδιορίσει το πεδίο εφαρμογής των σχετικών διατάξεων μέσω του ορισμού της ίδιας της «Κοινωνίας της Πληροφορίας» ως έννοιας και επιδιώκει να πετύχει αυτό του το στόχο, μέσω του κανονιστικού ορισμού των υπηρεσιών, που παρέχονται στο πλαίσιο της, του «θεμελιώδους οικοδομήματος» του δικαίου της Κοινωνίας της Πληροφορίας Βλ. Ανδρέας Τάκης, Κοινωνία της πληροφορίας και Σύνταγμα. Μια πρώτη προσέγγιση, όπ.π., σελ. 31 και Paul Przemyslaw Polanski, όπ.π. σελ. 220. Από κοινωνιολογικής απόψεως η «κοινωνία της πληροφορίας» διαχωρίζεται ως όρος από την «κοινωνία της γνώσης», με την οποία συνδέεται περισσότερο η «πληροφορία» ως έννοια γνώσης διάφορη του «δεδομένου» (το οποίο εμπερικλείει εννοιολογικά την «τεχνολογική οργάνωση») βλ. Luciano Floridi, Is Semantic Information Meaningful Data?, Philosophy and Phenomenological Research, Τεύχος. 70, No. 2, εκδ. International Phenomenological Society, Μάρτιος, 2005, σελ. 351-370. Αυτά τα δύο μοντέλα κοινωνίας βαίνουν σε παράλληλο δρόμο προς κοινό σκοπό: τον «εκδημοκρατισμό» της κοινωνίας περισσότερο μάλλον από την «πληροφοριοποίηση» της. Πιο αναλυτικά, όπως σημειώνει ο Armand Mattelart, μέσα από την Κοινωνία της Πληροφορίας ενσαρκώνεται η απαίτηση για μεταβίβαση της γνώσης «από αυτούς που γνωρίζουν, προς εκείνους που, στην αρχή του παιχνιδιού, εκλαμβάνονται ότι δεν γνωρίζουν». Βλ. Armand Mattelart, Histoire de la société de l’information, όπ.π., σελ. 5επ., 71 και σελ. 109 επ.

⁶⁴ Χριστίνα Μήτση, Η Δημόσια Διαβούλευση ως λόγος ακύρωσης Διοικητικής Πράξης, σε Βασίλειος Τζέμος (επιμ.), Σύγχρονα Ζητήματα Δημοσίου Δικαίου, 4^ο Ετήσιο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων, 12-13 Μαΐου 2017, σελ. 281 <http://www.dimosiodikaio.gr/> (τ. πρόσβαση 02-02-2020)

εκπόνηση της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων του έργου ή της δραστηριότητας. Ο κατά τα ανωτέρω δημόσιος διάλογος δεν υποκαθιστά τη διαδικασία ενημέρωσης του κοινού και δημόσιας διαβούλευσης κατά το στάδιο ελέγχου και αξιολόγησης της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων ενός έργου ή μιας δραστηριότητας, που διενεργούνται».

Επιπλέον, σε ορισμένες περιπτώσεις, ο νομοθέτης θεσμοθετεί όργανα διαβούλευσης, με γνωμοδοτικό χαρακτήρα, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της δημοτικής επιτροπής διαβούλευσης, που προβλέπεται στο άρθρο 76 του Ν. 3852/2010. Σε άλλες όμως περιπτώσεις, ο διαβουλευτικός ρόλος ενός οργάνου, συνάγεται από το πνεύμα του νόμου, χωρίς να υπάρχει ρητή αναφορά σε «συμμετοχή» ή «δημόσια διαβούλευση». Για παράδειγμα, στο άρθρο 78 του Ν. 3852/2010, προβλέπεται ο θεσμός του Συμβουλίου Ένταξης Μεταναστών, που λειτουργεί «ως συμβουλευτικό όργανο του δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία.»⁶⁵. όπως, εν προκειμένω, υπογραμμίζεται από τη θεωρία, «τα ΣΕΜ περιλαμβάνονται στους θεσμούς διαβούλευσης μαζί με την επιτροπή διαβούλευσης και τον συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης»⁶⁶.

Σε άλλες περιπτώσεις, η «συμμετοχή του κοινού» ανάλογα με τη νομοθετική ρύθμιση, μπορεί να μεταφράζεται σε συμμετοχή ενώσεων ως μελών σε δημόσια όργανα, με συμβουλευτικό χαρακτήρα, κατόπιν ειδικής πρόβλεψης⁶⁷. Για παράδειγμα, το άρθρο L141-2 του Γαλλικού Κώδικα Περιβάλλοντος προβλέπει ρητά ότι οι οργανώσεις, με αντικείμενο την προστασία του περιβάλλοντος και οι νομαρχιακές ομοσπονδίες, που αποβλέπουν στην προστασία της αλιείας και του υδάτινου περιβάλλοντος, καλούνται να συμμετάσχουν στη δράση των δημόσιων φορέων σχετικά με το περιβάλλον⁶⁸. Μπορεί όμως η «συμμετοχή» να χρησιμοποιείται και υπό ευρύτερο νόημα. Για παράδειγμα, στο γαλλικό Γενικό Κώδικα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης⁶⁹, το Δεύτερο Κεφάλαιο του Πρώτου βιβλίου τιτλοφορείται «Συμμετοχή των εκλογέων στις τοπικές αποφάσεις» («Participation des électeurs aux décisions locales»), η δεύτερη ενότητα αυτού του κεφαλαίου αφορά στη «Διαβούλευση των εκλογέων» («Consultation des électeurs»), ενώ η πρώτη αφορά στο τοπικό δημοψήφισμα. Εν προκειμένω, τα άρθρα, ειδικότερα, που αφορούν στη «διαβούλευση» ως «consultation»⁷⁰, αναφέρονται ξεκάθαρα σε μία γνωμοδοτική διαδικασία, που συνίσταται σε συνδιάσκεψη μετά

⁶⁵ Για το έργο των ΣΕΜ βλ. αναλυτικά αρθ. 78 παρ. 2 Ν. 3852/2010 «Έργο των συμβουλίων ένταξης μεταναστών είναι η καταγραφή και η διερεύνηση προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες, που κατοικούν μόνιμα στην περιφέρεια του οικείου δήμου, ως προς την ένταξή τους στην τοπική κοινωνία, την επαφή τους με δημόσιες αρχές ή τη δημοτική αρχή, η υποβολή εισηγήσεων προς το δημοτικό συμβούλιο για την ανάπτυξη τοπικών δράσεων προώθησης της ομαλής κοινωνικής ένταξης των μεταναστών και, εν γένει, την επίλυση των προβλημάτων που αυτοί αντιμετωπίζουν, ιδίως μέσω της οργάνωσης συμβουλευτικών υπηρεσιών από τις δημοτικές υπηρεσίες, καθώς και τη διοργάνωση σε συνεργασία με τον οικείο δήμο εκδηλώσεων ευαισθητοποίησης και ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής του τοπικού πληθυσμού.»

⁶⁶ Νίκος Σαρρής, Η συμβολή των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών στην προοπτική ένταξης μεταναστών στην Ελλάδα, σε Αλέξανδρος Αφουξενίδης, Νίκος Σαρρής, Όλγα Τσακηρίδη (επιμ.) Ένταξη των Μεταναστών: Αντιλήψεις, Πολιτικές, Πρακτικές, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών 2012, Σελ. 37

⁶⁷ Michel Prieur, Julien Bétaille, Marie-Anne Cohendet, Hubert Delzangles, Jessica Makowiak, Pascale Steichen, Droit de l'environnement, εκδ. 8η Dalloz 2019, σελ. 158

⁶⁸ Code de l'environnement, article L141-2 Modifié par LOI n°2016-1087 du 8 août 2016 - art. 144 <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 01-02-2019)

⁶⁹ Code général des collectivités territoriales-Version consolidée au 24 janvier 2020 <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 31-01-2019)

⁷⁰ Code général des collectivités territoriales άρθρα L1112-15 έως L1112-23

ψηφοφορίας του εκλογικού σώματος, ύστερα από αίτημα ενός συγκεκριμένου αριθμού εκλογέων προς το αρμόδιο τοπικό συμβούλιο το οποίο αποφασίζει για τις προϋποθέσεις διεξαγωγής της εν λόγω διαβουλευτικής διαδικασίας⁷¹. Το Γαλλικό Συμβούλιο Επικρατείας έχει μάλιστα διευκρινίσει ότι η διοργάνωση μίας τέτοιας διαβούλευσης σε επίπεδο Ο.Τ.Α. πρέπει να γίνεται επί τη βάση των αρχών της ισότητας και της αμεροληψίας⁷². Από την άλλη πλευρά, το άρθρο L121-1-A παρ. 2 εδ. α' και β' του Γαλλικού Κώδικα Περιβάλλοντος αναφέρει ότι «αυτή η προηγούμενη συμμετοχή (*«participation préalable»*) αφορά: 1° Το δημόσιο διάλογο (*«débat public»*) και την προηγούμενη διαβούλευση (*«concertation préalable»*), που πηγάζει από την αρμοδιότητα της εθνικής Επιτροπής δημοσίου διαλόγου κατ' εφαρμογή το άρθρου L. 121-8»⁷³.

Επίσης, με βάση το άρθρο L123-13 παρ. 2 του ίδιου Κώδικα⁷⁴, στο πλαίσιο μιας «δημόσιας έρευνας» (*«enquête publique»*)⁷⁵, ο Επίτροπος ή Πρόεδρος μίας επιτροπής που είναι επιφορτισμένη να διεξαγάγει τη δημόσια έρευνα, μπορεί να λαμβάνει όλες τις πληροφορίες. Εάν θεωρεί ότι αυτές είναι χρήσιμες για την καλή ενημέρωση του κοινού, δύναται, επίσης, να αιτηθεί την κοινοποίηση των σχετικών εγγράφων στο κοινό και να επισκέπτεται τους υπό εξέταση χώρους, μετά από προηγούμενη ενημέρωση των ιδιοκτητών. Μπορεί να προβαίνει σε ακρόαση όλων των προσώπων που σχετίζονται το έργο, σχέδιο ή πρόγραμμα, κατόπιν αιτήματός τους. Επίσης, δύναται να κλητεύει όλα τα πρόσωπα των οποίων την ακρόαση θεωρεί χρήσιμη, ενώ δύναται, επιπρόσθετα, να οργανώνει, υπό την προεδρία του, συναντήσεις προς πληροφόρηση και ανταλλαγή απόψεων με το κοινό, με την παρουσία της αναθέτουσας αρχής. Ο θεσμός αυτός, μάλιστα, όπως καταγράφεται, μετατράπηκε από «μια εγγύηση για τον ιδιοκτήτη» σε διαβουλευτικό εργαλείο, ύστερα από τη νομοθετική διεύρυνση του ρόλου του. Αναλυτικά, αποβλέπει στο «να συλλέξει, τις εκτιμήσεις, τις προτάσεις και τις αντίθετες απόψεις του κοινού....

⁷¹ Βλ. Code général des collectivités territoriales, article L1112-16 «*Dans une commune, un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales et, dans les autres collectivités territoriales, un dixième des électeurs, peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de cette assemblée.....*» και Άρθρο L1112-17 Code général des collectivités territoriales «*L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale arrête le principe et les modalités d'organisation de la consultation. Sa délibération indique expressément que cette consultation n'est qu'une demande d'avis. Elle fixe le jour du scrutin et convoque les électeurs. Elle est transmise deux mois au moins avant la date du scrutin au représentant de l'Etat. Si celui-ci l'estime illégale, il dispose d'un délai de dix jours à compter de sa réception pour la déférer au tribunal administratif. Il peut assortir son recours d'une demande de suspension.....*»

⁷² CE υπ' αριθ. 403928, απόφαση της 12 Ιουλίου 2017 (Association citoyenne pour Occitanie pays catalan), σκ. 16 <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 01-02-2019) «*il incombe en particulier à l'autorité administrative qui organise une consultation dans les cas qui relèvent de l'article L. 131-1 du code des relations du public et de l'administration d'en déterminer les règles d'organisation conformément aux dispositions de cet article et dans le respect des principes d'égalité et d'impartialité, dont il découle que la consultation doit être sincère.*»

⁷³ Code de l'environnement, article L121-1-A Créé par Ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 - art. 2 <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 01-02-2019)

⁷⁴ Code de l'environnement, article L123-13 -Modifié par Ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 - art. 3 <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 01-02-2019)

⁷⁵ Με το Π.Δ. 2011-2018 της 29 Δεκεμβρίου 2011, οι δημόσιες έρευνες ομοδοποιήθηκαν σε δύο θεμελιώδεις κατηγορίες: σε αυτές που αφορούν τις δραστηριότητες, που ρυθμίζονται από το Κώδικα Περιβάλλοντος και σε αυτές που αφορούν στη δημόσια ωφέλεια και ρυθμίζονται από τον Κώδικα απαλλοτριώσεων Βλ. Chantal Cans, Jessica Makowiak, Edith Dejean., Code de l'environnement, Annoté & commenté, εκ. 22η Dalloz 2019, σελ. 1419 «*Ainsi que l'indique sa notice, le décret du 29 décembre 2011 procède aux modifications réglementaires rendues nécessaires par le regroupement des enquêtes publiques existantes en deux catégories principales: l'enquête publique relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement régie par le code de l'environnement et l'enquête d'utilité publique régie par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.*»

ώστε να επιτρέψει στη δημόσια αρχή να διαθέτει όλα εκείνα τα αναγκαία εργαλεία για την πληροφόρησή της».⁷⁶ Ο θεσμός της «δημόσιας έρευνας» καταγράφεται και στην αγγλική βιβλιογραφία, με ορισμένες, όμως, διαφοροποιήσεις⁷⁷.

Αναφέρεται δε στη γαλλική θεωρία ότι, μετά το νομοθετικό διάταγμα 2016-1060 της 3^{ης} Αυγούστου 2016 και το διάταγμα 2017-626 της 25^{ης} Απριλίου 2017, που αφορούν στη διαβούλευση («concertation») για τα έργα, σχέδια και προγράμματα, επιτρέπεται η διάθεση πληροφοριών στο κοινό και ένα «σπέρμα» συμμετοχής⁷⁸, στις περιπτώσεις, που η Εθνική Επιτροπή Δημοσίου Διαλόγου δεν παρεμβαίνει. Το είδος αυτό της «concertation» επισημαίνεται ότι διαφέρει από την «concertation», που κατοχυρώνεται στο άρθρο L-103-2 του πολεοδομικού κώδικα⁷⁹.

Αντίστοιχα, στη νομοθεσία του Η.Β., η διαδικασία της «public consultation» τίθεται από το νομοθέτη στο πλαίσιο άσκησης της κανονιστικής εξουσιοδότησης ενός οργάνου της διοίκησης⁸⁰ ή σε περίπτωση θέσπισης «πολιτικών»⁸¹, με σκοπό τη συλλογή γνώμων του κοινού.

⁷⁶ Cécile Batrix, Vers une « démocratie participative »? Le cas de l'enquête publique, σε CHEVALLIER Jacque (επιμ.), La gouvernabilité, εκδ. PUF 1996, σελ. 299 παρ. Article 4· de la loi n° 83.630 du 12 juillet 1983.https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/38/cecile_blatix.pdf_4a082e1ea4faa/cecile_blatix.pdf (τ. πρόσβαση στις 05-03-2020)

⁷⁷ Ενδεικτικά, η Ζιάμου αναφέρει για την «public local inquiry»: *«Its most significant characteristic is the formality of the procedures, the object of which is to provide the opportunity to interested individuals and groups to raise objections and generally have a say before a ministerial decision turning more on policy than on law is made... A public inquiry can be of a small case, when for example, it involves a dispute between a landowner and local authority. In this case the centre of gravity falls in establishing and assessing the facts relevant to a decision for or against a local authority... Inquiries are conducted by inspectors, whose role differs according to the nature of inquiry. In small -scale inquiries, which usually form part of the planning appeal process and do not involve matters of government policy, the inspector, commonly employed by the Department of the Environment, performs the role of an arbiter between a local authority and the citizen by gathering facts, collating information and applying rules and principles of planning law and policy....The procedure employed at large-scale public inquiries is worth considering more closely since many parallels can be drawn to the American example of rulemaking procedure. Quite similarly they commence with a general notice to the public and end with the minister's decision (taken on recommendation by the inspector) which has to be accompanied by reasons... The public hearing itself is subject to the rules of natural justice but unlike the American procedures, it can include testimony by expert witnesses and departmental representatives and also cross-examination, and requires the presence of barristers for the parties for the whole time»* Βλ. Theodora Ziamou, *Rulemaking, Participaiton and the limits of public law in the USA and Europe*, όπ.π. σελ. 141-143

⁷⁸ Ένα «έμβρυο συμμετοχής» («un embryon de participation») κατά την ακριβή έκφραση του κειμένου Michel Prieur, Julien Betaille, Marie-Anne Cohendet, Hubert Delzangles, Jessica Makowiak, Pascale Steichen, *Droit de l'environnement*, εκδ. 8^η Dalloz, σελ.192

⁷⁹ Michel Prieur κ.ά , όπ.π.

⁸⁰ Space Industry Act 2018 Άρθρο 68 παρ. 7. «The Secretary of State must carry out a public consultation before making regulations to which subsection (6) applies. Where the Secretary of State lays before Parliament a draft of an instrument containing such regulations, it must be accompanied by a report by the Secretary of State about the consultation.» login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 07-02-2020)

⁸¹ Railways and Transport Safety Act 2003, Άρθρο 62 Παρ. (1) «The Authority shall make, and review from time to time, arrangements to obtain the opinions about the policing of the railways of-

- (a) passengers on the railways,
- (b) groups of persons representing passengers on the railways,
- (c) persons providing railway services,
- (d) organisations representing persons providing railway services,
- (e) employees of persons providing railway services,
- (f) organisations representing employees of persons providing railway services,
- (g) the Scottish Ministers,

Με τον ίδιο τρόπο χρησιμοποιείται και η «*public participation*» σε ορισμένα νομοθετικά κείμενα⁸². Από την άλλη πλευρά, η Community Empowerment (Scotland) Act 2015, στο τρίτο κεφάλαιο της, αναφέρεται στην «*participation request*», μια διαδικασία σύμφωνα με την οποία μια αναγνωρισμένη τοπική ένωση δύναται να υποβάλει «*αίτημα συμμετοχής*» σε μία δημόσια αρχή, ώστε να επιτραπεί στην ένωση αυτή να συμμετάσχει στη «*διαδικασία βελτίωσης αποτελεσμάτων*»⁸³.

(h) the National Assembly for Wales,

(i) organisations representing local authorities in England,

(j) [...]¹

(k) the [Office of Rail and Road]

2 ,

(l) the Rail Accident Investigation Branch,

(m)-(n) [...]³

(o) other persons with an interest in the railways whom the Authority thinks it appropriate to consult.» login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 07-02-2020)

⁸² Βλ. *WATER The Nitrate (Public Participation etc.) (Scotland) Regulations 2005, άρθρο 2.— Amendments to the Protection of Water Against Agricultural Nitrate Pollution (Scotland) Regulations 1996 παρ. 3 «After regulation 6 (action programmes) insert— “6A.— Preparation etc. of action programmes: public participation (1) The Scottish Ministers shall ensure that the public is given early and effective opportunities to participate in the establishment, review or revision of an action programme, in accordance with paragraphs (2) and (3) below.*

(2) The Scottish Ministers shall—

(a) ensure that the public is informed, whether by public notice or other appropriate means such as electronic media, about any proposals for the establishment, review or revision of an action programme;

(b) ensure that information about the proposals referred to in sub paragraph (a) above is made available to the public, including information about the right to participate in decision making in relation to those proposals;

(c) ensure that the public is entitled to make comments before any decision is made on the establishment, review or revision of an action programme;

(d) in making any such decision, take due account of the results of the public participation; and

(e) having examined the comments made and opinions expressed by the public, make reasonable efforts to inform the public about—

(i) the decisions taken and the reasons and considerations on which those decisions are based; and

(ii) the public participation process.” login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 07-02-2020)

⁸³ Βλ. Community Empowerment (Scotland) Act 2015 άρθρο 22 παρ.1,2 «(1) *A community participation body may make a request to a public service authority to permit the body to participate in an outcome improvement process.*

(2) In making such a request, the community participation body must—

(a) specify an outcome that results from, or is contributed to by virtue of, the provision of a service provided to the public by or on behalf of the authority,

(b) set out the reasons why the community participation body considers it should participate in the outcome improvement process,

(c) provide details of any knowledge, expertise and experience the community participation body has in relation to the specified outcome, and

(d) provide an explanation of the improvement in the specified outcome which the community participation body anticipates may arise as a result of its participation in the process.» και παρ. 7. « In this Part— Community Empowerment (Scotland) Act 2015 Page 17 “outcome improvement process”, in relation to a public service authority, means a process established or to be established by the authority with a view to improving an outcome that

Αλλά πρέπει να σημειωθεί ότι, στη σχετική με το δικαίωμα συμμετοχής βρετανική νομολογία, καταγράφεται, ενδεικτικά, η χρήση των διαφορετικών όρων «εμπλοκή» και «διαβούλευση», «οι οποίες αντικατοπτρίζουν τα διάφορα στάδια κατά τα οποία η υποχρέωση [της διασφάλισης αυτών των όρων] μπορεί να ενεργοποιηθεί»⁸⁴. Σύμφωνα επιπλέον με τη θεωρία, η υποχρέωση για συμμετοχή του ενδιαφερόμενου κοινού μπορεί να μην αναφέρεται ρητά ως τέτοια στο κείμενο του νόμου. Αρκεί βέβαια στο γράμμα του νόμου να αντικατοπτρίζονται τα συστατικά μιας νόμιμης υποχρέωσης για διαβουλευτική διαδικασία⁸⁵.

Επιπλέον δε, στην ενωσιακή Οδηγία 2003/35/EK, με την οποία ενσωματώνονται οι διατάξεις της Σύμβασης του Ωρχους στην ενωσιακή νομοθεσία για την περιβαλλοντική αδειοδότηση, η «δυνατότητα συμμετοχής» του κοινού μεταφράζεται ως υποχρέωση του κράτους μέλους να εξασφαλίζει ότι «α) το κοινό ενημερώνεται, είτε με ανακοινώσεις είτε με άλλα πρόσφορα μέσα, όπως τα ηλεκτρονικά μέσα όπου αυτά είναι διαθέσιμα, για κάθε πρόταση που αφορά τέτοια σχέδια ή προγράμματα ή την τροποποίηση ή αναθεώρησή τους και για το ότι οι σχετικές πληροφορίες για τις εν λόγω προτάσεις τίθενται στη διάθεση του κοινού, συμπεριλαμβανομένων των πληροφοριών σχετικά με το δικαίωμα συμμετοχής στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και σχετικά με την αρμόδια αρχή στην οποία πρέπει να υποβάλλονται οι παρατηρήσεις ή οι ερωτήσεις·

β) το κοινό έχει το δικαίωμα να διατυπώνει παρατηρήσεις και γνώμες όταν όλες οι επιλογές είναι ακόμη δυνατές, πριν από τη λήψη των αποφάσεων επί των σχεδίων και προγραμμάτων·

γ) κατά τη λήψη των αποφάσεων, λαμβάνονται δεόντως υπόψη τα αποτελέσματα της συμμετοχής του κοινού·

results from, or is contributed to by virtue of, the provision of a public service, "participation request" means a request made under subsection (1), "public service" means a service provided to the public by or on behalf of a public service authority, "specified outcome" means an outcome of the type mentioned in subsection (2)(a).» login.westlaw.co.uk(τ. πρόσβαση στις 07-02-2020)

⁸⁴ Βλ. R (on the Application of Fudge) v South West Strategic Health Authority and Others Case No: C1/2007/0787 Court of Appeal (Civil Division) 31 July 2007 [2007] EWCA Civ 803 2007 WL 2139979 login.westlaw.co.uk(τ. πρόσβαση στις 15-03-2019), σκ. 51 «*This submission fails to recognise the nature of the duty imposed by s.11 . It is not a duty to involve and consult but rather an obligation:— "to make arrangements with a view to securing", those objectives. The very use of different terms, involvement and consultation, only makes sense if something less than consultation may be appropriate in certain circumstances. The two concepts of involvement and consultation reflect the different stages at which the obligation may be triggered. There is no warrant for construing s.11(1) as imposing an obligation to consult on each and every occasion one of the circumstances identified has occurred. The arrangements which bodies responsible for health services must make must be designed both to secure public involvement and public consultation. Whether mere involvement or something more, namely consultation in the full Gunning sense, is required, will depend upon the circumstances identified in s.11(1)(a)–(c). It is comforting that this construction of the section is consistent with the Department's own guidance, although the latter has no statutory force. »*

⁸⁵ Daniel Greenberg, Administrative law: consultation (insight) «*A requirement to consult need not mention the word "consult". "Section 105 does not refer to "consultation". But it is, in substance, an obligation to consult. Its components reflect the elements of lawful consultation described in Coughlan. I doubt therefore whether there is any difference between the obligations imposed by section 105 and those set out in Coughlan. Lord Reed's speech sheds light on the purpose of s.105. "It is, in part, to ensure the participation of tenants in decisions which will substantially affect their homes." - Bokrosova v Lambeth LBC [2015] EWHC 3386 (Admin).*», τελευταία ενημέρωση 03-12-2018 login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 14-04-2019)

δ) αφού εξετάσει τις παρατηρήσεις και γνώμες του κοινού, η αρμόδια αρχή καταβάλλει εύλογες προσπάθειες για να ενημερώσει το κοινό σχετικά με τις αποφάσεις που ελήφθησαν και τους λόγους και εκτιμήσεις επί των οποίων βασίζονται οι εν λόγω αποφάσεις, συμπεριλαμβανομένης της πληροφόρησης όσον αφορά τη διαδικασία συμμετοχής του κοινού.»⁸⁶

Με μια πρώτη ματιά, λοιπόν, παρατηρεί κάποιος ότι η έννοια της «δημόσιας διαβούλευσης» εμφανίζεται υπό διάφορες μορφές στα νομοθετικά κείμενα, ακόμη και με διαφορετική ορολογία στο πλαίσιο της ίδιας έννομης τάξης. Ενδεικτικά, στη γαλλική νομική γλώσσα χρησιμοποιούνται συνήθως οι όροι: α) «*participation du public*», δηλαδή συμμετοχή του κοινού, β) «*concertation du public*», δηλαδή «διαβούλευση/διαπραγμάτευση με το κοινό»⁸⁷ και γ) «*consultation du public*», όρος ο οποίος αποδίδει περισσότερο το γνωμοδοτικό χαρακτήρα της διαβούλευσης⁸⁸ και διακρίνεται έτσι από τη «συμμετοχή»⁸⁹ εν γένει, αλλά και από

⁸⁶ Οδηγία 2003/35/EK, Άρθρο 1

⁸⁷ Ακριβής μετάφραση επίσης της «concertation» είναι η «εναρμόνιση» ή «συντονισμός». Βλ. Paul Robert, *Le Nouveau Petit Robert Dictionnaire Alphanétique et Analogique de La Langue Française*, εκδ. Dictionnaires Robert-Sejer 2004, σελ. 500. «*POLIT. Le fait de se concerter-SPECIALT. Politique de consultation des intéressés avant toute décision*». Ωστόσο, η θεωρία αντιμετωπίζει ευρύτερα αυτό το είδος διαβούλευσης. Βλ. Ενδεικτικά, Michel Prieur, Julien Bétaille, Marie-Anne Cohendet, Hubert Delzangles, Jessica Makowiak, Pascale Steichen, *Droit de l'environnement*, όπ.π., σελ.189-191, οι οποίοι αναφέρονται στην αρχή της διαπραγμάτευσης με τους ρυπαίνοντες και στην παράλληλη συμβατική «πολιτική» της διοίκησης, η οποία αμβλύνει τον «αστυνομικό» χαρακτήρα του περιβαλλοντικού δικαίου, που εξελίσσεται νομοθετικά: «*Bien que le droit de l'environnement apparaisse pour l'essentiel comme un régime de police visant à limiter ou interdire les pollutions par des actes unilatéraux autoritaires, la réalité administrative est plutôt en faveur de mesures concertées et négociées avec les industriels. Cette attitude est admissible si elle n'aboutit pas à un laxisme excessif ou à des dérogations abusives et si elle ne s'accompagne pas d'une insuffisance ou d'une absence de contrôle. [...] Parallèlement à la pratique administrative de concertation avec les pollueurs, une politique contractuelle a permis dans certains cas de concrétiser des engagements pris par les industriels. Bien que n'étant prévues par aucun texte, ces procédures ont été présentées comme un des axes de l'action des pouvoirs publics en matière de pollution. De plus en plus, la négociation s'organise aussi pour mieux contrôler au grand jour des installations dangereuses grâce aux commissions locales d'information. [...] Le contrat de branche était un programme de réduction de la pollution (essentiellement des eaux) en contrepartie d'une aide financière aux industriels pour la dépollution [...] Cette aide exceptionnelle était parfois combinée avec une aide de l'État accordée à l'industriel pour le paiement de sa redevance de pollution. Cette pratique dite de « l'écrêtement » a été abandonnée à compter de 1981 sauf pour les contrats en cours... Le contrat était d'abord un engagement moral, l'obligation juridique n'intervenant qu'à l'occasion de l'octroi des subventions étatiques versées sous conditions [...] Des critiques sévères mais justifiées ont été formulées à l'encontre de ce procédé qui portait atteinte au principe de la police administrative selon lequel l'autorité de police ne peut conclure de convention sur l'exercice de ses pouvoirs de police. Ce qui paraissait dangereux dans ce procédé était son absence de base légale, son manque de publicité et la difficulté qui en résultait pour les tiers de contrôler la légalité de telles mesures [...] Sur la base des accords volontaires suggérés par une résolution du 14 oct. 1988 par la Commission européenne, cinq accords ont été passés entre l'État et des organisations professionnelles le 7 février 1989 en vue de protéger la couche d'ozone. Avec le Grenelle de l'environnement est apparue une nouvelle forme de relation contractuelle entre les entreprises et le ministère de l'Écologie. Il s'agit des conventions d'engagements professionnels. Depuis 2008 trente conventions ont été signées. Ces conventions, relancées après la conférence environnementale de 2013, portent désormais le nom de "conventions d'engagements volontaires" ou CEV. Elles sont au service de la transition écologique et accompagnent la responsabilité sociétale des entreprises (RSE, v. ss 259, 183). Depuis 2017 des "engagements pour la croissance verte" de trois ans, visent à renforcer le partenariat État et projets privés afin de valoriser l'économie circulaire, lever les freins à l'innovation pour la transition écologique et faciliter l'application des textes sans accorder des dérogations. »*

⁸⁸ Η διαβούλευση (consultation) προέρχεται από τη λατινική λέξη «consultation(-onis)» η οποία σημαίνει σύσκεψη, δημοβούλιο, επερώτηση, θέση. Το ρήμα «consulere» από το οποίο ετυμολογείται σημαίνει αφενός «σκέπτομαι»,

οποιαδήποτε άλλη διαδικασία αποτελεί εκδήλωση της λαϊκής κυριαρχίας, που ενέχει αποφασιστικό χαρακτήρα⁹⁰.

Συνοπτικά, πάντως, από την επισκόπηση αυτή προκύπτει ότι η δημόσια διαβούλευση συνίσταται σε ένα διάλογο που ξεκινάει από το Δημόσιο ή λαμβάνει χώρα από έναν ιδιώτη, κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας, με σκοπό τη λήψη μιας δημόσιας απόφασης, τη δημιουργία προτάσεων, πολιτικών ή εν γένει τη διερεύνηση μιας πραγματικής κατάστασης. Η έναρξη αυτού του είδους διαλόγου έχει συγκεκριμένες έννομες συνέπειες για το σύνολο ιδίως των ατόμων, που αφορά η απόφαση αυτή, δηλαδή το ενδιαφερόμενο κοινό. Τα άτομα αυτά έχουν αξίωση τουλάχιστον για ισότιμη πρόσβαση στην ενημέρωση, ισότιμο δικαίωμα για υποβολή γνώμης και δικαίωμα να λάβουν γνώση ότι η γνώμη τους λήφθηκε δεόντως υπόψη από τη διοίκηση που υποχρεούται να τηρήσει τις παραπάνω προϋποθέσεις.

Τα ανωτέρω αποτελούν όμως μια πρώιμη επεξήγηση σε τι συνίσταται η δημόσια διαβούλευση. Για να γίνει κατανοητό ένα δικαίωμα και η εμβέλεια του, είναι απαραίτητο να αποσαφηνιστεί και η θέση του δικαιώματος αυτού εντός του ευρύτερου συστήματος δικαιωμάτων, στο οποίο τούτο ανήκει, με βάση τη ratio που υπηρετεί. Μόνο όταν ο εφαρμοστής του δικαίου έχει επακριβή γνώση αυτών, μπορεί με ασφάλεια να προτείνει την άσκηση ενός δικαιώματος και να οριοθετήσει ενδελεχώς τα κριτήρια ελέγχου αυτής, το πότε δηλαδή ένα δικαίωμα πρέπει ή όχι να προστατεύεται από το δικαστή ή εν γένει το αρμόδιο για την προστασία του όργανο και πώς, αν πρέπει δηλαδή να επέρχεται και σε τι βαθμό μια κύρωση.

Στην συνέχεια του παρόντος κεφαλαίου, θα γίνει πρώτα μια συνοπτική αναφορά στις φιλοσοφικές απαρχές της δημόσιας διαβούλευσης, ώστε να εξεταστεί ο λόγος ύπαρξης και η

«συζητώ», «φροντίζω», «επιμελούμαι», αφετέρου «εξετάζω», «μελετώ», «εγκρίνω», «συμβουλεύω». (Βλ. Βασίλειος Κούβελας, Ετυμολογικό και Ερμηνευτικό Λεξικό της Λατινικής Γλώσσας, Μακεδονικές Εκδόσεις 2002, σελ. 215-216). Έχει διπλή έννοια και ενεργητική και παθητική. .

⁸⁹ Gérard Monédiaire, *La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en oeuvre circonspccte*, « Participations» Τόμος 1 Τεύχος 1, εκδ. De Boeck Supérieur 2011 <https://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-134.htm> (τ. πρόσβαση στις 05-06-2018), σελ. 135 «*Il convient de différencier les instruments de la démocratie participative (les seuls à être envisagés ici) de ceux de la démocratie consultative qui s'expriment par la présence de représentants d'intérêts (stake holders) dans la prolifération des conseils, commissions, comités qui ont pour mission de délivrer des avis en principe non liants pour l'autorité compétente pour décider*»

⁹⁰Βλ. Λίνα Παπαδοπούλου, ΘΕΣΜΟΙ «ΑΜΕΣΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ» ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ-Συμμετοχή Πολιτών στη λήψη αποφάσεων, εκδ. Ευρασία 2014, σελ. 39 «*Η χαμηλή συμμετοχή μπορεί να οφείλεται σε άγνοια ή ανυπαρξία ενδιαφέροντος, ακόμη και στην προτίμηση για αποφασιστικές παρά διαβουλευτικές διαδικασίες*». Σε αντίθεση με τη διαβούλευση, τα μέλη του εκλογικού σώματος, όταν εκφράζονται δια της ψήφου τους, ασκούν αποφασιστική αρμοδιότητα. Ωστόσο, ο Mathieu αναφέρει ότι «*η δημοκρατία της ψήφου περιορίζει την επιρροή των lobby*» Βλ. Bertrand Mathieu, *La crise de la démocratie représentative: constat et éléments d'explication*. Constitutions : revue de droit constitutionnel appliqué, εκδ. Dalloz, 2015, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02227105> (τ. πρόσβαση στις 03-09-2018), σελ.317, Αλλά ορισμένες φωνές υποστηρίζουν ότι η ψήφος είναι η ελάχιστη μορφή συμμετοχής και πρέπει να υπάρχει ακόμα, και όταν υπάρχει διαβούλευση. Βλ. Austin Ranney, (μετάφραση στη γαλλική Isabelle Richet) *Referendum et démocratie*, Pouvoirs, No 77, 1996, https://revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/77Pouvoirs_p7-20_referendum_democratie.pdf (τ. πρόσβαση στις 05-09-2018), σελ. 13 «*En outre, le vote est la forme minimum indispensable de participation. En conséquence, même s'il est souhaitable que les gens discutent politique, participent à des campagnes, envoient de l'argent, assistent à des réunions publiques et écrivent à leurs représentants élus, la participation électorale est l'indicateur le plus important de la bonne santé d'un système politique.*»

δικαιοπολιτική σημασία της. Ακολούθως, θα γίνει η αναζήτηση της νομικής της θέσης και της νοηματικής έκτασης, που της αποδίδεται. Αυτή η επιλογή είναι αναγκαία, γιατί έτσι καταδεικνύεται πρωταρχικά αν η δημόσια διαβούλευση είναι μια γενική συνταγματική αρχή.

Ένα δικαίωμα όμως, διαμορφώνεται και από εξωγενείς παράγοντες, από το διεθνές εθνικό δίκαιο και την πρακτική, η οποία μπορεί, στη συνέχεια, να αποτυπωθεί σε διεθνή συμβατικά κείμενα. Το περιεχόμενο αυτών των κανόνων, στις έννομες τάξεις που ακολουθείται το κελσιανό μοντέλο, έχει ρητά υπερνομοθετικό χαρακτήρα και επηρεάζει και αυτό τη νομοθετική επιλογή, η οποία σταδιακά, με την πάροδο του χρόνου, εξελίσσεται και λαμβάνει διάφορες μορφές. Θα πρέπει λοιπόν να αναλυθεί πρώτα σε τι συνίστανται και πώς έχουν εξελιχθεί έως και σήμερα τα μοντέλα προστασίας της δημόσιας διαβούλευσης. Μία τέτοια ανάλυση είναι χρήσιμη, γιατί ακριβώς επεξηγεί τι γίνεται αποδεκτό από το νομοθέτη της εκάστοτε έννομης τάξης, ο οποίος συνήθως αποτυπώνει τις χρονικές προτεραιότητες μιας έννομης τάξης. Θα αναδείξει δηλαδή το βαθμό σημασίας, που αποδίδεται στη συμμετοχή του κοινού για τη λήψη αποφάσεων και ποια συστατικά στοιχεία αυτού του δικαιώματος έχουν μέχρι στιγμής υποπέσει στην αντίληψη του νομοθέτη. Θα επιτρέψει δηλαδή να δημιουργηθεί μια ολιστική βάση, ένα ορθότερα περισσότερο συμπαγές αφήγημα θετών κανόνων δικαίου, την οποία θα αξιολογήσουμε στο επόμενο κεφάλαιο, ως λειτουργικό και επαρκές με γνώμονα τις δικονομικές διατάξεις. Επειδή όμως η σημασία ενός δικαιώματος και η εξέχουσα θέση, που ενδεχομένως του αποδίδεται, δε φαίνεται μόνο από την αναλυτικότητα των νομοθετικών ρυθμίσεων, που το αποτυπώνουν ως εμφανές μέγεθος σε μία έννομη τάξη, αλλά και από το πόσο εύκολα αυτό το δικαίωμα μπορεί να περιοριστεί, θα γίνει τέλος μια ειδικότερη αναφορά στους περιορισμούς που καταγράφονται στη βιβλιογραφία σχετικά με τη δημόσια διαβούλευση.

1.2. Η ΔΙΚΑΙΟΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΗΜΑΣΙΑ ΚΑΙ ΟΙ ΦΙΛΟΣΟΦΙΚΕΣ ΑΠΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ

Ο φιλοσοφικός στοχασμός κλήθηκε να αναπτύξει τις διαδικασίες που, βασισμένες σε κάποιες θεμελιώδεις ηθικές αρχές, θα εναρμόνιζαν τη θέσπιση του δικαίου με την ανάγκη ορθής λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος. Οι μελετητές και οι φιλόσοφοι, που έχουν ασχοληθεί με τη διαβουλευτική διαδικασία είναι πολλοί⁹¹. Μεταξύ των γνωστότερων φιλοσόφων, που έχουν καταπιαστεί με πρωταρχικά ζητήματα, που άπτονται της διαβουλευτικής πολιτικής λογικής είναι ο Κορνήλιος Καστοριάδης, ο John Rawls, ο Habermas, ο James Madison, ο Karl Marx, ακόμη και ο Πλάτωνας⁹².

Προσπαθώντας κάποιος να ομαδοποιήσει τα ερωτήματα, διαπιστώνει ότι, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, αναδεικνύεται η ανάγκη των υποκειμένων να επιδοθούν αυτόνομα και ενεργά στον προσδιορισμό των κανόνων τους, ώστε να μην παραμείνουν «δεσμώτες» νόμων που δεν έχουν επιλέξει. Ο «Δογματικός» σκοπός άλλωστε της δημόσιας διαβούλευσης συνίσταται στη νομιμοποίηση των δημοσίων αποφάσεων, που συνεπάγεται η συγκατάβαση λόγω του διαλόγου και περισυλλογής εκ της συμμετοχής των πολιτών⁹³. Το δε ειδικότερο πρόβλημα το οποίο προσπαθεί να καταπολεμήσει σήμερα η διαβουλευτική δημοκρατία είναι η «*διαιρετική πολιτική*», δηλαδή «*η πολιτική που παράγει πραγματικά, ή πιο συχνά, τεχνητά διλήμματα ως μέσο σαφούς διάκρισης από πολιτικούς αντιπάλους*»⁹⁴, της οποίας τα παρεπόμενα έγιναν εντόνως αισθητά από την έναρξη της οικονομικής κρίσης και εντεύθεν⁹⁵.

Η ιδέα της διαβούλευσης, ως ιδεώδους διαδικασίας (αυτορ-)ρύθμισης της κοινωνίας, έχει στη βάση της μια αντίληψη, λίγο-πολύ κοινή στους στοχαστές, που επιλέγεται, συνοπτικά, να αναλυθούν παρακάτω: Μια αληθινά δίκαιη κοινωνία δε στηρίζεται στη δύναμη της πλειοψηφίας (και σε τυπικές εκλογικές διαδικασίες), αλλά επιδιώκει μια ευρεία συναίνεση, δείχνοντας έτσι το σεβασμό της σε κάθε πολιτικό υποκείμενο, από οποιαδήποτε κοινωνική ομάδα. Προστίθενται, με άλλα λόγια, ως λόγος ύπαρξης της διαβουλευτικής διαδικασίας μια «*οργανική*» ratio που εξαίρει την αναγκαιότητα ύπαρξης περισσότερων του ενός ή των δύο ατόμων, για να γίνει σε βάθος ανάλυση ενός προβλήματος, και την αναγκαιότητα εισαγωγής πρόσθετων μεταβλητών και μελετημένων επιλογών στη συζήτηση, που άλλως καθίσταται μια «*αντιπαράθεση επιφανειακή*», στην οποία «*ο λαός είναι αδιάφορος*», και μία «*ουσιαστική*» ratio, που αποβλέπει με άλλα λόγια στον «*εξορθολογισμό*» της συλλογικής λήψης αποφάσεων, ο οποίος «*λειτουργεί ως αντιστάθμισμα στον πλειοψηφισμό*» και στο «*τεκμήριο ότι η πλειοψηφία έχει σοφία*»⁹⁶. Όπως σημειώνει άλλωστε και ο Αλιβιζάτος «*κύριο χαρακτηριστικό της σύγχρονης δημοκρατίας είναι ότι η πλειοψηφία δεν κυβερνά ανέλεγκτη*»⁹⁷.

⁹¹ Από τους πιο γνωστούς είναι ο Joshua Cohen, ο Claus Offe, ο Ulrich Preuss, ο James Fishkin, ο Jon Elster, ο John Dryzek ο Philpe Petit και ο James Bohnam Βλ. Γεώργιος Γεραπετρίτης, Η πρόκληση της διαβουλευτικής δημοκρατίας,όπ.π.

⁹² Γεώργιος Γεραπετρίτης, Η πρόκληση της διαβουλευτικής δημοκρατίας, όπ.π.

⁹³ Γεώργιος Γεραπετρίτης, Η πρόκληση της διαβουλευτικής δημοκρατίας, όπ.π., σελ. 163

⁹⁴ Γεώργιος Γεραπετρίτης, Η πρόκληση της διαβουλευτικής δημοκρατίας, όπ.π., σελ. 160

⁹⁵ Γεώργιος Γεραπετρίτης, Η πρόκληση της διαβουλευτικής δημοκρατίας, όπ.π., σελ. 162

⁹⁶ Γεώργιος Γεραπετρίτης, Η πρόκληση της διαβουλευτικής δημοκρατίας, όπ.π., σελ. 163-164

⁹⁷ Νικόλαος Αλιβιζάτος, Ο Αβέβαιος Εκσυγχρονισμός, εκδ. 2^η ΠΟΛΙΣ 2001, σελ. 223

1.2.1. Η καντιανή υπονόμευση της διαβούλευσης και ο αντίλογος του Καστοριάδη περί αυτονομίας⁹⁸

Στον Kant, η ιδέα της «αυτονομίας» του ατόμου ξεκινά από την ελεύθερη βούλησή του να τηρήσει τους νόμους του Λόγου. Η κρατική βία και ο περιορισμός της πολιτικής ελευθερίας είναι δυνατόν να νομιμοποιηθούν μόνο στη βάση της αμοιβαίας δέσμευσης των πολιτών για πολιτική αυτονομία. Η ίση ελευθερία της δράσης αποτελεί τον πυρήνα του κράτους δικαίου (Rechtsstaat) του Καντ και πραγματώνεται με τη διάπλαση ενός (εξωτερικού) δικαίου στο οποίο συναρθρώνονται ηθικοί κανόνες που καθορίζουν θέματα σχετικά με τη δημόσια νομοθεσία, το δημόσιο εξαναγκασμό και εν γένει την εξωτερική δράση του ατόμου: «*Δίκαιο είναι ο περιορισμός της ελευθερίας του καθενός στον όρο της συμφωνίας της με την ελευθερία οποιουδήποτε άλλου, ενόσω [η ελευθερία αυτή] είναι δυνατή σύμφωνα με ένα γενικό νόμο*»⁹⁹.

Όπως σημειώνει ο Forst, «*το παραγωγικό κομμάτι αυτής της θεώρησης έγκειται στο να προσδιορίζει τις προκείμενες, τις αρχές και τις διαδικασίες να εγκαταστήσουμε μία (περισσότερο) δίκαιη κοινωνία. Το κρίσιμο σημείο έγκειται στο ότι ξεσκεπάζει λανθασμένες ή απύσυχες αιτιολογίες για τις υπάρχουσες κοινωνικές σχέσεις και την αντίστοιχη επανατοποθέτηση της δύναμης της αιτιολογίας επί των ίδιων των υποκειμένων*»¹⁰⁰.

Ωστόσο, ενώ φαίνεται πως στο καντιανό κράτος δικαίου η δημόσια θεσμοθέτηση των κανόνων δικαίου πραγματώνει το αίτημα της αυτονομίας, εν τέλει καταλήγει να υπονομεύει τόσο αυτήν όσο και την ελεύθερη διαβούλευση. Το πολιτικό ιδεώδες, που προτάσσει ο Kant, είναι μία πολιτεία και ένα Σύνταγμα, που διέπεται από αμετάβλητους νόμους. Το δε αμετάβλητο δεν έχει να κάνει μόνο με θεμελιώδεις αρχές, όπως η ελευθερία και η ισότητα, αλλά και με τις επιμέρους ελευθερίες και τους ειδικότερους κανόνες δικαίου που τις εκφράζουν¹⁰¹.

Αυτό πρακτικά σημαίνει πως το δικαίωμα των πολιτών να διαβουλεύονται και να αναδιαμορφώνουν τις βιοτικές τους σχέσεις, καταργείται. Η πεποίθηση του Καντ για το περιεχόμενο της ελευθερίας, που είναι σταθερό και το οποίο δύνανται να το προσεγγίσουν άπαντες με το λόγο τους, καθιστά περιττή τη διεξαγωγή δημοκρατικών διαβουλεύσεων για την αποτύπωση της συλλογικής βούλησης. Κι αυτό διότι θεωρεί πως και αυτή ακόμα η συλλογική βούληση έχει αναλλοίωτο περιεχόμενο, που δεν υπόκειται σε διαδικασίες αλληλεπίδρασης των πολιτών στο δημόσιο πεδίο. Γι' αυτό και η κρατική βία είναι απολύτως νόμιμη στην συνείδηση του Kant, καθώς έρχεται για να εδραιώσει την αναλλοίωτη ιδέα περί ελευθερίας¹⁰².

Σε αντίθεση με την καντιανή σκέψη, ο Καστοριάδης θέτει ως προαπαιτούμενο για την πραγματική αυτονομία του ατόμου την παραδοχή ότι δεν υπάρχουν αρχές και σχέσεις που να μην επιδέχονται νόμιμη αμφισβήτηση, δεδομένου ότι η κοινωνία αποτελεί μια αυτο-

⁹⁸ Ευχαριστώ το Δημήτρη Τσιριγώτη για τις επισημάνσεις

⁹⁹ Αλέξανδρος Κιουπκιολής, *Φιλοσοφίες της ελευθερίας*. Από τον Μαρξ και τον κλασικό φιλελευθερισμό ως τον Καστοριάδη, τον Foucault και τη δημοκρατία των κοινών, εκδ. ΣΕΑΒ 2015, σελ. 48

¹⁰⁰ Rainer Forst (μτφ Jeffrey Flynn), *The Right to Justification*, εκδ. Columbia University Press 2014, Σελ. 117

¹⁰¹ Αλέξανδρος Κιουπκιολής, *όπ.π.*, σελ. 49

¹⁰² Αλέξανδρος, Κιουπκιολής *όπ.π.*, σελ. 50-51

θεσμιζόμενη ανθρώπινη κατασκευή¹⁰³. Σύμφωνα με τον Καστοριάδη, κάθε νόμος, κάθε ρύθμιση και κάθε κοινωνική αρχή πρέπει να τίθενται στη βάση της κριτικής, εκκινώντας από το ερώτημα «Γιατί αυτό και όχι κάτι άλλο;», εφόσον αποτελούν ανθρώπινα δημιουργήματα που δεν υπάγονται σε κάποια φυσική αναγκαιότητα¹⁰⁴.

Η αυτονομία της κοινωνίας, όπως την αντιλαμβάνεται ο Καστοριάδης, της επιτρέπει – ή καλύτερα της επιβάλλει – να αναζητά εναλλακτικές διεξόδους πέρα από τα συμβατικά μοντέλα (σοσιαλισμός, καπιταλισμός κλπ) και οπωσδήποτε πέρα από απόλυτα σχήματα (νόμος του Θεού, καθολικός λόγος κλπ.). Όπως γράφει και ο ίδιος, «Για να μπορέσουν αυτόνομα άτομα να υπάρξουν πρέπει ο κοινωνικο-ιστορικός χώρος να έχει ήδη αυτοαλλοιωθεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε να έχει ανοίξει ένας χώρος απέραντης διερώτησης όπου δεν υπάρχουν αυθεντίες...πρέπει ο θεσμός να έχει γίνει τέτοιος που να ανέχεται, να επιτρέπει την αμφισβήτησή του από την κοινότητα»¹⁰⁵.

Έτσι λοιπόν η δημόσια διαβούλευση σε μια τέτοια κοινωνία εκφράζει την αυτονομία του συνόλου και την ικανότητά του να διαμορφώνει πολιτικούς θεσμούς. Αυτές οι αποφάσεις που λαμβάνονται στο πλαίσιο της διαβούλευσης δεσμεύουν την κοινότητα, αλλά ταυτόχρονα είναι ανοικτές σε αναθεώρηση¹⁰⁶. Συνέπεια όλων αυτών είναι η αυτοθέσμιση της κοινωνίας να αποτελεί μια συνειδητή, μόνιμη και απεριόριστη πράξη¹⁰⁷. Όπως σημειώνει και ο ίδιος, «Το πρόταγμα της συλλογικής αυτονομίας σημαίνει ότι η κοινότητα... ρητά αναγνωρίζει και ανακτά τις θεσμιζουσες ικανότητές της και τον θεσμίζοντα χαρακτήρα της και αναρωτιέται, αναρωτάει τον εαυτό της και τις δραστηριότητές της, για το δίκαιο ή το άδικο τους, για το ορθό τους ή το μη ορθό τους... η συνέχιση και η ανανέωση της αυτοστοχαστικής δραστηριότητας, όχι διότι η ανανέωση είναι αυτοσκοπός αλλά διότι αυτό είναι η ουσία της αυτοστοχαστικής δραστηριότητας, συνεπάγεται την επερώτηση και την αμφισβήτηση των προηγούμενων αποτελεσμάτων»¹⁰⁸.

Βασικό εργαλείο για την αυτοστοχαστική δραστηριότητα είναι η διαβούλευση. Η διαδικασία της διαβούλευσης προϋποθέτει ενεργά και πληροφορημένα πολιτικά υποκείμενα, τα οποία συγκροτούν fora και αντιπαραθέτουν τα επιχειρήματά τους, ασκώντας γόνιμη κριτική, και αναστοχαζόμενα τις θέσεις τους¹⁰⁹. Απώτερος στόχος είναι η άκριτη υποταγή σε παγιωμένους θεσμούς να δώσει τη θέση της στην ενεργοποίηση του συνόλου των πολιτών για την ανανέωση της πολιτείας¹¹⁰.

¹⁰³ Corenlius Castoriades (επιμ., μτφρ. D.A. Curtis), Philosophy, politics, autonomy. εκδ. Oxford University Press 1991, σελ. 114-115

¹⁰⁴ Κορνήλιος Καστοριάδης, Οι ομιλίες στην Ελλάδα, εκδ. Ύψιλον, 1990, σελ. 61-62, βλ. επίσης Καστοριάδης, Κορνήλιος, «Καιρός», μτφρ. Κ. Κουρεμένος, εκδ. Ύψιλον, 2000, σελ. 31: «Μια αυτόνομη κοινωνία θα 'πρεπε να 'ναι μια κοινωνία που ξέρει πως οι θεσμοί της, οι νόμοι της είναι δικό της έργο και δικό της προϊόν. Κατά συνέπεια, μπορεί να τους αμφισβητήσει και να τους αλλάξει».

¹⁰⁵ Κορνήλιος Καστοριάδης, Οι ομιλίες στην Ελλάδα, όπ.π., σελ. 66

¹⁰⁶ Αλέξανδρος Κιουπκιολής, όπ.π., σελ. 104-105

¹⁰⁷ Corenlius Castoriades, Philosophy, politics, autonomy, όπ.π., σελ. 168-169 και Κορνήλιος Καστοριάδης, Η αρχαία ελληνική δημοκρατία και η σημασία της για μας σήμερα, εκδ. Ύψιλον 1999, σελ.27

¹⁰⁸ Κορνήλιος Καστοριάδης, Οι ομιλίες στην Ελλάδα όπ.π., σελ 21-22

¹⁰⁹ Cornelius Castoriades, (επιμ.,μτφρ. D.A.Curtis), World in Fragments, εκδ. Stanford University Press 1997, σελ. 87

¹¹⁰ Κορνήλιος Καστοριάδης, Οι ομιλίες στην Ελλάδα όπ.π., σελ. 22-23, 52-53, και Καστοριάδης, Κορνήλιος Η φαντασιακή θέσμιση της κοινωνίας, (μτφρ. Κ. Σπαντιδάκης κ.α.), εκδ. Ράππα, 1985, σελ. 160

Όπως και στη θεωρία του Habermas, που θα εξεταστεί παρακάτω, έτσι και εδώ η διαβούλευση προϋποθέτει αποδέσμευση από προδιαμορφωμένες κρίσεις και αντιλήψεις και μέγιστη δυνατή αμεροληψία. Με τον τρόπο αυτό, οι πολίτες προβαίνουν σε πράξεις, αποφάσεις και θεσμίσεις¹¹¹. Η θέσμιση λοιπόν εδράζεται σε μία πλατιά πολιτικά συζήτηση που κατατείνει στη συγκρότηση της νομοθεσίας, της δικαιοσύνης και της κυβέρνησης, εκφράζοντας τους κοινούς σκοπούς της κοινωνίας¹¹².

Η διαβούλευση είναι γνήσια μόνο στην περίπτωση που καθιστά αντικείμενο δημόσιας κριτικής την ίδια την δομή της συλλογικής αυτοκυβέρνησης και τους κανόνες συλλογικής λήψης αποφάσεων. Γι' αυτό και είναι απαραίτητο να διεξάγεται ανά τακτά χρονικά διαστήματα, προκειμένου να εντοπίζονται οι αποφάσεις του παρελθόντος, που χρήζουν αναθεώρησης. Από τη δημόσια συζήτηση δε θα πρέπει να εξαιρούνται και θεμελιώδεις αρχές, όπως η ελευθερία, η δικαιοσύνη και η ισότητα, αλλά θα πρέπει να τίθεται εκ νέου ο προβληματισμός για την τρέχουσα φυσιογνωμία τους¹¹³.

Η δημόσια διαβούλευση στο έργο του Καστοριάδη διατρέχει την κοινωνία σε όλα τα επίπεδα κοινωνικών σχέσεων. Σε ό,τι αφορά στην οικονομία, κάνει λόγο για τακτική συμμετοχή των πολιτών στην οικονομική διακυβέρνηση και αυτοδιαχείριση μεσαίων ή μεγάλων παραγωγικών μονάδων από τους εργαζόμενους, προκειμένου να αμβλυνθούν οξείες ανισότητες στη διανομή του πλούτου. Πρόκειται για μία οικονομία που επιτρέπει μεν την ατομική ιδιοκτησία μικρών επιχειρήσεων, αλλά κατά βάση στηρίζεται στη δημόσια ιδιοκτησία των μέσων παραγωγής¹¹⁴.

Τα σημαντικά θέματα οικονομικής πολιτικής (διάρκεια καθημερινής εργασίας, μισθολογικά επίπεδα, κατανομή του εθνικού προϊόντος, μεγάλες επενδύσεις) αποφασίζονται διαβουλευτικά, σε συλλογικά fora. Οι οικονομικές πληροφορίες διακινούνται μέσω κεντρικών μηχανισμών, συνεπώς το στοίχημα είναι πώς θα αποφευχθεί ο συγκεντρωτισμός και τι ισορροπίες θα βρεθούν μεταξύ αυτών των μηχανισμών και της συλλογικής διαβούλευσης¹¹⁵.

Η αξία της διαβούλευσης φαίνεται και στον καθορισμό των εργασιακών όρων, με το επιχείρημα ότι δεν νοείται η στέρηση του δικαιώματος από τα άτομα να διαμορφώνουν ελεύθερα τους βασικούς στόχους και ρυθμίσεις της εργασίας τους. Το ίδιο ισχύει σχετικά με την αξία της δημόσιας διαβούλευσης γύρω από τα ποσοστά των επενδύσεων, την κατανομή του πλεονάσματος, τη μέρα εργασίας, τις προνοιακές ρυθμίσεις και την προστασία του περιβάλλοντος¹¹⁶.

¹¹¹ Κορνήλιος Καστοριάδης, 1991, όπ.π., σελ. 164

¹¹² Κορνήλιος Καστοριάδης, Οι ομιλίες στην Ελλάδα όπ.π., σελ. 76

¹¹³ Cornelius Castoriades, (επιμ., μτφρ. D.A.Curtis) World in Fragments, όπ.π., σελ. 87 βλ. και Κορνήλιος Καστοριάδης, Χώροι του ανθρώπου (μτφρ. Ζ. Σαρίκας) εκδ. Ύψιλον, 1995, σελ. 198: «Το ερώτημα: Τι είναι δίκαιος νόμος; Τι είναι η δικαιοσύνη; -Ποια είναι η «καλή» θέσμιση της κοινωνίας;- γίνεται αυθεντικό ερώτημα (δηλαδή ερώτημα χωρίς τέλος)»

¹¹⁴ Cornelius Castoriades, (επιμ., μτφρ. D.A.Curtis) World in Fragments, όπ.π., σελ. 106

¹¹⁵ David Curtis (επιμ., μτφρ.), The Castoriadis Reader, εκδ. Blackwell 1977, σελ. 58-59, 77-79, 84-85

¹¹⁶ Αλέξανδρος, Κιουπκιολής όπ.π., σελ. 107

Ο αυτοπροσδιορισμός της κοινωνίας σε αυτά τα ζητήματα δεν επιτρέπει μια αρρυθμιστη αγορά, αλλά μία συντονισμένη λήψη αποφάσεων. Με τον τρόπο αυτό αποτρέπεται η διολίσθηση σε μία άναρχη καπιταλιστική αγορά, όπου επικρατεί και αναπαράγεται η άνιση διανομή του πλούτου και η επιρροή των οικονομικά ισχυρών στη διαμόρφωση της πολιτικής ατζέντας. Άρα λοιπόν, η διαβούλευση έρχεται να λειτουργήσει εξισωτικά στον πολιτικό διάλογο, αμβλύνοντας τις κοινωνικές-οικονομικές αντιθέσεις¹¹⁷.

1.2.2. Η ιδέα της διαβούλευσης στον Habermas

1.2.2.1. Γενικά

Σε θεωρητικό πλαίσιο, από τον Γερμανό διανοητή Jurgen Habermas η διαβούλευση αναλύθηκε ως εκείνη η διαδικασία που νομιμοποιεί και ενισχύει τους κανόνες δικαίου¹¹⁸. Το άτομο, ανεξαρτήτως φύλου, φυλής, ηλικίας ή κοινωνικής τάξης, διαμορφώνει αυτόνομα την ταυτότητά του μέσα από τη συμμετοχή του στον δημόσιο βίο. Συγχρόνως νοσηματοδοτεί τη δημοκρατία, καθώς η τελευταία δε νοείται εκτός της αλληλεπίδρασης δικαίου και επικοινωνιακού πράττειν. Έτσι λοιπόν η διαβουλευτική πολιτική καθίσταται κομβική, υπό την προϋπόθεση ότι θα θεσπισθεί ο μηχανισμός που θα διοχετεύει το χωρικά κατακερματισμένο λόγο των πολιτών στα κέντρα λήψης αποφάσεων.

Συνοψίζοντας τη θεωρία του Habermas, διαπιστώνεται ότι θεωρεί απαραίτητη την ενεργό συμμετοχή του ατόμου, προκειμένου να του αποδοθεί η ιδιότητα του πολίτη. Ωστόσο, προβαίνει σε μία σημαντική διαφοροποίηση με τα μέχρι τώρα υποστηριζόμενα: Ενώ η τρέχουσα δημοκρατική διαβούλευση προασπίζει τα συμφέροντα μιας μερίδας της κοινωνίας (περισσότερο ή λιγότερο πλειοψηφικής, ανάλογα με το πόσο εύρυθμα λειτουργεί ένα αντιπροσωπευτικό σύστημα), η χαμπερμασιανή διαβουλευτική δημοκρατία κάνει λόγο περί λήψης αποφάσεων της εξουσίας από κοινού με τους πολίτες¹¹⁹.

Πυρηνικό στοιχείο αυτού του μοντέλου αποτελεί ο διάλογος μέσω του οποίου εκτίθενται επιχειρήματα, αντεπιχειρήματα, αμφιβολίες, μέχρι την επικράτηση του καλύτερου επιχειρήματος – εκείνου δηλαδή που θα έχει τη μέγιστη δυνατή θετική επίδραση στην κοινωνία. Η ισότιμη θέση των διαβουλευομένων είναι αυτή, που νομιμοποιεί την διαδικασία και την τελική απόφαση¹²⁰.

Βέβαια η χαμπερμασιανή διαβούλευση διέπεται από ηθικούς κανόνες πάνω στους οποίους δομείται η διαδικασία διαλόγου. Ένας βασικός κανόνας της ηθικής του διαλόγου είναι η απαγκίστρωση των δρώντων από τις ιδεολογικές τους προϋδεάσεις, προκειμένου το αποτέλεσμα του διαλόγου να είναι γνήσιο και σίγουρα όχι εξαρχής προκαθορισμένο. Πρόκειται ασφαλώς για ένα ιδεώδες πολιτικής αλληλεπίδρασης στα όρια της ουτοπίας, το οποίο ωστόσο αναδεικνύει την ανάγκη για διάχυση του ελέγχου της εξουσίας σε ολόκληρη την κοινωνία.

¹¹⁷ Αλέξανδρος, Κιουπκιολής όπ.π.

¹¹⁸ Jurgen Habermas (μτφρ. Θ. Λουπασάκης) Το πραγματικό και το ισχύον, εκδ. Νέα Σύνορα – Α.Α. Λιβάνη 1996, σελ. 386

¹¹⁹ Μιχαήλ Παρούσης, Διαβουλευτική δημοκρατία και επικοινωνιακή ηθική, εκδ. Ίνδικτος 2005, σελ. 28-29

¹²⁰ John. S Dryzek, Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations, εκδ. Oxford University Press 2000, σελ. 25

Το ερώτημα ωστόσο παραμένει: με ποιο τρόπο η κατανόηση της διαφορετικής άποψης του συνομιλητή, ιδίως από τη στιγμή που συγκρούεται με το προσωπικό συμφέρον, συνεπάγεται την αποδοχή της; Ο Habermas θεωρεί προφανές ότι και μόνη η διαπίστωση ότι η πρόταση του συνομιλητή συμφέρει και το ίδιο το υποκείμενο, αρκεί για την υιοθέτησή της. Ωστόσο, δεν απαντάται ικανοποιητικά τι συμβαίνει στις περιπτώσεις που τα αντικρουόμενα συμφέροντα είναι το ίδιο ισχυρά ή στις περιπτώσεις που υπάρχει διαφωνία παρά την ύπαρξη αμοιβαίου συμφέροντος¹²¹.

1.2.2.2. Η ιστορική και πολιτική αναγκαιότητα της διαβούλευσης

Τούτη η αναγκαιότητα της διαβούλευσης στον Habermas έχει τις ρίζες της ιστορικά στις παθογένειες της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Η αρχή της πλειοψηφίας μετατρέπει τον πολιτικό διάλογο σε μία διαδικασία κενή περιεχομένου, όπου ξεχωρίζει η συνθηματολογία και η απόπειρα χειραγώγησης της πολιτικής κοινότητας. Η περιοδικότητα δε των εκλογών δημιουργεί μία επανάπαυση των πολιτών ως προς τα καθήκοντά τους, με τη διάθεση για γόνιμο διάλογο να ατονεί. Σε ένα ιδεατό μοντέλο διαβουλευτικής δημοκρατίας ακόμη και οι αντιπρόσωποι των τοπικών κοινωνιών θα προκύπτουν εντός ενός πλαισίου δημόσιας διαβούλευσης.

Αυτός είναι και ο λόγος που το μοντέλο της διαβουλευτικής δημοκρατίας θεωρεί πως ο πολιτικός φιλελευθερισμός δεν κατορθώνει να επιτύχει κοινωνική ευημερία. Η καλλιεργούμενη αδιαφορία των πολιτών για τα κοινά, σε συνδυασμό με την ιδεολογική βάση του πολιτικού φιλελευθερισμού – την επιδίωξη του ατομικού συμφέροντος μέσα από δημοκρατικές διαδικασίες – συνθέτουν μία κοινωνία-άθροισμα προσωπικών επιδιώξεων¹²². Τούτο αποτελεί μία ιδεολογική βάση, η οποία σε περιόδους κρίσεων κλιμακώνει τη δυσαρέσκεια απέναντι στο πολιτικό σύστημα και ενισχύει την αδιαφορία, την αποχή και την ιδιωτεία¹²³.

Πιο συγκεκριμένα, ο Habermas παρατηρεί ότι, από το τέλος της δεκαετίας του '60, «το διοικητικό σύστημα φαίνεται πως μπορεί να λειτουργήσει μόνο μέσα σε ένα εξαιρετικά στενό πραξιακό πεδίο· μοιάζει να είναι προσδιορισμένο κατά το μάλλον αντιδραστικό κινητικό τρόπο μιας πολιτικής προσηλωμένης όχι τόσο στο σχεδιασμό, όσο στην αποτροπή των κρίσεων. Στο σημείο εκροής, το ενεργό κράτος προσκρούει γρήγορα σε όρια μιας αδυναμίας καθοδήγησης, καθώς τα λειτουργικά συστήματα και οι μεγάλες οργανώσεις αποφεύγουν, ακολουθώντας μία δική τους λογική, τις άμεσες επεμβάσεις. Στο σημείο εισροής, το πεδίο πρωτοβουλιών της κυβέρνησης και των κομμάτων περιορίζεται επιπλέον λόγω της, είτε εξαιτίας διαφωτισμού είτε εξαιτίας λαϊκισμού, αστάθειας στις επιλογές των ψηφοφόρων, οι δεσμοί των οποίων με τα κόμματα διαρκώς χαλαρώνουν»¹²⁴.

Επιπλέον παρατηρεί πως η ιδέα της εξουσίας προσλαμβάνεται ως η αναρρίχηση συγκεκριμένων ελίτ μέσα από τον κομματικό ανταγωνισμό και τις γενικές εκλογές, στην πολιτική εξουσία, η οποία κατανέμεται μεταξύ κυβέρνησης και αντιπολίτευσης: « [...] σε κάθε πολιτικά οργανωμένη κοινωνία η εκάστοτε επικρατούσα ομάδα ή κυβερνώσα elite (ήτοι, αυτή που διαθέτει τα μέσα ισχύος και επιβολής) καταφέρνει τελικά να κατακυρώσει τη δική της εκδοχή περί

¹²¹ Θεοφάνης Τάσης, Ο διάλογος Habermas και Luhmann. περιοδικό Θέσεις, Τεύχος 119, Απρίλιος-Ιούνιος 2012.

¹²² Μιχαήλ Παρούσης, ό.π., σελ. 122

¹²³ Μιχαήλ Παρούσης, ό.π., σελ. 107-108

¹²⁴ Jürgen Habermas, Το πραγματικό και το ισχύον, ό.π. σελ. 443-444

του ορθού, του δίκαιου και του αληθινού, διαμορφώνοντας ακολούθως και τις αντίστοιχες κανονιστικές αντιλήψεις και προϋδεάσεις (το της καθεστηκυίας αρχής συμφέρον, Πολιτεία, 339 a1-2)»¹²⁵.

Με άλλα λόγια η δημοκρατία έχει ουσιαστικά καταστεί η επικράτηση της πλειοψηφίας, επί της μειοψηφίας. Αυτό που διακυβεύεται σε κάθε εκλογικό αγώνα είναι ποια από τις ελίτ θα κατορθώσει να επηρεάσει και περισσότερο από τις άλλες, τις μάζες των παθητικών εκλογέων, με τις υποσχέσεις τους για την ικανοποίηση των κοινωνικών συμφερόντων: «Καθώς η ιδιότητα του μέλους στις ομάδες συμφερόντων είναι αποτέλεσμα αυστηρής επιλογής, ανενεργός ως επί το πλείστον και με μικρή επιρροή στην πολιτική του συνδέσμου, θεωρείται τώρα ότι ο αγώνας εξουσίας διεξάγεται ουσιαστικά μεταξύ των ελίτ»¹²⁶.

1.2.2.3. Τα στοιχεία και οι κανόνες του δημοσίου διαλόγου

Για να ενισχύσει το συλλογισμό του, ο Habermas υποστηρίζει ότι ο δρόμος προς μια πετυχημένη διαβούλευση περνά μέσα από τις αξιώσεις εγκυρότητας ενός επιχειρήματος, διακρίνοντας μάλιστα τρεις κατηγορίες αξιώσεων: αληθείας, ορθότητας και ειλικρίνειας. Η πρώτη κατηγορία αφορά στην έκθεση γεγονότων και καταστάσεων. Η δεύτερη κατηγορία περί ορθότητας/κοινωνικής νόρμας (το πρέπον) σχετίζεται με τη δημιουργία διαπροσωπικών σχέσεων, ενώ η τρίτη κατηγορία περί ειλικρίνειας αφορά στην έκφραση υποκειμενικών βιωμάτων. Ο δημόσιος διάλογος με αντιπαράθεση επιχειρημάτων («der argumentativer Diskurs») εκκινεί από το σημείο που μία αξίωση εγκυρότητας δε γίνει δεκτή¹²⁷.

Η ιδανική συνθήκη για τη διεξαγωγή αυτού του διαλόγου συνοψίζεται στα εξής στοιχεία:

α) Οι συνομιλητές είναι ικανοί ν' αναλάβουν την ευθύνη των λεγομένων τους και άπαντες στοχεύουν από κοινού στην αναζήτηση της αλήθειας.

β) Οι συμμετέχοντες στο διάλογο είναι ισότιμοι και δύνανται να εκφράσουν τις αντιρρήσεις και τις ενστάσεις τους.

γ) Οι συμμετέχοντες είναι πλήρως χειραφετημένοι από οποιοδήποτε εξωτερικό καταναγκασμό.

δ) Δεν τίθεται ζήτημα χρονικού ορίου του διαλόγου ο οποίος ολοκληρώνεται, όταν γίνει αποδεκτή η αρχικώς απορριφθείσα αξίωση εγκυρότητας.

ε) Δεν υφίσταται πίεση για άμεση δράση ή επεξεργασία νέων δεδομένων.

Με αυτό τον τρόπο, οι εκατέρωθεν απόψεις δοκιμάζονται με όρους ορθολογικότητας και όχι ιδεολογίας, εκφοβισμού ή εξαγοράς¹²⁸.

¹²⁵ Αντώνης Μακρυδημήτρης, Είναι ηθική η πολιτική; Και άλλα ερωτήματα, εκδ. Σάκκουλα, 2015, σελ. 200

¹²⁶ Jürgen Habermas, Το πραγματικό και το ισχύον, ό.π., σελ. 442

¹²⁷ Jürgen Habermas, Το πραγματικό και το ισχύον, ό.π.

¹²⁸ Ibid

Ασφαλώς αυτού του είδους ο μηχανισμός δε θα καταργούσε την αντιπροσώπευση, ωστόσο θα την καθιστούσε περισσότερο ελεγχόμενη· ο μηχανισμός της δημόσιας διαβούλευσης προλειαίνει τη λήψη αποφάσεων νομοθετικού περιεχομένου. Με τον τρόπο αυτό, η ικανοποίηση των συλλογικών συμφερόντων θα ήταν αποτελεσματικότερη (χωρίς τον κίνδυνο ομηρίας από συντεχνιακά συμφέροντα), ενώ και η δυσκίνητη δημοψηφισματική διαδικασία θα ετίθετο στο περιθώριο¹²⁹. Επιπλέον, η λογική της πειθούς που διατρέχει την διαβούλευση θα ενίσχυε την ποιότητα του πολιτεύματος με πολίτες υπεύθυνους, συναισθανόμενους το γενικό και όχι το ίδιον συμφέρον¹³⁰.

Για να αποκτήσει ωστόσο μια διαβουλευτική διεργασία ουσιαστική συμβολή στην λήψη των αποφάσεων, χρειάζεται ένα *minimum* αυτοδέσμευσης των δρώντων. «*Αξίωση εγκυρότητας μπορούν να προβάλουν μόνο εκείνες οι κανονιστικές αρχές με τις οποίες όλοι οι ενδιαφερόμενοι, ως μετέχοντες σε έναν πρακτικό διάλογο, θα μπορούσαν να συμφωνήσουν.*»¹³¹. Γίνεται αναφορά λοιπόν στην αρχή της καθολίκευσης, σύμφωνα με την οποία μια κανονιστική αρχή είναι έγκυρη μόνο όταν όλα τα υποκείμενα την δέχονται, με πλήρη συνείδηση των συνεπειών αλλά και των τυχόν παρενεργειών της¹³². Συνεπώς, για να πραγματωθεί η καθολική αποδοχή, θα πρέπει η κανονιστική αρχή που έχει προταθεί να λαμβάνει υπόψη της τους συλλογικούς στόχους της κοινωνίας, ούτως ώστε όλοι οι δρώντες να αποσκοπούν αβίαστα στην επίτευξη της γενικής βούλησης¹³³.

Γράφει χαρακτηριστικά πως πραγματικά αμερόληπτη άποψη είναι εκείνη «*με την οποία γενικεύσιμοι είναι μόνο οι κανόνες που μπορούν να υπολογίζονται στη γενική συναίνεση, επειδή ενσαρκώνουν φανερά ένα συμφέρον κοινό σε όλους τους θιγόμενους – και άρα κερδίζουν τη διυποκειμενική αναγνώριση. Η αμερόληπτη διαμόρφωση της κρίσης εκφράζεται συνεπώς σε μια αρχή, η οποία αναγκάζει καθέναν που ανήκει στον κύκλο των θιγόμενων να μπει κατά τη στάθμιση των διαφερόντων στη θέση όλων των άλλων...*»¹³⁴.

Πάντως η επιχειρηματολογία σε μία δημόσια διαβούλευση οφείλει να ακολουθεί ακόμη πιο συγκεκριμένους πρακτικούς κανόνες. Για παράδειγμα, κανένας ομιλών δεν επιτρέπεται να αντιφάσκει. Επιπλέον, κάθε ομιλών ο οποίος αποδίδει μια ιδιότητα/χαρακτηριστικό («ένα κατηγορούμενο Φ») σε κάτι (σε «ένα αντικείμενο α»), πρέπει να είναι έτοιμος να αποδώσει το

¹²⁹ Μιχαήλ, Παρούσης ό.π., σελ. 31

¹³⁰ Μιχαήλ Παρούσης, ό.π., σελ. 32

¹³¹ Ευγενία Καλλιγέρη, Ηθική στην πολιτική κατά τον Habermas, Μεταπτυχιακή Εργασία, ΠΜΣ Δημόσιο Δίκαιο και Δημόσια Πολιτική, ΕΚΠΑ, Αθήνα, σελ. 33 παρ. σε Μαγγίνη Γ.

¹³² Η αρχή δηλαδή της «καθολίκευσης» διαφέρει μεταξύ της φιλοσοφίας Habermas και Kant Βλ. Bjarne Melkevik Le modèle communicationnel en science juridique : Habermas et le droit, Les Cahiers de droit, Volume 31, numéro 3, 1990 www.erudit.org (τ. πρόσβαση στις 10-13-2017), σελ. 910-911 «*Il faut d'abord faire observer que la notion d'universalité n'a pas le même sens que dans l'héritage de Kant. Loin de concevoir l'universalité comme une relation monologique entre un énoncé ou un sujet et une pure idée d'universalité que l'on tenterait de formaliser à l'aide de nos faibles capacités humaines, Habermas conçoit plutôt l'universalité dans une perspective dialogique où le sens de l'universalité est rattaché aux exigences de validité. La question de la reconstruction de la rationalité et le concept d'universalité se joignent précisément en ce point où le consensus fondé rationnellement dépend des intérêts communs à toute personne concernée dans une reconnaissance universelle. C'est ainsi qu'un moment « critique » est légitimé sur une base normative*»

¹³³ Ευγενία Καλλιγέρη, ό.π., σελ. 33-34

¹³⁴ Jürgen Habermas, Η ηθική της επικοινωνίας, εκδ. Εναλλακτικές Εκδόσεις, 1997, σελ. 81

ίδιο χαρακτηριστικό σε κάθε άλλο αντικείμενο που ομοιάζει ως προς όλες τις σημαντικές πτυχές με το πρώτο. Ακόμη, διαφορετικοί ομιλούντες δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιούν την ίδια έκφραση με διαφορετικές σημασίες – πρέπει να υπάρχει ορολογική ταύτιση, για τη διευκόλυνση του διαλόγου¹³⁵.

Οι ανωτέρω κανόνες είναι λογικής και σημασιολογικής φύσης. Από πραγματολογικής άποψης (ως προς την αναζήτηση της αλήθειας δηλαδή) οι δύο βασικοί κανόνες που προκύπτουν είναι οι εξής: Εν πρώτοις κάθε ομιλών μπορεί να ισχυριστεί μόνο αυτό που ο ίδιος πιστεύει. Έπειτα, όποιος θίγει μια δήλωση ή έναν κανόνα, που δεν αποτελεί αντικείμενο της συζήτησης, θα πρέπει να αναφέρει τον λόγο που το κάνει. Με αυτόν τον τρόπο, ο Habermas θεωρεί ότι πιστοποιείται η πρόθεση ειλικρίνειας των συμμετεχόντων¹³⁶.

Στον συναγωνισμό για το καλύτερο επιχείρημα, ο Γερμανός στοχαστής διαβλέπει κι ένα τρίτο σετ κανόνων, διαδικαστικού χαρακτήρα¹³⁷. Ασφαλώς ο πρώτος και σημαντικότερος κανόνας είναι ότι κάθε ικανό προς ομιλία και δράση υποκείμενο μπορεί να πάρει μέρος σε έναν δημόσιο διάλογο. Εκτός απ' αυτό όμως, κάθε συμμετέχων μπορεί να αμφισβητήσει οποιονδήποτε ισχυρισμό. Επίσης, ο καθένας μπορεί να εισαγάγει στο διάλογο οποιονδήποτε ισχυρισμό. Τέλος, ο καθένας έχει την δυνατότητα να εκφράσει τις στάσεις, τις επιθυμίες και τις ανάγκες του.

1.2.2.4. Η εξισορρόπηση των συμφερόντων και η λειτουργία του πολιτεύματος και του δικαίου

Ο Habermas αποφαινεται λοιπόν ότι απαραίτητο πρόκριμα για την ψήφιση των νόμων και τη νομιμοποίηση των θεσμών αποτελεί μια ευρεία διαβούλευση¹³⁸, τελούμενη με ορθολογικό τρόπο¹³⁹. Είναι ο μοναδικός τρόπος να ανακτήσει το κράτος δικαίου τη χαμένη του αξιοπιστία και να υλοποιήσει τους καταστατικούς του στόχους. Η επικοινωνιακή αλληλόδραση υποστασιοποιεί και προσδίδει το απαιτούμενο κύρος στο δίκαιο και το κράτος δικαίου, σύμφωνα με το Γερμανό φιλόσοφο, αίροντας όσα εμπόδια το εκτρέπουν από την επίτευξη της αποστολής του¹⁴⁰.

Η αποστολή αυτή συνίσταται πρωτευόντως στην εδραίωση των βασικών ελευθεριών, με κεντρικό αξίωμα το ότι οι πολίτες είναι αυτόνομα υποκείμενα, τα οποία σέβονται το ένα το άλλο και πειθαρχούν στους νόμους αυτοβούλως. Μέσω της συμμετοχικής διαβούλευσης, οι πολίτες εξελίσσονται από αποδέκτες των κανόνων δικαίου σε συν-δημιουργούς του δικαίου. Αυτή η δυνατότητα συνδιαμόρφωσης του δικαίου ερείδεται στην ίση κατανομή ευκαιριών σε όλους ως

¹³⁵ Jurgen Habermas, Η ηθική της επικοινωνίας, όπ.π., σελ. 110

¹³⁶ Jurgen Habermas, Η ηθική της επικοινωνίας, όπ.π., σελ. 111

¹³⁷ Jurgen Habermas, Η ηθική της επικοινωνίας, όπ.π., σελ. 111-112

¹³⁸ Μιχαήλ Παρούσης, όπ.π., σελ. 115

¹³⁹ Μιχαήλ Παρούσης, όπ.π., σελ. 100

¹⁴⁰ Jurgen Habermas, Η ηθική της επικοινωνίας, όπ.π., σελ. 22

προς το δικαίωμα εκφοράς δημόσιου λόγου. Η χαμπερμασιανή εκδοχή της ισηγορίας είναι ο ακρογωνιαίος λίθος του δημοκρατικού πολιτεύματος¹⁴¹.

Σε αυτό το πλαίσιο αυτονομίας των υποκειμένων στον ιδιωτικό και δημόσιο βίο (που εκφράζεται μέσα ιδίως από την ισηγορία), σχηματίζεται ένα πεδίο επικοινωνιακής αλληλόδρασης που συνδέεται με την πολιτική και την ηθική, εντός του οποίου διαμορφώνεται το δίκαιο. Στο πεδίο αυτό εμφανίζονται αντίρροπες τάσεις, αντικρουόμενα συμφέροντα, αντιμαχόμενες ιδεολογίες. Η συνάντηση και η ζύμωση όλων αυτών των αντιθετικών στοιχείων τελείται με μη θεσμοθετημένο τρόπο και γεννά αυτό που αποκαλούμε κοινή γνώμη. Ο τρόπος με τον οποίο αυτό το άτυπο μόρφωμα μπορεί να αποκτήσει ρόλο και επιρροή στην ενάσκηση της πολιτικής εξουσίας απασχολεί την χαμπερμασιανή σκέψη. Ο μόνος δρόμος φαίνεται να είναι η θεσμοθέτηση των άτυπων διαβουλευτικών διεργασιών και η οργάνωσή τους με τρόπο που να συμβάλουν στην κρατική εξουσία¹⁴².

Με άλλα λόγια, οι συγκρούσεις που προκύπτουν εντός του κοινωνικού πλαισίου μπορούν να αποκατασταθούν μόνο μέσα από έναν δημόσιο διάλογο που τηρεί μία βασική ηθική δέσμευση: τη συναινετική διευθέτηση των συγκρούσεων. Η συμφωνία στην οποία θα καταλήξουν τα διαβουλεύόμενα μέρη θα πρέπει να εκφράζει, όπως είπαμε, την κοινή βούληση. Για να γίνει αυτό, η επιχειρηματολογία των μερών θα πρέπει να είναι τέτοια που να καθιστά ανεπηρεάστη τη διαμόρφωση της βούλησης. Πρέπει να εξασφαλίζεται, δηλαδή, ότι ο κάθε θιγόμενος έχει την δυνατότητα να συναινέσει εκουσίως¹⁴³.

Πώς όμως επιλύεται το ζήτημα των συμμετεχόντων σε μία διαβουλευτική διαδικασία, οι οποίοι θα βρεθούν στο τέλος με θιγόμενα συμφέροντα; Κατά τον Γερμανό στοχαστή, η αρχή της καθολίκευσης απαιτεί τη συμμετοχή στο δημόσιο διάλογο, ακόμη κι αν εκ προοιμίου γνωρίζουμε ότι δε θα ικανοποιηθούν τα συμφέροντά μας. Κάποια άλλη στιγμή, οι θιγόμενοι θα καταστούν ευνοημένοι και τανάπαλιν. Με τον τρόπο αυτό, δημιουργείται μια άτυπη ισορροπία συμφερόντων¹⁴⁴. Φαίνεται με μια πρώτη προσέγγιση πως έτσι καλλιεργείται ένας σχετικισμός, εντούτοις δίδονται παράλληλα και άπειρες δυνατότητες συμφωνιών, που η επίτευξή τους εξαρτάται αποκλειστικά από τα συμμετέχοντα υποκείμενα¹⁴⁵.

Η καινοτομία, που εισάγει η θεώρηση του Habermas, στον τρόπο λειτουργίας της δημοκρατίας, σχετίζεται με τη σύνδεση¹⁴⁶ του καθημερινού δημόσιου χώρου επικοινωνίας με τις πολιτικές αποφάσεις και την κεντρική κρατική εξουσία. Ο Habermas ονομάζει αυτούς τους δύο χώρους ως τροχιές της διαβουλευτικής πολιτικής. Κοινό στοιχείο των χώρων διαβούλευσης, ανεξαρτήτως της φυσιογνωμίας τους, αποτελεί η ισότητα μεταξύ των υποκειμένων και η εξάλειψη κάθε μορφής καταναγκασμού και ανελευθερίας.

Στην προσπάθειά του, λοιπόν, να περιγράψει αυτούς τους χώρους, αντιπαραθέτει το κέντρο με την περιφέρεια. Από τη μία μεριά υπάρχουν οι κεντρικοί θεσμοί (κυβέρνηση,

¹⁴¹ Μιχαήλ, Παρούσης, *όπ.π.*, σελ. 103-104

¹⁴² Μιχαήλ Παρούσης, *όπ.π.*, σελ. 106

¹⁴³ Jürgen Habermas, *Η ηθική της επικοινωνίας*, *όπ.π.*, σελ. 88

¹⁴⁴ Jürgen Habermas, *Η ηθική της επικοινωνίας*, *όπ.π.*, σελ. 89-90

¹⁴⁵ Ευγενία Καλλιγέρη, *όπ.π.*

¹⁴⁶ Μιχαήλ Παρούσης, *όπ.π.*, σελ. 116-117

δικαστήρια κ.α.) και γύρω τους αναπτύσσεται μια εσωτερική περιφέρεια που χαρακτηρίζεται από δικαιώματα αυτοδιοίκησης ή άλλες διοικητικές λειτουργίες (πανεπιστήμια, συνδικάτα, ιδρύματα κ.α.). Ακόμη πιο έξω, αναπτύσσεται μια εξωτερική περιφέρεια με συγκεχυμένα κοινωνικά πεδία. Αυτή η περιφέρεια, για να έχει συμβολή στα κοινά, πρέπει να ενσαρκώνεται μέσα ώριμη πολιτική κοινωνία που διαβουλεύεται με ορθολογικούς όρους και πολιτική καλλιέργεια.

Με τον τρόπο αυτό οι πολιτικές αποφάσεις των κεντρικότερων θεσμών μπορούν να επηρεαστούν: *«Η παράνομη ανεξαρτητοποίηση της διοικητικής και κοινωνικής εξουσίας από τη δημοκρατικά παραγμένη επικοινωνιακή ισχύ αποτρέπεται στον βαθμό που η περιφέρεια είναι ικανή και έχει αρκετές αφορμές να εξιχνιάσει τα λανθάνοντα (και μόνον πολιτικώς αντιμετωπίσιμα) προβλήματα της κοινωνικής ενσωμάτωσης, να τα εξακριβώσει, να τα θεματοποιήσει δραστικά και να τα εισαγάγει μέσω των αγωγών του κοινοβουλευτικού συμπλέγματος (ή των δικαστηρίων στο πολιτικό σύστημα)»*¹⁴⁷.

Για τον Habermas επομένως η διαβουλευτική δημοκρατία σε μία ώριμη πολιτική κοινωνία λειτουργεί ως δίαυλος διπλής κατεύθυνσης. Από την μία μεριά οι αποφάσεις και τα συμφέροντα της κοινωνίας εισρέουν στη νομοθετική διαδικασία. Από την άλλη, η διοίκηση συναντά την αντίδραση των κοινωνικών συμφερόντων και των οργανώσεων που ασκούν αντίσταση κατά την εφαρμογή ενός νόμου. Το στοιχείο που διέπει τη λειτουργία του διαβουλευτικού δημοκρατικού πολιτεύματος είναι η πολυφωνική δημοσιότητα. Μπορεί οι φωνές των διαφόρων κοινωνικών ομάδων να συνθέτουν ένα άναρχο τοπίο, γεννάται εντούτοις το πλεονέκτημα μιας διαρκούς κοινωνικά ευαισθητοποιημένης κριτικής¹⁴⁸.

Ωστόσο, η προσέγγιση του Habermas πραγματοποιείται σε μία εποχή που τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης αναδύονται. Ενδεχομένως, στη θεώρηση αυτή να μην είχε ληφθεί υπόψη η ενισχυμένη δυνατότητα των Μέσων Μαζικής ενημέρωσης να κατευθύνουν μαζικά το δημόσιο διάλογο.

1.2.3. Η διαβούλευση στον Rawls

1.2.3.1. Γενικά προαπαιτούμενα της δημόσιας διαβούλευσης στον Rawls

Ο Rawls σε όλο το έργο του, κυρίως όμως στη μελέτη του για την ιδέα του δημόσιου λόγου (public reason)¹⁴⁹ αναφέρεται ρητά στο ζήτημα της διαβουλευτικής δημοκρατίας και στην ιδέα της διαβούλευσης καθ' αυτήν. *«Όταν οι πολίτες»*, γράφει χαρακτηριστικά, *«διαβουλεύονται, ανταλλάσσουν απόψεις και συζητούν τους λόγους για τους οποίους υποστηρίζουν διάφορα δημόσια πολιτικά ζητήματα, φαντάζονται ότι οι πολιτικές τους απόψεις μπορεί να αναθεωρηθούν μέσα από συζητήσεις με άλλους πολίτες· και γι' αυτό»*, συνεχίζει και ολοκληρώνει το συλλογισμό του, *«η διαβουλευτική δημοκρατία αναγνωρίζει (...) ότι χωρίς την ευρέως διαδεδομένη διαπαιδαγώγηση όλων των πολιτών στις βασικές πλευρές της συνταγματικής δημοκρατικής διακυβέρνησης και χωρίς ένα κοινό ενημερωμένο γύρω από τα πειστικά προβλήματα δεν μπορούν (...) να ληφθούν κρίσιμες πολιτικές και κοινωνικές αποφάσεις»*¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Ευγενία Καλλιγέρη, ό.π., σελ. 56

¹⁴⁸ Ευγενία Καλλιγέρη, ό.π., σελ. 55

¹⁴⁹ Βλ John Rawls, *Το Δίκαιο των Λαών και «Η Ιδέα της Δημόσιας Λογικής Αναθεωρημένη»*, εκδ. Ποιότητα, 2002.

¹⁵⁰ John Rawls, *Το Δίκαιο των Λαών και «Η Ιδέα της Δημόσιας Λογικής Αναθεωρημένη»*, ό.π., σελ. 242-244

Κεντρικό στοιχείο και στη ρωλσιανή θεώρηση της διαβούλευσης (όπως και στις προηγούμενες που είδαμε) αποτελεί η αμεροληψία¹⁵¹. Η συζήτηση στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης διεξάγεται μεταξύ ελεύθερων και ίσων πολιτών, οι οποίοι απαγκιστρωμένοι από τις όποιες προϋποθέσεις τους διαλέγονται και στο τέλος λαμβάνουν αποφάσεις μέσα από μία αμερόληπτη επιχειρηματολογία. Βασικές παραδοχές για τη νομιμοποίηση ενός τέτοιου διαλόγου είναι ότι η πληροφόρηση των πολιτών στα εκάστοτε ζητήματα είναι η πληρέστερη δυνατή, ότι η δημοκρατική διαβούλευση είναι ο αποτελεσματικότερος τρόπος για τη λήψη ορθών αποφάσεων και ότι η δημοκρατική διαβούλευση οδηγεί σε δίκαια αποτελέσματα, εφόσον όλοι οι πολίτες έχουν μετάσχει ελεύθερα και ισότιμα.

Βέβαια, μια τέτοια συνθήκη δεν είναι εύκολα επιτεύξιμη. Την κοινωνία χαρακτηρίζουν συγκρουόμενα κοινωνικά και οικονομικά συμφέροντα που με τη σειρά τους παράγουν διαφορετικές αντιλήψεις για το αγαθό¹⁵². Κάτι τέτοιο, όσο δημοκρατική και πλουραλιστική θεωρείται μια κοινωνία, καθιστά τη συναίνεση σε δημόσια ζητήματα αδύνατη. Πάρα ταύτα, ο Rawls δεν θεωρεί ουτοπική μια τέτοια συναίνεση. Θεωρεί πως η προσήλωση στην πολιτική διαδικασία διευθέτησης θεμελιακών συνταγματικών ζητημάτων αποτελεί αφετηρία μιας πετυχημένης συνεργασίας των μερών. Από εκεί ξεκινά μια ευρύτερη συνεργασία σε κάθε δημόσιο ζήτημα, μέσω του διαλόγου και της εμπιστοσύνης που αρχίζουν να έχουν οι πολίτες μεταξύ τους¹⁵³.

Η διαβουλευτική δημοκρατία στον Rawls συγκροτείται πάνω σε τρεις βασικούς άξονες. Σε πρώτο επίπεδο, διαπνέεται από τον ορθό λόγο ο οποίος διαμορφώνει μία δημόσια λογική. Δεύτερον, προϋποθέτει ένα σύνολο θεσμών και κανόνων, που να καθορίζει τα χαρακτηριστικά των νομοθετικών διαβουλευτικών σωμάτων. Τρίτον, απαιτεί τη βούληση των πολιτών να εδραιώσουν το ιδεώδες της δημόσιας λογικής στη δημοκρατική πολιτική τους συμπεριφορά¹⁵⁴. Ο απώτερος σκοπός είναι η διάπλαση μίας δημοκρατικής πολιτικής κοινωνίας όπου ίσοι πολίτες *«ως συλλογικό σώμα, ασκούν την ύπατη πολιτική εξουσία και την ύπατη εξουσία καταναγκασμού ο ένας πάνω στον άλλον, καθώς υιοθετούν νόμους και τροποποιούν το σύνταγμα τους»*¹⁵⁵.

Με βάση τη γενικότερη θεώρηση του Ρωλς, οι πολιτικές ομάδες εμφανίζονται στο δημόσιο διάλογο, απευθυνόμενες σε ομάδες που δεν έχουν τις ίδιες αντιλήψεις. Με τον τρόπο αυτό, θα αναγκαστούν να ακονίσουν τις απόψεις τους ούτως ώστε να πείσουν ένα ευρύτερο κοινό για την ορθολογικότητά τους. Εάν το επιτύχουν, πέρα από το όφελος της πλειοψηφίας που θα έχει συσπειρωθεί γύρω τους, θα έχει σχηματιστεί μία πολιτική αντίληψη περί δικαιοσύνης, ευρείας αποδοχής και νομιμοποίησης¹⁵⁶.

Το ερώτημα που θέτει ο Rawls, είναι κατά πόσο μια τέτοια συναίνεση σε θεμελιώδη ζητήματα, αφήνει χώρο για πραγματική διαβούλευση στο μέλλον. Κι αυτό γιατί, όταν οι

¹⁵¹ Laverne Jacobs, From Rawls to Habermas: Towards A Theory of Grounded Impartiality in Canadian Administrative Law, Osgoode Hall Law Journal (2014) Τόμος 51, τεύχος 2 <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol51/iss2/5/>, σελ. 547 (τ. πρόσβαση στις 22-02-2020)

¹⁵² John Rawls (μτφρ. Φίλιππος Βασιλόγιαννης), Θεωρία της δικαιοσύνης, εκδ. Πόλις 2010, σελ. 488 επ.

¹⁵³ John Rawls (μτφρ. Σπύρος Μαρκέτος), Ο πολιτικός φιλελευθερισμός, εκδ. Μεταίχμιο 2004, σελ. 210

¹⁵⁴ John Rawls, Το Δίκαιο των Λαών και «Η Ιδέα της Δημόσιας Λογικής Αναθεωρημένη», όπ.π., σελ. 242

¹⁵⁵ John Rawls, Ο πολιτικός φιλελευθερισμός, όπ.π., σελ. 259

¹⁵⁶ John, Rawls, Ο πολιτικός φιλελευθερισμός, όπ.π., σελ. 207

συνθήκες απαιτούν θεμελιώδεις τροποποιήσεις σε συνταγματικά ζητήματα, τότε μοιραία, δύνανται να εμφανισθούν και να εισχωρήσουν νέες πολιτικές αντιλήψεις που ανατρέπουν την αρχική συνταγματική συναίνεση. Μια συζήτηση σε επίπεδο αρχών, ακόμα και θεμελιωδών ελευθεριών, έστω και αν αυτό συμβαίνει υπό εξαιρετικές συνθήκες, οδηγεί αναγκαία σε «συναίνεση κατά κυριολεξία». Ωστόσο, ο Rawls δεν ορίζει αυτή τη «συναίνεση κατά κυριολεξία» ως έναν τρόπο ερμηνείας του Συντάγματος¹⁵⁷.

Όπως και στον Habermas, έτσι και στη ρωλσιανή θεώρηση, η ηθική της διαβούλευσης συνίσταται στην επικράτηση του καλύτερου επιχειρήματος και σε επίπεδο αρχών, όπως η ελευθερία και η ισότητα. Ούτως ή άλλως οι αρχές της δικαιοσύνης αποτελούν για τον Rawls ζήτημα συνεπούς και συνεκτικής ακολουθίας εντός μιας ορισμένης διαδικασίας, η οποία εγγυάται το ακριβοδίκαιο αποτέλεσμα¹⁵⁸. Τούτο σημαίνει πως οι κανόνες υπό τους οποίους διεξάγεται η διαβούλευση και ανταλλάσσονται τα επιχειρήματα συνιστούν αναγκαίο όρο της διαδικασίας.

Στο ρωλσιανό εύρημα της πρωταρχικής θέσης, τα μέρη θεωρούνται ορθολογικά αυτόνομα και δε δεσμεύονται από κάποια δεδομένη αρχή του δικαίου και της δικαιοσύνης. Προσέρχονται στη διαβούλευση διαθέτοντας τη δική τους (ορθολογική) οπτική γωνία στα πράγματα¹⁵⁹. Εκεί, θεωρούμε ότι έχουν συνεργαστεί σε ένα κλίμα επιείκειας και αμοιβαίου σεβασμού, συμφωνώντας ποιες είναι οι θεμελιώδεις αρχές της δικαιοσύνης. Το διαβουλευτικό στάδιο αυτό, ο Rawls το χαρακτηρίζει ως καθαρή διαδικαστική δικαιοσύνη¹⁶⁰. Αυτοί οι επιεικείς όροι συνεργασίας των μερών δεν τους έχουν επιβληθεί από κάποια εξωτερική εξουσία, αλλά εναπόκεινται αποκλειστικά στη βούλησή τους.

Εκτός της ελευθερίας που απολαμβάνουν τα μέρη για να διαβουλευθούν για τους όρους της πολιτικής δικαιοσύνης, τη στιγμή της διαβούλευσης (θεωρούμε ότι) έχουν αποτιμήσει τα υπέρτερα συμφέροντα των πολιτών που εκπροσωπούν και αποφασίζουν με γνώμονα αυτά¹⁶¹. Η ετερότητα δηλαδή κάθε μέρους (οι προσωπικές του φιλοσοφικές, θρησκευτικές, ηθικές προϋδεάσεις και συμφέροντα) θα ικανοποιηθούν, μόνο εάν έχουν συμφωνηθεί πρώτα οι αρχές που διέπουν το γενικό συμφέρον του συνόλου. Οι πρώτες αρχές της δικαιοσύνης αντανakλούν

¹⁵⁷ John, Rawls, Ο πολιτικός φιλελευθερισμός, ό.π., «Αναλογιστείτε για παράδειγμα τις συνταγματικές τροπολογίες της ανοικοδόμησης στις Ηνωμένες Πολιτείες, μετά την κρίση του εμφυλίου πολέμου. Η συζήτηση για τούτες και για άλλες θεμελιώδεις τροποποιήσεις του αμερικανικού συντάγματος ανάγκασε τις ομάδες που ανταγωνίζονταν μεταξύ τους να επεξεργαστούν πολιτικές αντιλήψεις οι οποίες περιείχαν θεμελιώδεις ιδέες, στο φως των οποίων το σύνταγμα, όπως το κατανοούσαν μέχρι τότε, μπορούσε να αλλάξει. Η συνταγματική συναίνεση στο επίπεδο των αρχών, αν τη δούμε χωριστά από κάθε υποκείμενη της αντίληψη της κοινωνίας και του πολίτη-καθώς κάθε ομάδα έχει τους δικούς της λόγους- σημαίνει μία συναίνεση κατά κυριολεξία. Στερείται εκείνα τα εννοιολογικά μέσα που δείχνουν πως πρέπει να τροποποιείται και να ερμηνεύεται το σύνταγμα.

Με το βάθος της συναίνεσης συνδέεται και ένας τελευταίος λόγος. Σε ένα συνταγματικό σύστημα, όπου υφίσταται ο δικαστικός έλεγχος των νόμων ή ο έλεγχος του από κάποιο άλλο θεσμικό σώμα, είναι αναγκαίο οι δικαστές ή τα μέλη αυτού του άλλου σώματος να αναπτύσσουν μια πολιτική αντίληψη της δικαιοσύνης στο φως της οποίας, κατά την αποψη τους, θα πρέπει να ερμηνεύεται το σύνταγμα και να κρίνονται οι σημαντικές δικαστικές μάχες.»

¹⁵⁸ Φίλιππος Βασιλόγιαννης, Ενοράσεις και κατασκευές, Π. Rawlsιανή και διαβουλευτική κατασκευοκρατία, (προδημοσίευση), <http://users.uoa.gr/~pvassil/I&C-II.%20Conceptions-%20and%20Discourse-Based%20Constructivisms.pdf>, σελ. 31 (τ. πρόσβαση στις 18/02/2020)

¹⁵⁹ John Rawls, Θεωρία της δικαιοσύνης, ό.π., σελ. 486-487.

¹⁶⁰ John Rawls, Ο πολιτικός φιλελευθερισμός, ό.π., σελ. 110

¹⁶¹ John Rawls, Ο πολιτικός φιλελευθερισμός, ό.π., σελ. 111-112

μία κοινή αντίληψη για το αγαθό και ιδανικά αφήνουν χώρο στους πολίτες να αλλάξουν απόψεις πάνω στα προσωπικά τους δόγματα, όποτε το θελήσουν.

Η διαβούλευση στο ρωσισανό έργο, συνιστά συν τοις άλλοις εφαρμογή του πολιτικού φιλελευθερισμού, αφού καλείται να επιτύχει την επάλληλη συναίνεση των θρησκευτικών, φιλοσοφικών και ηθικών δογμάτων. Αυτή η αντίληψη βλέπει τη δικαιοσύνη ως αυθυπόστατη αξία, για το περιεχόμενο της οποίας οι πολίτες καλούνται να παραμερίσουν (χωρίς να απαρνηθούν) τις θρησκευτικές, ηθικές κ.α. διαφορές και να συζητήσουν δημόσια. Ασκώντας την ελευθερία της σκέψης και της συνείδησης που διαθέτουν, καλούνται να διαμορφώσουν μια συνταγματική τάξη που να μην μπορεί να απηχεί (και να συνδέεται με) τις ατομικές τους αξίες και δόγματα, αλλά φέρει ένα περιεχόμενο στο οποίο συγκλίνουν άπαντες¹⁶².

Η ανάγκη που ωθεί στο δημόσιο διάλογο προκύπτει από τη διαπίστωση ότι δεν υπάρχουν γενικώς αποδεκτές απαντήσεις για όλα ή έστω για τα περισσότερα ερωτήματα πολιτικής δικαιοσύνης¹⁶³. Από αυτά τα ερωτήματα λίγα μπορούν να επιλυθούν ικανοποιητικά, υποστηρίζει ο Rawls. Ωστόσο, θα πρέπει μέσα από το δημόσιο διάλογο, να εντοπιστούν τα πιο θεμελιώδη ζητήματα/ερωτήματα, να προκύψουν καθαρές και απλές αρχές λειτουργίας του συνταγματικού καθεστώτος και να πλαισιωθούν με θεσμούς καθολικά σεβαστούς που να μην προξενούν συγκρουσιακές τάσεις¹⁶⁴. Εάν επιτευχθεί αυτό, η διαβούλευση σε αυτή την πρωταρχική κατάσταση, έχει εκπληρώσει τον πολιτικό της σκοπό.

1.2.3.2. Συναίνεση και δημόσιος λόγος

Οι αξίες (αρετές) που θεωρεί ο Rawls ότι καθιστούν αποτελεσματική μια διαβούλευση και κατ' επέκταση ένα συνταγματικό καθεστώς είναι η ανεκτικότητα, η διάθεση για εκατέρωθεν υποχωρήσεις από τις προσωπικές πεποιθήσεις, τα λογικά επιχειρήματα, και το αίσθημα της επιείκειας. Όταν η δημόσια κουλτούρα είναι μπολιασμένη με αυτά τα στοιχεία, τότε οι επιμέρους κρίσεις των διαβουλευομένων τείνουν να συγκλίνουν αρκετά, καθώς υπάρχει αμοιβαίος σεβασμός. Ακόμη κι όταν κάποτε εμφανιστούν αξίες που συγκρούονται με τις προαναφερθείσες και κατ' επέκταση με τη φιλελεύθερη πολιτική αντίληψη περί δικαιοσύνης, μοιραία θα υποσκελιστούν από τον μηχανισμό κοινωνικής συνεργασίας που θα έχει πια παγιωθεί¹⁶⁵.

Η συναίνεση στην οποία στοχεύει το διαβουλευτικό πλαίσιο θα πρέπει να διαμορφώνει θεσμούς που θα επιτρέπουν στους πολίτες να ζουν με τον τρόπο που θέλουν, εφόσον βέβαια δεν κλονίζεται το συνταγματικό οικοδόμημα. Ο Rawls το αντιμετωπίζει ως σχέση «δούναι και λαβείν»: οι πολίτες δείχνουν αφοσίωση στη δικαιοσύνη και τις αξίες που προαναφέραμε, και το συνταγματικό καθεστώς τους ανταμείβει με επιείκεια και ανεκτικότητα απέναντι στον τρόπο ζωής τους. Έτσι μία κοινωνία καθίσταται αληθινά δίκαιη και αντίστοιχα οι πολίτες της ορθολογικοί, καθώς μαθαίνουν να επιδιώκουν τρόπους ζωής που δε συγκρούονται με το δίκαιο¹⁶⁶.

¹⁶² John Rawls, Ο πολιτικός φιλελευθερισμός, ό.π., σελ. 34-35

¹⁶³ John Rawls, Θεωρία της δικαιοσύνης, ό.π., σελ. 481

¹⁶⁴ John Rawls, Ο πολιτικός φιλελευθερισμός, ό.π., σελ. 197

¹⁶⁵ John Rawls, Ο πολιτικός φιλελευθερισμός, ό.π., σελ. 198

¹⁶⁶ John Rawls, Ο πολιτικός φιλελευθερισμός, ό.π., σελ. 255-256

Ως προς το εύρος της συναίνεσης, μια κοινωνία θεωρείται φιλελεύθερη, όταν έχει διασφαλίσει μέσα από τη νομοθεσία την ελευθερία της συνείδησης και της σκέψης και όχι απλώς του πολιτικού λόγου και της σκέψης. Επιπλέον θα πρέπει να διασφαλίζονται και άλλες επιμέρους ελευθερίες, όπως το συνεταιρίζεσθαι, η ελεύθερη μετακίνηση και η ικανότητα όλων των πολιτών να καλύπτουν τις βασικές τους ανάγκες. Με αυτές τις προϋποθέσεις, ο Rawls θεωρεί πως κάθε υποκείμενο μπορεί να μετάσχει ανεμπόδιστα στο δημόσιο διάλογο για κάθε ζήτημα¹⁶⁷.

Στο σημείο αυτό, παρατηρούμε ότι η ρωλιανή σκέψη συνδέει την ενασχόληση με τα δημόσια ζητήματα με το βιοτικό επίπεδο των πολιτών. Παρότι δεν υπεισέρχεται σε λεπτομέρειες (ως προς τον βαθμό της προσωπικής ευημερίας που να επιτρέπει τη δημόσια παρουσία), θεωρεί κρίσιμο ένα στοιχειώδες επίπεδο ευημερίας: *«Το ουσιώδες συνταγματικό ζήτημα εδώ είναι μάλλον, ότι όταν βρίσκονται κάτω από ένα επίπεδο υλικής και κοινωνικής ευημερίας, καθώς και εκπαίδευσης και τεχνικής γνώσης, οι άνθρωποι απλούστατα δεν μπορούν να συμμετάσχουν στην κοινωνία ως πολίτες, πόσο μάλλον ως ίσοι πολίτες. Τι καθορίζει το επίπεδο ευημερίας και παιδείας, κάτω από το οποίο συμβαίνει κάτι τέτοιο, μια πολιτική αντίληψη δεν είναι αρμόδια να πει. Πρέπει κανείς να κοιτάζει τη συγκεκριμένη κοινωνία. Αλλά τούτο δεν σημαίνει ότι αυτό καθαυτό το ουσιώδες συνταγματικό ζήτημα δεν είναι απολύτως ξεκάθαρο: το επίπεδο είναι εκείνο που απαιτείται, ώστε να αποκτήσει την απαραίτητη βαρύτητα η ιδέα της κοινωνίας ως επιεικούς συστήματος συνεργασίας μεταξύ ελεύθερων και ίσων πολιτών και να μην θεωρείται η εν λόγω ιδέα, στην πράξη αν όχι και στα λόγια, σαν απλή ρητορεία.»*¹⁶⁸

Ο τρόπος που μια πολιτική κοινωνία διαμορφώνει τα σχέδιά της, θέτει τους στόχους και ιεραρχεί τις προτεραιότητές της συνιστά το δημόσιο λόγο (public reason). Πρόκειται για *«μία διανοητική και ηθική δύναμη ριζωμένη στις δυνατότητες των ανθρώπων που είναι μέλη της»*¹⁶⁹. Η δημόσια λογική είναι λοιπόν στοιχείο μιας δημοκρατικής κοινωνίας, σεβαστή από όλους τους πολίτες και με αντικείμενο το «αγαθό του κοινού» και τη δικαιοσύνη¹⁷⁰.

Με βάση την δημόσια λογική, οι πολίτες είναι σε θέση να διαβουλευθούν και να απαντήσουν σε θεμελιώδη συνταγματικά ερωτήματα, όπως λ.χ. ποιοι έχουν δικαίωμα ψήφου, ποιες θρησκείες πρέπει να γίνονται ανεκτές, ποιοι πρέπει να κατέχουν περιουσία κ.α.. Πρόκειται επί της ουσίας για το εργαλείο που χρησιμοποιούν οι ίσοι πολίτες για να ασκήσουν την ύπατη εξουσία καταναγκασμού ο ένας στον άλλο, προκειμένου να διαμορφώσουν το σύνταγμα και τους νόμους τους¹⁷¹.

Ο Rawls τονίζει ότι η δημόσια λογική αφορά στη δημόσια δράση των ατόμων και όχι στις ιδιωτικές τους αναζητήσεις και στοχασμούς, ούτε στη δράση τους εντός επιμέρους ενώσεων, όπως τα πανεπιστήμια και οι εκκλησίες. Αποτελεί ολοφάνερα έναν τρόπο σκέψης που διέπει τις πολιτικές θέσεις των πολιτών όταν συζητούν δημόσια, όταν πολιτεύονται ή ψηφίζουν στις εκλογές ή διεκδικούν κοινωνικά αιτήματα. Γενικά, είναι ένα ιδεώδες που εμφανίζεται τη

¹⁶⁷ John Rawls, Ο πολιτικός φιλελευθερισμός, όπ.π., σελ. 208

¹⁶⁸ John Rawls, Ο πολιτικός φιλελευθερισμός, όπ.π.,σελ. 208

¹⁶⁹ John Rawls, Ο πολιτικός φιλελευθερισμός, όπ.π.,σελ. 257

¹⁷⁰ John Rawls, Ο πολιτικός φιλελευθερισμός, όπ.π.,σελ. 258

¹⁷¹ John Rawls, Ο πολιτικός φιλελευθερισμός, όπ.π

στιγμή που ένα υποκείμενο καλείται να διαδραματίσει ένα ρόλο στο δημόσιο γίνεσθαι και διέπει τη συζήτηση («discourse») γύρω από τα δημόσια ερωτήματα που ανακύπτουν:

«Όμως το ιδεώδες του δημόσιου λόγου ισχύει για τους πολίτες όταν εμπλέκονται σε πολιτική υπεράσπιση στο δημόσιο βήμα και συνεπώς για τα μέλη πολιτικών κομμάτων ή για υποψηφίους κατά τη διάρκεια της προεκλογικής τους εκστρατείας και για άλλες ομάδες που υποστηρίζουν. Ισχύει εξίσου για τον τρόπο που ψηφίζουν οι πολίτες στις εκλογές όταν διακυβεύονται θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές και ζητήματα βασικής δικαιοσύνης. Έτσι το ιδεώδες του δημόσιου λόγου (public reason), όχι μόνο διέπει τον δημόσιο διάλογο (public discourse) των εκλογών στον βαθμό που τα θέματα αυτά αφορούν αυτά τα θεμελιώδη ζητήματα, αλλά και τον τρόπο με τον οποίο οι πολίτες πρόκειται να ψηφίσουν για τα ζητήματα αυτά»¹⁷².

Αυτή η άποψη έχει εγείρει αντιρρήσεις. Από τη στιγμή που ο πολιτικός φιλελευθερισμός είναι ανοικτός σε ηθικές και θρησκευτικές θεωρίες, είναι αναπόφευκτο ότι οι συλλογικές αξιώσεις θα αντιπαρατεθούν και θα συγκριθούν με τα περιεκτικά δόγματα των μερών. Ακόμη και η φιλελεύθερη πεποίθηση ότι η κυβέρνηση πρέπει να είναι ηθικά και θρησκευτικά ουδέτερη έχει αμφισβητηθεί σε κοινωνίες, όπως λ.χ. στις ΗΠΑ, όπου ο δημόσιος διάλογος προσιδιάζει αρκετά στο ιδεώδες του δημόσιου λόγου. Όταν συζητούνται και αποφασίζονται θέματα δημόσιας πολιτικής, είναι δύσκολο και ανώφελο να μην υπάρξει επιρροή από συγκεκριμένη αντίληψη περί αγαθού¹⁷³.

1.2.3.3. Διαβούλευση και δικαιοσύνη

Στο Rawls η έννοια της ορθολογικής διαβούλευσης διαμορφώνεται από ένα «κατάλογο αντιλήψεων»¹⁷⁴ περί δικαιοσύνης ως ρυθμιστή της βασικής δομής της κοινωνίας. Είναι ουσιαστικά η συνισταμένη των επιμέρους επιθυμιών των μερών να προστατέψουν αυτά που θεωρούν ως «πρωταρχικά αγαθά». Το υποθετικό «πέπλο άγνοιας», που αποκλείει την πληροφόρησή μας για τα συμφέροντα και τις ικανότητες των άλλων στην πρωταρχική θέση, αναγκάζει κάθε υποκείμενο να διαβουλευθεί με επιείκεια, προκειμένου να επιτύχει τις επιδιώξεις του, χωρίς να υπονομεύσει το συνολικό οικοδόμημα¹⁷⁵.

Βέβαια, ο Rawls υποστηρίζει ότι οι περιορισμοί που επιβάλλονται στη διαβούλευση των δρώντων υποκειμένων ποικίλλουν, ανάλογα με το στάδιο εξέλιξης μιας δημοκρατικής κοινωνίας. Υπάρχει πολύ μεγαλύτερη ελευθερία στην (υποθετική) πρωταρχική θέση – όταν ακόμη οι αρχές δικαιοσύνης και η βασική δομή του καθεστώτος είναι υπό διαμόρφωση – και

¹⁷² John Rawls, Ο πολιτικός φιλελευθερισμός, όπ.π., σελ. 259

¹⁷³ Michael Sandel, (μτφ. Κατερίνα Γεωργοπούλου), Ο φιλελευθερισμός και τα όρια της δικαιοσύνης, εκδ. Πόλις, 2011, σελ. 348. «*Η δημοκρατική πολιτική, ωστόσο, δεν μπορεί να αντέξει για καιρό έναν δημόσιο βίο αφηρημένο και ευπρεπή, αποστασιοποιημένο από ηθικούς σκοπούς, όπως αναμένεται να είναι οι αποφάσεις του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Μια πολιτική που απομονώνει υπερβολικά την ηθική και τη θρησκεία δημιουργεί απογοήτευση. Όταν ο πολιτικός διάλογος στερείται ηθικού αποήχου, ο διακαής πόθος για έναν δημόσιο βίο με ευρύτερα νοήματα εκφράζεται με ανεπιθύμητους τρόπους. Ομάδες όπως η «ηθική πλειονότητα» και η χριστιανική δεξιά προσπαθούν να ενδύσουν το γυμνό δημόσιο βήμα με στενόμυαλες και μισαλλόδοξες ηθικολογίες [...] Ελλείψει ενός πολιτικού προγράμματος που να εξετάζει την ηθική διάσταση δημόσιων ζητημάτων, η δημόσια προσοχή μένει καθηλωμένη στα πάθη της ιδιωτικής ζωής δημοσίων αξιωματούχων...»*

¹⁷⁴ John Rawls, Ο πολιτικός φιλελευθερισμός, όπ.π., σελ. 325

¹⁷⁵ John Rawls, Ο πολιτικός φιλελευθερισμός, όπ.π., σελ. 325-326

σαφώς λιγότερη σε μία συντακτική συνέλευση ή ακολούθως σε ένα κοινοβούλιο που λειτουργεί πλέον με θεσπισμένους κανόνες και διαδικασίες¹⁷⁶.

Είναι σημαντικό να σημειώσουμε ότι για τον Rawls η διαβούλευση είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την επιτυχία της ιδέας της δικαιοσύνης στην κοινωνία. Εάν οι πολίτες ενστερνίζονται τους κανόνες με τους οποίους αλληλοεπιδρούν δημόσια, για να αποφασίσουν για κοινωνικά ζητήματα, τότε τείνουν σε ικανοποιητική σύγκλιση των κρίσεών τους και η κοινωνική συνεργασία είναι σε μεγάλο βαθμό βέβαιη. Αυτό σημαίνει ότι η εν λόγω αντίληψη περί δικαιοσύνης έχει πετύχει τον κοινωνικό της σκοπό, που δεν είναι άλλος από την καλλιέργεια της δημόσιας κουλτούρας συνεργασίας. Συνεπώς, καταλήγει ο Rawls, αυτό που προέχει δεν είναι η εξεύρεση της τέλει μεθόδου για την απάντηση των νομικών ή πολιτικών προβλημάτων, αλλά η εγκαθίδρυση του κατάλληλου πλαισίου για να τεθούν, με υψηλές πιθανότητες σύγκλισης των μερών σε κάποια απόφαση¹⁷⁷.

Ο πιο μεγάλος κίνδυνος σε μία δημοκρατική κοινωνία που έχει μολιαστεί με την κουλτούρα της διαβούλευσης και της συνεργασίας είναι να εμφιλοχωρήσουν στη διαδικασία πεποιθήσεις που ανάγονται στο στενό πυρήνα της προσωπικότητας των μερών (θρησκευτικές, ηθικές κ.α.), μειώνοντας την ισχύ του αμοιβαίου σεβασμού. Αυτό που υποστηρίζει ο Rawls είναι ότι οι πολίτες πρέπει να βλέπουν τον εαυτό τους και ο ένας τον άλλο, σκεπτόμενοι πως ανήκουν σε ένα σύνολο ελεύθερων και ίσων προσώπων, ικανών να συνεργάζονται αρμονικά εφ' όρου ζωής¹⁷⁸.

Αυτή η άποψη έχει επικριθεί. Το να μην ασχολούμαστε με τις συγκρουόμενες θρησκευτικές και ηθικές απόψεις, χάριν του πολιτικού σκοπού της δημόσιας διαβούλευσης και στο όνομα του αμοιβαίου σεβασμού, δεν είναι ο μοναδικός τρόπος για να πραγματοποιηθεί ένας δημοκρατικός διάλογος. Ο Sandel, για παράδειγμα, υποστηρίζει ότι μία περισσότερο διαβουλευτική αντίληψη περί σεβασμού θα επέτασσε να συνδιαλεγόμαστε με τις διαφορετικές πεποιθήσεις των συμπολιτών μας, είτε αμφισβητώντας είτε μαθαίνοντας από αυτές. Ακόμη και αν αυτός ο τρόπος δεν οδηγεί σε κάθε περίπτωση σε συμφωνία για ένα ζήτημα, μολαταύτα κρίνεται ωφελιμότερος για μία κοινωνία που επιθυμεί να αποκαλείται πλουραλιστική¹⁷⁹.

1.2.4. Συγκλίσεις και αποκλίσεις πάνω στην ιδέα της διαβούλευσης

1.2.4.1. Η κριτική του Habermas στον Rawls σχετικά με τη συμβολή της ηθικής στον δημόσιο διάλογο

Η προσήλωση του Rawls στη συνεισφορά της πολιτικής φιλοσοφίας – μέσω κυρίως της ηθικής της διαβούλευσης – στα δημόσια πράγματα είναι εντατική και τον διαφοροποιεί ως ένα βαθμό από την χαμπερμασιανή προσέγγιση. Ο Rawls ασχολείται περισσότερο με το πώς συγκροτείται το άτομο που προσέρχεται στο διάλογο. Όπως ήδη αναφέρθηκε, πρέπει να εξασφαλίζονται οι βασικές ανάγκες του υποκειμένου. Από την άλλη πλευρά, ο Habermas δίνει

¹⁷⁶ John Rawls, Ο πολιτικός φιλελευθερισμός, όπ.π., σελ. 390

¹⁷⁷ John Rawls, Ο πολιτικός φιλελευθερισμός, όπ.π., σελ. 420

¹⁷⁸ John Rawls, όπ.π., σελ. 421

¹⁷⁹ Michael Sandel, όπ.π., σελ. 349

έμφαση στο ότι η ηθική της διαβούλευσης αφορά σε διαδικασίες αξιακά ουδέτερες. Ο Rawls θεωρεί τη διαβούλευση απαραίτητο συστατικό της δομής της φιλελεύθερης δημοκρατίας, καθώς κατευθύνει τα υποκείμενα σε πλήρως αντικειμενικές κρίσεις πάνω στα ζητήματα για τα οποία διαβουλεύονται. Με άλλα λόγια, ο Γερμανός στοχαστής αφιερώνεται περισσότερο στο να εξεύρει τη μέθοδο και τις προϋποθέσεις που απαιτούμενοι για την ακριβοδίκαιη οργάνωση ενός κοινού τρόπου διαβούλευσης και κατόπιν συναίνεσης, ενώ ο Αμερικανός φιλόσοφος δίνει προτεραιότητα στον τρόπο που οφείλουμε να συμπεριφερόμαστε, τι έχει αξία στη ζωή μας και ποιοι θεσμοί θεωρούνται δίκαιοι¹⁸⁰.

Πιο συγκεκριμένα, ο Rawls διατείνεται ότι χάρη στην πολιτική φιλοσοφία, τα υποκείμενα θα είναι σε θέση να αναζητήσουν ένα πεδίο ηθικής σύγκλισης σε αμφιλεγόμενα θέματα (λ.χ. αμβλώσεις, φορολογία, τρομοκρατία κ.α.) στα οποία παρατηρούνται πολλές και διαφορετικές απόψεις, υποκινούμενες από αντικρουόμενα συμφέροντα και αντιτιθέμενες ηθικές προϋδεάσεις. Έπειτα θεωρεί πως τα άτομα που διαβουλεύονται θα είναι ικανά να κατανοήσουν τις ανταγωνιστικές (ατομικές, συντεχνιακές κ.α.) επιδιώξεις και να προσπαθήσουν να αμβλύνουν τις διαφορές και να τις εναρμονίζουν, (χωρίς εντούτοις να εξηγεί ικανοποιητικά με τι είδους επιχειρήματα θα μπορούσε να γίνει κάτι τέτοιο)¹⁸¹.

Ένα επιπλέον επιχειρήμα του Rawls υπέρ της πολιτικής φιλοσοφίας σχετίζεται με το γεγονός ότι μας βοηθά να αντιληφθούμε τον ορθολογικό τρόπο δόμησης των πολιτικών θεσμών. Με αυτό τον τρόπο κατορθώνουμε να τους αποδεχτούμε, αλλά και να ασκήσουμε ουσιαστική κριτική, όταν χρειαστεί. Τέλος, υπερθεματίζει λέγοντας ότι χάρη στη πολιτική φιλοσοφία μπορούν να διερευνηθούν οι πολιτικές δυνατότητες των κοινωνιών για συνεργασία σε παγκόσμια κλίμακα, διαμορφώνοντας ένα σύστημα διεθνούς δικαιοσύνης¹⁸².

Ωστόσο, ο Habermas (ασκώντας κριτική στη ρωσιανή αντίληψη περί επιρροής της ηθικής στο περιεχόμενο της διαβούλευσης) επιχειρεί να καταστήσει πιο ηθικά ουδέτερη τη διαβούλευση, υποστηρίζοντας ότι οι κανόνες της διαβούλευσης (ως κανόνες συνομιλίας) δεσμεύουν τους μετέχοντες στο διάλογο και αποτελούν το μοναδικό (υπερβατολογικό) εξωτερικό σημείο αναγωγής – εν αντιθέσει με τις ηθικοπρακτικές ιδέες που μεταβάλλονται ανάλογα με την ιστορική περίοδο και χρωματίζουν ανάλογα το περιεχόμενο των δικαιωμάτων και των καθηκόντων¹⁸³. Θεωρεί πως μια έντονη ηθική χροιά (σαν κι εκείνη του Ρωλς) στην ίδια την διαδικασία της διαβούλευσης διέπεται από δογματισμό¹⁸⁴.

Ο Rawls, παρά ταύτα, επισημαίνει το σχετικισμό στη «διαδικαστική αντίληψη» του Γερμανού¹⁸⁵. Διατείνεται ότι ακόμη και σε μία από πρώτη όψη αξιακά ουδέτερη διαδικασία, όπως η διαβούλευση, υπάρχει ένα ηθικό πρόπλασμα. Πρόκειται για ηθικές παραδοχές, όπως για παράδειγμα η αμεροληψία, που προϋπάρχουν της διαδικασίας και τη δικαιολογούν. Αυτό είναι ιδιαίτερα έκδηλο από το γεγονός ότι οι διαβουλευόμενοι επικαλούνται αυτές τις αρχές κατά το διάλογο, προκειμένου να ενισχύσουν μία άποψη ή να αναδείξουν τη σαθρότητα ενός

¹⁸⁰ Φίλιππος Βασιλόγιαννης, όπ.π., σελ. 30

¹⁸¹ Φίλιππος Βασιλόγιαννης, όπ.π.

¹⁸² Φίλιππος Βασιλόγιαννης, όπ.π., σελ. 39-40

¹⁸³ Φίλιππος Βασιλόγιαννης, όπ.π., σελ. 36-37

¹⁸⁴ Φίλιππος Βασιλόγιαννης, όπ.π., σελ. 37

¹⁸⁵ Φίλιππος Βασιλόγιαννης, όπ.π., σελ. 39

αντιπαραβαλλόμενου επιχειρήματος¹⁸⁶. Συνεπώς, η διαβούλευση δε νοείται να μην επηρεάζεται από το ίδιο το περιεχόμενό της (από τις βασικές ηθικές αρχές που διέπουν το πολίτευμα εντός του οποίου διεξάγεται ο διάλογος).

Ούτως ή άλλως ένας ηθικός σχετικισμός περί της ηθικής της διαβούλευσης, αργά ή γρήγορα, θα οδηγούσε σε μία παθολογία που δεν είναι άλλη από την ιδιωτεία, αφού χωρίς στέρεη διαβουλευτική ταυτότητα, τα υποκείμενα αποθαρρύνονται να λάβουν μέρος στο δημόσιο διάλογο. Άρα λοιπόν, ένας μη αγωγίμος ηθικός κανόνας που να μην απαιτεί περαιτέρω θεμελίωση – εν είδει αξιώματος/ παραδοχής – παρέχει τη δυνατότητα στοιχειώδους συμμετοχής σε ένα συλλογικό πλαίσιο οργανωμένης συζήτησης, αφού ανά πάσα στιγμή όλοι οι επιμέρους (εν προκειμένω διαβουλευτικοί) κανόνες δύνανται να αναχθούν σε εκείνον¹⁸⁷.

Εντούτοις, όπως παρατηρεί ο Habermas, αυτή η άποψη μετατοπίζει το βάρος στο καλύτερο επιχείρημα καθιστώντας το εγγύηση και θεμέλιο της συναίνεσης, ενώ θα έπρεπε να συμβαίνει το αντίθετο: η συναίνεση των διαβουλευομένων να αποτελεί το «πιστοποιητικό» αναγνώρισης του καλύτερου επιχειρήματος. Όπως διακρίνει χαρακτηριστικά, «*το κριτήριο αλήθειας των αποφάσεων έγκειται στην δυνατότητα μιας καθολικής συναινέσεως προς μία άποψη, ενώ το κριτήριο ορθότητας ενός επαίνου ή μιας νουθεσίας έγκειται στη δυνατότητα μιας καθολικής προσχωρήσεως σε μία άποψη*»¹⁸⁸.

Ο Rawls ωστόσο επιμένει ότι δεν νοείται να μην υφίσταται μια αυτοτελής αρχή (στη σφαίρα της πολιτικής φιλοσοφίας) η οποία να μην απαντά στο ερώτημα ποιους διαδικαστικούς διαβουλευτικούς όρους θα επέλεγαν ελεύθερα και ισότιμα πρόσωπα υπό ακριβοδίκαιες συνθήκες. Καταλήγει, ως εκ τούτου, στο ότι η δικαιοσύνη ως ακριβοδικία εγγυάται ένα καλά θεμελιωμένο πλαίσιο διαβούλευσης, ιδανικό για μία συνταγματική δημοκρατία¹⁸⁹. Αλλά και επιμέρους ηθικές αξιολογήσεις (λ.χ. η απαξία των βασανιστηρίων) θεωρούνται έγκριτες, διαβουλευτικά αναγκαίες και δε μένει παρά να χρησιμοποιηθούν ως κανονιστικές προκείμενες σε κάθε διαδικασία διαλόγου¹⁹⁰.

1.2.4.2. Η επίδραση της χαμπερμασιανής ηθικής της διαβούλευσης στον Cohen

Η θεώρηση του Joshua Cohen μοιάζει σε ένα βαθμό με τις κεντρικές παραδοχές της χαμπερμασιανής διαβουλευτικής δημοκρατίας. Και αυτός αναφέρεται στο στοίχημα του συγκερασμού των αντιθετικών απόψεων και συμφερόντων, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η συμφωνία ανάμεσα σε ίσους πολίτες. Η μόνη δόκιμη διαδικασία είναι ασφαλώς η αντιπαράθεση επιχειρημάτων με ορθολογικό τρόπο, σε ένα δημόσιο πεδίο. Η διαβούλευση λοιπόν ενσαρκώνει αυτή την αντίληψη περί δημοκρατίας, καθώς, απώτερος στόχος είναι η κοινή ωφέλεια, ενώ προϋποθέσεις είναι η ισότητα των συνδιαλεγόμενων και η πίστη τους στο οικοδόμημα¹⁹¹.

¹⁸⁶ Φίλιππος Βασιλόγιαννης, *όπ.π.*, σελ. 39

¹⁸⁷ Φίλιππος Βασιλόγιαννης, *όπ.π.*, σελ. 34

¹⁸⁸ Jürgen Habermas (μτφ. Barbara Fultner), *On the Pragmatics of Social Interaction: Preliminary Studies in the Theory of Communicative Action*, εκδ. The MIT Press, 2001, σελ. 92.

¹⁸⁹ Φίλιππος Βασιλόγιαννης, *όπ.π.*, σελ. 40

¹⁹⁰ Φίλιππος Βασιλόγιαννης, *όπ.π.*, σελ. 38. Βλ. επίσης Robert Alexy, *A Theory of Practical Discourse, The Communicative Ethics Controversy*, εκδ. MIT Press 1990 σελ. 177

¹⁹¹ Παρούσης Μιχαήλ, *όπ.π.*, σελ. 81

Ο Cohen επηρεασμένος από τα στοιχεία του ιδεώδους του δημοκρατικού διαλόγου που ανέπτυξε ο Habermas εμπνεύστηκε την δική του θεωρία, στην προσπάθειά του να εξεύρει το ιδανικό μοντέλο για τη θεσμοθέτηση του δικαίου και της πολιτικής. Και στην θεωρία του Cohen, ένας ελεύθερος και ισότιμος διάλογος νομιμοποιεί δημοκρατικά κάθε νομοθετική και πολιτική απόφαση καθώς και κάθε θεσμό. Η διαβούλευση είναι το *animus* της δημοκρατίας. Η διαφοροποίηση του Cohen από τη Χαμπερμασιανή προσέγγιση έγκειται στο σημείο εστίασης. Ο μιν Habermas αντιμετωπίζει τη διαβουλευτική δημοκρατία ως το πεδίο αλληλεπίδρασης της κεντρικής εξουσίας και των πολιτών. Εντούτοις, ο Cohen εκλαμβάνει τη διαβουλευτική δημοκρατία ως μια κοινότητα, ένα σύνολο σχέσεων.

Όπως αναφέρεται κωδικοποιημένα για τον Cohen, τα τυπικά χαρακτηριστικά της διαβουλευτικής δημοκρατίας είναι τα εξής¹⁹²:

«1. Η διαβουλευτική δημοκρατία αποτελεί μια διαρκή και ανεξάρτητη κοινότητα.

2. Αυτή η κοινότητα αποτελείται από μέλη, τα οποία σέβονται και προασπίζουν τους όρους του συνεταιρισμού τους, καθώς και οι όροι αυτοί έχουν προκύψει από μια πρότερη διαβούλευση.

3. Η διαβουλευτική δημοκρατία χαρακτηρίζεται από μια ποικιλομορφία και αυτό διότι κάθε μέλος της είναι ιδιαίτερο, αφού έχει τις δικές του πεποιθήσεις και τις δικές του αξίες σχετικά με το πώς διάγει τον βίο του. Εάν προκύψει κάποιο πρόβλημα αναφορικά με δημόσιες επιλογές, τότε επιλύεται μέσω του διαλόγου. Όσον αφορά τα προσωπικά ζητήματα του κάθε ατόμου, το κάθε υποκείμενο είναι σε θέση να υπηρετήσει τα δικά του σχέδια, χωρίς να επηρεάζεται ή να υποχρεώνεται από άλλες μαζικές προτιμήσεις ή πεποιθήσεις.

4. Ένα πολύ σημαντικό χαρακτηριστικό, κατά τη γνώμη μου, που προσδίδει ο Cohen στη διαβουλευτική δημοκρατία, είναι το γεγονός ότι οι ίδιοι οι πολίτες οφείλουν να επιλέγουν θεσμούς ή διαδικασίες όπου αναδεικνύουν εναργώς τη σχέση διαβούλευσης και απόφασης - αποτελέσματος. Και κατά συνέπεια, να απορρίπτουν άλλους θεσμούς στους οποίους αυτή η σχέση είναι ισχνή ή δεν υπάρχει και καθόλου.

5. Τα μέλη της κοινότητας αναγνωρίζουν στο πρόσωπο των άλλων μετεχόντων τις ιδιότητες που τους δίνουν τη δυνατότητα εισόδου στο διάλογο. Συγχρόνως, κάθε μέλος οφείλει να πράττει σύμφωνα με το αποτέλεσμα της διαβούλευσης.»

Το στοιχείο της ισότητας, στην εκδοχή της επικοινωνιακής ισότητας, όχι μόνο κρίνεται ως αναγκαίο προαπαιτούμενο για το δημοκρατικό διάλογο, αλλά απαιτείται κάθε μετέχων σε διαβουλευτικές διεργασίες να αναγνωρίζει τους υπόλοιπους ως ελεύθερους και ίσους με αυτόν. Συγχρόνως πρέπει να σέβεται το Σύνταγμα και κάθε του συνεισφορά στη διαβούλευση να τείνει στην υλοποίηση της γενικής ωφέλειας. Με τον τρόπο αυτό, εντός του διαβουλευτικού πλαισίου, καλλιεργείται μια ουσιαστική δημοκρατία, και ο πολίτης μπορεί να εμπεδώσει την έννοια μιας πραγματικής δικαιοσύνης¹⁹³.

¹⁹² Βλ. ενδεικτικά, Μιχαήλ Παρούσης ό.π., σελ. 82-83 και James Bohman, William Rehg (επιμ.) *Deliberative Democracy- Essays on Reason and Politics*, The MIT Press 1997, σελ. 62-73

¹⁹³ Μιχαήλ Παρούσης, ό.π., σελ. 90

1.2.5. Ο αντίλογος της Mouffe στο πρόταγμα της συναίνεσης

Η Mouffe άσκησε κριτική στην ερμηνεία της πολιτικής ως πεδίου ελευθερίας και διαβούλευσης και υποστήριξε ότι το πολιτικό φαινόμενο διακρίνεται για το στοιχείο του ανταγωνισμού, της εξουσίας και της σύγκρουσης¹⁹⁴. Θεωρεί πως η δημόσια διαβούλευση των πολιτών, όπως την οραματίστηκε ο Habermas (με αμεροληψία των διαβουλευομένων από τις όποιες προκαταλήψεις που έχουν πριν προσέλθουν στο διάλογο), αποπολιτικοποιεί την πολιτική, αφού ακυρώνει τις πολιτικές και ιδεολογικές αντιπαραθέσεις που χαρακτηρίζουν τους δρώντες, προτού εκείνοι διαβουλευθούν.

Η ερμηνεία του πολιτικού φαινομένου, ως πεδίου ανταγωνισμού και σχέσεων εξουσίας, σημαίνει πως βασικός στόχος μιας δημοκρατίας είναι η άμβλυνση των συγκρούσεων. Γι' αυτό και οι πολιτικές αποφάσεις θα πρέπει να χαρακτηρίζονται από μια ισορροπία μεταξύ εκούσιας συναίνεσης και εξαναγκαστικής επίλυσης των διαφορών¹⁹⁵. Οι ανθρώπινες συλλογικότητες έχουν πολλάκις επιδείξει δημιουργικότητα στην επίλυση διαφόρων ζητημάτων, συνεπώς κάθε καθεστώς ελευθερίας θα πρέπει να τους επιτρέπει να αναπτύσσουν δράση. Μόνο έτσι, σύμφωνα με την Mouffe, τα υποκείμενα θα ενεργοποιηθούν κοινωνικά, προωθώντας το αίτημα της χειραφέτησης. Συνεπώς, η αγωνιστική πολιτική των επιμέρους κοινωνικών ομάδων αντιπαρατίθεται στη διαβουλευτική αλληλόδραση¹⁹⁶.

Η Mouffe οραματίζεται μία «ριζοσπαστική και πλουραλιστική δημοκρατία» που να επιτρέπει την ύπαρξη μιας πληθώρας κοινωνικών κινημάτων και χώρων και να διευρύνει την ισότητα και την ελευθερία σε ομάδες της κοινωνίας που μέχρι πρότινος βρίσκονταν περιθωριοποιημένες¹⁹⁷. Για να μη μετατραπεί ωστόσο το πολιτικό πεδίο σε μία ατέρμονη αντιπαραθεση και επιθυμία για ηγεμόνευση, επιβάλλεται να υφίσταται ένας «αγωνιστικός σεβασμός» της μίας ομάδας στα πιστεύω της άλλης, αναζητώντας διευθετήσεις που θα ικανοποιούν συγκρουόμενα συμφέροντα¹⁹⁸. Επίσης είναι χρήσιμο να καλλιεργηθεί μια στάση κριτικής αποδοχής σε αναδυόμενα πολιτικά και πολιτισμικά κινήματα που ενσαρκώνουν κάτι νέο ή εκπροσωπούν καταπιεσμένες μειονότητες¹⁹⁹.

1.2.6. Σύγχρονες τάσεις: η ιδέα της διαβούλευσης υπό το πρίσμα της αποτελεσματικότητας του δικαίου

Ως μηχανισμός, η διαβούλευση αναπτύχθηκε και στο πλαίσιο της Οικονομικής Ανάλυσης του Δικαίου, στοχεύοντας στην άμβλυνση της ασύμμετρης πληροφόρησης των δημοσίων φορέων και της πιθανότητας επιρροής συγκεκριμένων συμφερόντων στη λειτουργία τους²⁰⁰. Το αίτημα της διαφάνειας κατατείνει αποδεδειγμένα σε μεγαλύτερη

¹⁹⁴ Chantal Mouffe, *On the Political*, εκδ. Verso, 2005, σελ. 9

¹⁹⁵ Chantal Mouffe, *The democratic paradox*, εκδ. Verso, 2000, σελ. 130

¹⁹⁶ Chantal Mouffe, *On the Political*, ό.π., σελ. 24-30

¹⁹⁷ Αλέξανδρος Κιουπκιολής, ό.π., σελ. 162

¹⁹⁸ Αλέξανδρος Κιουπκιολής, ό.π., σελ. 163

¹⁹⁹ William E Connolly, *The Ethos of Pluralization*, εκδ. The University of Minnesota Press, 1995, σελ. 126-127, όπως επίσης, William E. Connolly, *Pluralism*, εκδ. Duke University Press, 2005, σελ. 180-188

²⁰⁰ Γεώργιος Δελλής, *Δήμος και Αγορά*, εκδ. Ευρασία 2018, σελ. 27

αποτελεσματικότητα του κράτους και της δημόσιας διοίκησης²⁰¹, δεδομένου ότι το παραδοσιακό δημόσιο δίκαιο αναπτύσσει θεσμούς και διαδικασίες, εγγενώς μη συναινετικές, που επιτείνουν το πληροφοριακό έλλειμμα.

Αυτή η εγγενής αδυναμία του δημοσίου δικαίου ανέδειξε την ανάγκη ενός νέου σχεδιασμού των διαδικασιών και των οργανωτικών δομών των δημόσιων θεσμών. Ενώ, μέχρι σήμερα, θεωρούσαμε δεδομένο ότι φορείς με πολιτική νομιμοποίηση (λ.χ. Βουλή) διαθέτουν την εξουσία να σχηματοποιούν τις δημόσιες λειτουργίες με τρόπο νομικά ανέλεγκτο, η οικονομική ανάλυση του δικαίου, που μας ήρθε από την αμερικανική ήπειρο, από τη Σχολή του Chicago, προσέθεσε μία νέα οπτική: αυτή της αποτελεσματικότητας ως μέσου επίτευξης κοινωνικής ευημερίας²⁰².

Τα προβλήματα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, που έχουν εντοπιστεί από τη σχολή της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου (προσοδοθηρία, μετακινούμενες ψήφοι²⁰³ κ.α.), δεν οδηγούν κατ' αναγκαιότητα στο αίτημα για μία άμεση δημοκρατία που να λειτουργεί καθημερινά με δημοψηφισματικό τρόπο. Κάτι τέτοιο θα δημιουργούσε ανεπιθύμητες παρενέργειες (χειραγώγηση, πόλωση κ.α.)²⁰⁴. Ωστόσο, η ποιοτικότερη λειτουργία του πολιτεύματος θα μπορούσε να διασφαλιστεί μέσα από συμμετοχικούς μηχανισμούς, όπως η διαβούλευση²⁰⁵.

Πρόκειται για ένα μηχανισμό που συμπληρώνει προσηκόντως τις δημοκρατικές διαδικασίες, καθώς εντάσσει τους πολίτες με πιο ουσιαστικό τρόπο στην εξίσωση της δημόσιας εξουσίας. Πλέον, εκτός του κλασικού διαχωρισμού των λειτουργιών, προστίθεται στους συσχετισμούς το καλούμενο «ενδιαφερόμενο κοινό», το οποίο δύναται να αρθρώσει αντιτιθέμενο πολιτικό λόγο (με διατύπωση αντιρρήσεων πριν την ψήφιση ενός μέτρου), καθιστώντας πιο αποτελεσματική τη διαμόρφωση των αποφάσεων²⁰⁶. Με αυτό τον τρόπο, δημιουργείται ένα πρόσθετο αντίβαρο, το οποίο καλλιεργεί την αυστηρή διάκριση των λειτουργιών με μία κουλτούρα συναίνεσης και πλατέως κοινωνικού ελέγχου και το οποίο μοιάζει να διαρρηγνύει τη στεγανότητα που έχει διαμορφώσει η ανυπαρξία πραγματικού ελέγχου της μίας λειτουργίας από την άλλη²⁰⁷.

²⁰¹ Γεώργιος Δελλής, όπ.π., σελ. 153

²⁰² Γεώργιος Δελλής, όπ.π., σελ. 225

²⁰³ Γεώργιος Δελλής, όπ.π., σελ. 164-165

²⁰⁴ Γεώργιος Δελλής, όπ.π., σελ. 289

²⁰⁵ Γεώργιος Δελλής, όπ.π., σελ. 290

²⁰⁶ Γεώργιος Δελλής, όπ.π., σελ. 304

²⁰⁷ Γεώργιος Δελλής, όπ.π., σελ. 303-304

1.3. ΤΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ ΣΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ Η ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΩΝ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ ΣΤΙΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΕΣ ΕΝΝΟΜΕΣ ΤΑΞΕΙΣ

Η συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας, δηλαδή στη λήψη δημοσίων αποφάσεων, κατοχυρώνεται ως πολιτικό δικαίωμα στο Άρθρο 21 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, που υιοθετήθηκε με το Ψήφισμα της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών το 1948²⁰⁸. Μεταξύ των μικρών κρατών που υπερψήφισαν το εν λόγω Ψήφισμα και συνεισέφεραν θετικά προς την υιοθέτηση αυτού του άρθρου ήταν και η Ελλάδα²⁰⁹. Η Παγκόσμια Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου εξαγγέλλει βασικές αρχές που ενσωματώνονται σε δύο Σύμφωνα, η υπογραφή των οποίων επακολούθησε²¹⁰: α) Του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Πολιτιστικά Δικαιώματα (το Σύμφωνο αυτό κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον ν. 1532/1985) και β) του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (το Σύμφωνο αυτό κυρώθηκε με τον ν. 2462/1997²¹¹).

Το άρθρο 25 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα κατοχυρώνει «το δικαίωμα και τη δυνατότητα» να συμμετάσχει κάθε πολίτης «στην άσκηση δημόσιας εξουσίας». Το δικαίωμα αυτό είναι θεμελιώδες δημοκρατικό δικαίωμα και οι περιορισμοί σε αυτό το δικαίωμα γέννησαν την ανάγκη, όπως διαπιστώνεται, για δημιουργία νομοθετικών βάσεων με σκοπό τη ρύθμιση ειδικότερων δικαιωμάτων συμμετοχής και έκφρασης γνώμης, όπως συνέβη στην περίπτωση του άρθρου 12 του Συμφώνου για τα Δικαιώματα του Παιδιού²¹². Αποτελεί, πάντως, γενικό έρεισμα του δικαιώματος πολιτικής συμμετοχής και

²⁰⁸ UN General Assembly Resolution 217 A (III) of 10 December 1948

²⁰⁹ Susan Waltz, *Universalizing Human Rights: The Role of Small States in the Construction of the Universal Declaration of Human Rights*, *Human Rights Quarterly* Τόμος 23, Νούμπερο 1, εκδ. The Johns Hopkins University Press 2001, σελ. 44-72 (55) “As a random example of the oral exchange, on the text that eventually became Article 21, some twenty-eight voices joined the debate, including delegates from Belgium, Uruguay, the United States, Greece, Brazil, Venezuela, Iraq, China, Haiti, Cuba, Sweden, the former Soviet Union, Lebanon, Philippines, and Saudi Arabia. In their interventions, small powers engaged substantive issues, and they engaged each other.”

²¹⁰ Αιτιολογική Έκθεση Ν2462/1997 <https://www.hellenicparliament.gr/> (τ. πρόσβαση στις 02-04-2020)

²¹¹ <https://www.lawspot.gr/nomika-nea/pagkosmia-imer-a-anthropinon-dikaiomaton-68i-epetios-tis-oikoymenikis-diakiryxis> (τ. πρόσβαση στις 02-04-2020)

²¹² Βλ. Ενδεικτικά Mariya Riekkinen, *Public Participation And The Rights of The Child: Reflection on International Law Standards in The Legal System of The Russian Federation*, *Russian Law Journal*, Τόμος IV Τεύχος 4, εκδ. Supporting Academic Initiatives Foundation & LLC V. EM Publishing House 2016 σελ. 8 <https://cyberleninka.ru/article/n/public-participation-and-the-rights-of-the-child-reflection-on-international-law-standards-in-the-legal-system-of-the-russian-federation> (τ. πρόσβαση στις 21-02-2020) «A classic understanding of public participation – or participation in the conduct of public affairs – the right guaranteed by Article 25 of the International Covenant on Civil and Political Rights (hereinafter: the ICCPR), is associated with elections and referendums. Since General Comment No. 25 to the ICCPR introduces age limitations on the right to take part in the conduct of public affairs, children are not entitled to exercise the rights set forth in said Article 25 of the Covenant. The principal avenue of public participation, i.e., elections and referendums, is unavailable to minors. Nevertheless, excluding children from the realm of public participation can no longer be an unconditional principle. According to emerging standards of international human rights law, minors are afforded a set of political rights guaranteeing public participation. [...] Providing the child with a wide range of human rights, the UN CRC Convention does not distinguish between political, civil, and socio-economic rights, while stipulating specific rights with respect to public participation. The opportunities for public participation are embedded in Article 12 of this Convention, guaranteeing for the child “capable of forming his or her own views” the right “to express those views

συνυπάρχει με άλλες ειδικότερες διατάξεις, όπως το άρθρο 6 του Συμφώνου περί των Ιθαγενών λαών και των λαών με Φυλετική Συγκρότηση του 1989²¹³. Γι' αυτούς τους λόγους και η ερμηνεία αυτού του δικαιώματος θα αναλυθεί ειδικότερα στην παρούσα ενότητα.

Επιπλέον, όπως προέκυψε από τη βιβλιογραφική έρευνα, το μεγαλύτερο μέρος των κανόνων που αφορούν στη δημόσια διαβούλευση προέρχονται κυρίως από το διεθνές και ενωσιακό περιβαλλοντικό δίκαιο το οποίο γνώρισε σημαντική εξέλιξη από τη δεκαετία του 1980 και εντεύθεν. Στην ελληνική έννομη τάξη οι κανόνες αυτοί έχουν υπερενομοθετική ισχύ σύμφωνα με το άρθρο 28 του Συντάγματος²¹⁴. Το ειδικό αυτό είδος διαβούλευσης θα παρουσιαστεί ως παράδειγμα στην ακόλουθη ενότητα, προκειμένου να αναδειχθεί και να γίνει κατανοητός ο τρόπος με τον οποίο διαμορφώθηκε σταδιακά ένα διεθνές αποδεκτό νόημα συμμετοχής του κοινού στη λήψη αποφάσεων.

1.3.1. Η κατοχύρωση της διαβούλευσης στην Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και στο Δ.Σ.Α.Π.Δ.: Η πολιτική συμμετοχή υπό το πρίσμα των Ανθρωπίνων δικαιωμάτων

Σύμφωνα με το άρθρο 21 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: «*παρ. 1. Καθένας έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στη διακυβέρνηση της χώρας του, άμεσα ή έμμεσα, με αντιπροσώπους ελεύθερα εκλεγμένους. [...] παρ. 3. Η λαϊκή θέληση είναι το θεμέλιο της κρατικής εξουσίας. Η θέληση αυτή πρέπει να εκφράζεται με τίμιες εκλογές, οι οποίες πρέπει να διεξάγονται περιοδικά, με καθολική, ίση και μυστική ψηφοφορία, ή με αντίστοιχη διαδικασία που να εξασφαλίζει την ελευθερία της εκλογής*». Σύμφωνα με το άρθρο 25 του Διεθνούς Συμφώνου για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα, επίσης ορίζεται ότι «*Κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα και τη δυνατότητα χωρίς καμία διάκριση από εκείνες που αναφέρονται στο άρθρο 2 και χωρίς υπέρμετρους περιορισμούς:*

α. να συμμετέχει στην άσκηση δημόσιας εξουσίας είτε άμεσα είτε διαμέσου ελεύθερα επιλεγμένων εκπροσώπων.

β. να εκλέγει και να εκλέγεται, κατά τη διάρκεια εκλογών περιοδικών, τίμιων, με καθολική, ίση και μυστική ψηφοφορία, που εξασφαλίζουν την ελεύθερη έκφραση της βούλησης των ψηφοφόρων.

γ. να έχει πρόσβαση, υπό γενικούς όρους ισότητας, στα δημόσια αξιώματα της χώρας του.
».

freely in all matters affecting the child" (para. 1). Paragraph 2 of the same Article 12 extends this right to participation in "any judicial and administrative proceedings affecting the child »

²¹³ Human Rights Council, /HRC/EMRIP/2011/2 (Final study on indigenous peoples and the right to participate in decision-making), 11-15 July 2011 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/AEVfinalreportStudyIPRightParticipate.pdf> (τ. προβαση στις 31-05-2020), σελ. 17

²¹⁴ «Οι γενικά παραδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις, από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου.»

Όπως επισημαίνεται, το άρθρο 25 βρίσκεται στον κορμό της δημοκρατικής διακυβέρνησης η οποία βασίζεται στη συναίνεση των ανθρώπων και είναι σε συμφωνία με τις αξίες του Συμφώνου²¹⁵. Τα άρθρα αυτά, ωστόσο, έχουν τύχει σχολιασμού υπό το πρίσμα ότι δε χρησιμοποιούν ρητά τη λέξη «δημοκρατία» ούτε επιβάλλουν κάποιο σύστημα πλουραλιστικής κομματικής δομής. Αυτό συμβαίνει, παρόλο που επηρεάζονται από την παράδοση του «φιλελεύθερου καθεστώτος»²¹⁶ που δίνει έμφαση στο ρόλο της λαϊκής βούλησης ως θεμέλιο της κρατικής εξουσίας.

Επιπρόσθετα, «σε αντίθεση με τα άλλα δικαιώματα και ελευθερίες που αναγνωρίζονται από το Σύμφωνο (τα οποία διασφαλίζονται για όλα τα άτομα εντός του εδάφους και υπόκεινται στη δικαιοδοσία του κάθε Κράτους), το άρθρο 25 προστατεύει το δικαίωμα "κάθε πολίτη". Κρατικές αναφορές πρέπει να σκιαγραφούν τις νομικές διατάξεις που καθορίζουν την πολιτειότητα υπό το νόημα με το οποίο προστατεύονται τα δικαιώματα στο άρθρο 25 του Συμφώνου.»²¹⁷. Το γεγονός αυτό, ενδεχομένως, βρίσκει έρεισμα στο ιστορικό πλαίσιο της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου²¹⁸. Είναι χαρακτηριστικό εξάλλου ότι ο όρος «δημοκρατία» ή «δημοκρατικός» εμφανίζεται πιο συχνά σε συσχέτιση με τα ανθρώπινα δικαιώματα σε νομοθετικά κείμενα, όπως η ΕΣΔΑ²¹⁹.

Ειδικότερα, το δικαίωμα στη δημόσια διαβούλευση κατοχυρώνεται ως μορφή άμεσης πολιτικής συμμετοχής, που διέπεται από την αρχή της ισότητας και της μη διάκρισης των πολιτών²²⁰. Αποτελεί, δηλαδή, ένα δικαίωμα που έχει στόχο «να μοιραστεί ένα ιδανικό το οποίο θα πραγματοποιηθεί σταδιακά μέσα στο χρόνο με διαφορετικούς τρόπους, διαφορετικά νοήματα μέσα από τη δημιουργία και το σχεδιασμό»²²¹. Από πλευράς εύρους νοήματος, «η διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων», όπως αναλυτικά αναφέρεται στο σχετικό Γενικό Σχόλιο της Επιτροπής Ατομικών Δικαιωμάτων του ΟΗΕ :«έχει ένα ευρύ νόημα το οποίο σχετίζεται με την άσκηση της πολιτικής εξουσίας και ιδίως, με την άσκηση της νομοθετικής, της εκτελεστικής και της διοικητικής εξουσίας. Καλύπτει όλες τις απόψεις της δημόσιας διοίκησης και της διαμόρφωσης

²¹⁵ Office of High Commissioner for Human Rights, General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service, εκδ. UN Human Rights Committee (HRC) 1996, <https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/general%20comment%2025.pdf> (τ. Πρόσβαση στις 14-04-2017)
Σκέψη 1

²¹⁶ Henry J. Steiner, Political Participation as a human right, Harvard Human Rights Yearbook, Τόμος 1, εκδ. Harvard Law School 1988, σελ. 77 επ.

²¹⁷ Office of High Commissioner for Human Rights, General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service, όπ.π. Σκέψη 3

²¹⁸ η οποία αποτελεί και τον προπομπό του ΔΣΑΠΔ.

²¹⁹ Henry J. Steiner, όπ.π.

²²⁰ Office of High Commissioner for Human Rights, General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service, όπ.π., σκ. Σκέψη 6: «..... Citizens may participate directly by taking part in popular assemblies which have the power to make decisions about local issues or about the affairs of a particular community **and in bodies established to represent citizens in consultation with government**. Where a mode of direct participation by citizens is established, no distinction should be made between citizens as regards their participation on the grounds mentioned in article 2, paragraph 1, and no unreasonable restrictions should be imposed.»

²²¹ Henry J. Steiner, όπ.π.

και εφαρμογής της πολιτικής σε διεθνές, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Η διανομή των εξουσιών και των μέσων με τα οποία ατομικά οι πολίτες ασκούν το δικαίωμα στη συμμετοχή στη διαχείριση των κοινών, που προστατεύεται από το άρθρο 25, θα πρέπει να κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα ή από άλλους νόμους του Κράτους.»²²². Ερμηνευτικά, το δικαίωμα στην πολιτική συμμετοχή δεν έχει μια «απομονωμένη» ερμηνεία, αλλά πρέπει να ερμηνεύεται συστηματικά σε σχέση με άλλα δικαιώματα²²³.

Τα δικαιώματα πολιτικής συμμετοχής, ακόμη, που κατοχυρώνονται με τα άρθρα αυτά, αντιμετωπίζουν τη νομιμότητα ενός συστήματος διακυβέρνησης ως ενότητα. Σε αντίθεση, δηλαδή, με άλλα ατομικά δικαιώματα τα οποία εισάγονται από το εθιμικό δίκαιο δεν απαιτούν από την κυβέρνηση που τα εφαρμόζει να αλλάξει ορισμένες πολιτικές. Υποστηρίζεται ότι η εισαγωγή αυτού του δικαιώματος στην εθνική έννομη τάξη συνεπάγεται και αλλαγή του συστήματος διακυβέρνησης²²⁴. Η εξασφάλιση των δικαιωμάτων αυτών συνεπάγεται και την ίδρυση νέων θεσμών. Για παράδειγμα, όταν ένα κράτος εφαρμόζει βασανιστήρια, μπορεί να αλλάξει πολιτική με το να παύσει το κράτος να εφαρμόζει την εν λόγω πρακτική. Στην περίπτωση όμως των δικαιωμάτων πολιτικής συμμετοχής δεν μπορεί απλώς «να δώσει τέλος» σε μια διαδικασία, χωρίς να θεσμοθετήσει ειδικότερα νέες διαδικασίες. Αυτές θα υποκαταστήσουν και τις προηγούμενες. Εφόσον μάλιστα ο στόχος των «πολιτικών-διαδικασιών» συνίσταται στη διεύρυνση του πολιτικού διαλόγου και στην πιο εκτενή συμμετοχή των πολιτών, ενδέχεται να επέλθει και πλήρης αλλαγή αντίληψης για το ήδη υπάρχον καθεστώς²²⁵.

1.3.2. Το παράδειγμα της περιβαλλοντικής διαβούλευσης: από την εκπαιδευτική διαδικασία... στην πρόσβαση στη δικαιοσύνη

Η δημιουργία περισσότερο λεπτομερών περιβαλλοντικών ρυθμίσεων ήλθε ως επακόλουθο μεταβολής της τεχνολογικής εποχής²²⁶. Συνοδεύεται από μια διαρκή ανάγκη για

²²² Office of High Commissioner for Human Rights, General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service, όπ.π. σκ. 5

²²³ Με άλλα λόγια «η πολιτική συμμετοχή αποδίδεται ως άσκηση επιρροής επί δημοσίων υποθέσεων μέσω της δημόσιας αντιπαράθεσης και διαλόγου με τους αντιπροσώπους τους ή ως η ικανότητα των πολιτών να αυτό-οργανώνονται. Αυτού του είδους η συμμετοχή, επιπλέον, ισχυροποιείται με το να διασφαλίζεται η ελευθερία στην έκφραση, στο συνέρχεσθαι και στο συνεταιρίζεσθαι.» Βλ. Office of High Commissioner for Human Rights, General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service, όπ.π. σκ. 5

²²⁴ Laura Bocalandro, Gregory H. Fox, Virginia A. Leary, Karen Engle και Claudio Grossman «The Right to Political Participation In International Law», National Sovereignty Revisited: Perspectives On The Emerging Norm Of Democracy In International Law, Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law) Τόμος 86 (Απρίλιος 1-4, 1992), εκδ. Cambridge University Press εκ μέρους της American Society of International Law 1992, www.jstor.org/stable/25658642. (τ. πρόσβαση στις 14-05-2019), σελ. 249-261.

²²⁵ Laura Bocalandro, Gregory H. Fox, Virginia A. Leary, Karen Engle and Claudio Grossman, όπ.π.

²²⁶ Χαρακτηριστικά, η νομοθετική κατηγοριοποίηση για τις χρήσεις ύδατος επήλθε ως αποτέλεσμα της ανάγκης για ρύθμιση των συγκρούσεων από την αυξημένη χρήση ύδατος ως κινητήριας δύναμης μετά τη βιομηχανική επανάσταση. Όπως επισημαίνει ο Elder: «το δόγμα ότι τα ύδατα παρέχονταν εκ φύσεως για χρήση σε όσους είχαν πρόσβαση αυτά γεννήθηκε ως αναγκαιότητα από την βιομηχανική επανάσταση. Όσο όμως η σημασία του νερού ως κινητήριας δύναμης αυξανόταν, η ανάγκη για εξισορρόπηση των συγκρούσεων μεταξύ των παρόχθιων ιδιοκτητών επίσης οξύνθηκε. Από αυτή την ανάγκη αναπτύχθηκε η κατηγοριοποίηση των χρήσεων στις οποίες μπορεί να διοχετευτεί το νερό». P. S. Elder, Environmental Protection through the Common Law, 12 W. Ontario L. Rev. 107 (1973), σελ. 128

επαναξιολόγηση της επιστημονικής γνώσης²²⁷, των οικονομοτεχνικών κριτηρίων εφαρμογής μιας νομοθετικής επιλογής²²⁸ και εν γένει του τρόπου τεκμηρίωσης μιας απόφασης²²⁹. Στο

²²⁷ Βλ. Neil Craik, *The International Law of Environmental Impact Assessment Process, Substance and Integration*, εκδ. Cambridge University Press, 2008, σελ. 62 Η νομοθετική διαδικασία εν προκειμένω λειτουργεί υπό ένα δυναμικό νόημα, το κατώτατο όριο «σπουδαιότητας» των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των έργων, το οποίο αποτελεί απόδειξη της κατανόησης της διεθνούς κοινότητας για το ανεκτό επίπεδο περιβαλλοντικής ζημίας. Το κριτήριο αυτό είναι δηλαδή μεταβλητό και σε πολλές έννομες τάξεις όπως και ελληνική, το θέμα αυτό μπορεί να προκαλέσει θέμα ασφάλειας δικαίου. Για παράδειγμα, η ελληνική νομοθεσία για την κατάταξη των έργων, που υπόκεινται σε περιβαλλοντική αδειοδότηση, παρουσιάζει συχνές αλλαγές, οι οποίες έχουν ανάγκη τεκμηρίωσης. Για παράδειγμα, το 2016 τα έργα που χαρακτηριζόταν ως «*Οργανωμένες τουριστικές κατασκηνώσεις, χώροι στάθμευσης τροχόσπιτων και λοιπές κατασκηνώσεις*», οι οποίες έφεραν δυναμικότητα ατόμων μεγαλύτερη άνω των 800 ατόμων εκτός περιοχών Natura, κατατάσσόταν στην κατηγορία Α1, ενώ από το 2018 τα έργα αυτά ανήκουν πλέον στην κατηγορία Α2. Το ίδιο και για άλλα έργα, που από την κατηγορία Α1 κατατάχτηκαν στην Α2, όπως οι εγκαταστάσεις εκτροφής χοίρων πάχυνσης, όπου το όριο της Α2 κατηγορίας αυξήθηκε στις 6.000 θέσεις. [βλ. ενδεικτικά: α) Υ.Α. ΥΠΕΧΩΔΕ/ΕΥΠΕ/οικ. 126880/2007 (ΦΕΚ 435/Β'/29.3.2007), β) Υ.Α. οικ. 141270/2009 (ΦΕΚ 1411/Β'/15.7.2009), γ) Ν. 4014/2011 (ΦΕΚ 209/Α'/21.9.2011), δ) Υ.Α. 1958/2012 (ΦΕΚ 21/Β'/13.1.2012) ε) Υ.Α. 20741/2012 (ΦΕΚ 1565/Β'/8.5.2012) στ) Υ.Α. οικ. 166476/2013 (ΦΕΚ 595/Β'/14.3.2013), ζ) Υ.Α. Οικ: 65150/1780/2013 (ΦΕΚ 3089/Β'/4.12.2013), η) Υ.Α. οικ. 173829/2014 (ΦΕΚ 2036/Β'/25.7.2014), θ) Υ.Α. ΔΙΠΑ/οικ. 37674/2016 (ΦΕΚ 2471/Β'/10.8.2016), ι) Υ.Α. οικ. 2307/2018 (ΦΕΚ 439/Β'/14.2.2018)]

²²⁸ Για παράδειγμα, έχει επισημανθεί ότι η νομοθετική ταξινόμηση του βιοξυλάνθρακα ως «απόβλητο», αν και απαλλάσσει σχετικές δραστηριότητες από απαιτήσεις αδειοδότησης στην έννομη τάξη της Ε.Ε. και των Η.Π.Α., αποθάρρυνε τη χρήση του ως μέτρου καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής, καθιστώντας τον ακριβό, με αποτέλεσμα να αντίκειται κατ' αυτό τον τρόπο εν τέλει στο βασικό σκοπό της νομοθεσίας των αποβλήτων, δηλαδή στην προστασία της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος. Caroline Van den Bergh, *Biochar and Waste Law: A Comparative Analysis*, *European Energy and Environmental Law Review*. Τόμος 18, Νούμερο 5, εκδ. Kluwer Law International 2009, σελ. 253: «*First, biochar may be classified as waste. Although there are reasonable arguments that biochar may be classified as a product in the future, biochar is currently a production residue which cannot be classified as a non-waste by-product in the EU and the US. Contrary to the EU, biochar can cease to be waste at an earlier stage in the US since the recovery operation must not yet have been completed. Secondly, waste laws pose a significant regulatory burden on the production, transportation and storage of biochar. Although biochar may be exempted from permit requirements in the EU and the US, the registration obligations render it expensive and discourage its development as a climate change mitigation strategy. Hence it appears that the classification of biochar as waste may be contrary to the primary aim of the waste legislation i.e. the protection of human health and environment.*»

²²⁹ Δεν είναι τυχαίο άλλωστε ότι ο δικαστής κάποιες φορές ελέγχει οριακά και την «τεχνική κρίση». Το ΔΕΕ, για παράδειγμα, «*φαίνεται πρόθυμο να εξετάσει την αρτιότητα των συμπερασμάτων της Επιτροπής επί τη βάση της επιστημονικής απόδειξης*» ενόψει και των γνωστών εκ της θεωρίας αδυναμιών της περιβαλλοντικής νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας [βλ. Veerle Heyvaert, *Review, Scientific Evidence in European Environmental Rule-Making. The Case of the Landfill and End-of-Life Vehicles Directives*. Edited by ANDREA BIONDI, MARCELLO CECCHETTI, STEFANO GRASSI AND MARIA LEE [The Hague, Kluwer Law International, 2003, 332], *Journal of Environmental Law* Τόμος 8 Νούμερο 1, εκδ. Oxford University Press 2006, <https://academic.oup.com/jel/article/18/1/169/468129> (τ. πρόσβαση στις 15-07-2017) σελ. 170 και Carolyn Abbot, *Book Review Scientific Evidence in European Environmental Rule-Making: The Case of the Landfill and End-of-Life Vehicles Directives*, *European Environmental Law Review*, Τόμος 13 Τεύχος 4 April, εκδ. Kluwer Law International 2004, σελ. 115-117.] Είναι χαρακτηριστική η απόφαση της Δανίας κατά της Επιτροπής, όπου έκρινε επί της διαφοράς που ανέκυψε κατά τη μεταφορά της Οδηγίας 92/5 στη Δανική έννομη τάξη, λόγω της αιτούμενης από τη Δανία παρέκκλισης με σκοπό την διατήρηση των εθνικών διατάξεων περί των θειωδών, των νιτωδών και των νιτρικών προσθέτων τροφίμων, αντί αυτών που απαριθμούνταν στα αντίστοιχα παραρτήματα της Οδηγίας. Το δικαστήριο στην παρούσα περίπτωση προέβη σε εξέταση της σχετικής αιτιολογίας επί της «τεχνολογικής ανάγκης» προκειμένου να ερευνηθεί αν η προσβαλλομένη απόφαση εδράζεται σε «πλάνη περί το δίκαιο». Έκρινε δε ότι «οι επίδικες διατάξεις δε διασφαλίζουν επαρκή παρουσία προσθέτων στα προϊόντα που προορίζονται για την τροφική αλυσίδα, ώστε να τηρούν τις τεχνολογικές λειτουργίες τους, ήτοι να επιτυγχάνουν τη μικροβιολογική ασφάλεια των προϊόντων» (βλ. ΔΕΕ, ΔΑΝΙΑ κατά ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ, C-03/00, απόφαση της 20ής Μαρτίου 2003, , Συλλογή της

πλαίσιο δημιουργίας μιας περιβαλλοντικής ρύθμισης, ο συντάκτης αυτής έχει να σταθμίσει δύο επί της ουσίας αρχές: α) Την αρχή της ασφάλειας δικαίου και β) την αρχή της καλής νομοθέτησης. Μια ρύθμιση δηλαδή δεν πρέπει να υπόκειται σε διαρκείς μεταβολές, ενώ πρέπει να ενσωματώνει την τεχνική-επιστημονική γνώση αποτελεσματικά και με επαρκή αιτιολογία²³⁰. Στη σύζευξη όλων αυτών έρχεται να εισχωρήσει η δημόσια διαβούλευση.

Μέσα από την καταγραφή της κατοχύρωσης της δημόσιας διαβούλευσης στο διεθνές περιβαλλοντικό δίκαιο, σκιαγραφείται ως ένα βαθμό, η εξέλιξη της κοινωνικής αντίληψης²³¹ της περιβαλλοντικής ωφέλειας. Αυτή δεν εμφανίζεται μόνο ως δημόσια, αλλά και ως ατομική, που χρίζει μάλιστα δικαστικής προστασίας.

Η δημόσια διαβούλευση αρχικά εμφανίζεται στο διεθνές προσκήνιο σε soft law διατάξεις. Στο πλαίσιο αυτό αποτυπώνεται ως έκφανση της υπό προώθηση περιβαλλοντικής εκπαίδευσης και όχι ως ένας επιτακτικός κανόνας δικαίου. Αποτελεί περισσότερο μια παρότρυνση για κάλυψη της ανάγκης για γνώση προς συνειδητοποίηση των περιβαλλοντικών ζητημάτων, που διαπιστώνεται πλέον στο διεθνές γίνεσθαι. Ενδεικτικά, το 1972 η Διακήρυξη της Στοκχόλμης με την αρχή 19, καθιστά εμφανές ότι η γνώση και η πληροφόρηση σε περιβαλλοντικά θέματα είναι απαραίτητη για την προστασία του περιβάλλοντος. Ακολουθώντας, το 5ο σημείο της ενότητας της οικονομίας, επιστήμης και τεχνικής της τελικής πράξης της Συνεδρίασης του Ελσίνκι του 1975 υπογραμμίζει ότι «η επιτυχία μιας περιβαλλοντικής πολιτικής προϋποθέτει ότι όλες οι κατηγορίες του πληθυσμού και όλες οι κοινωνικές δυνάμεις έχοντας συνείδηση των ευθυνών τους συνεισφέρουν στο να προστατεύουν και να βελτιώνουν το περιβάλλον»²³². Το 1980, η Παγκόσμια Στρατηγική Διατήρησης επιβεβαιώνει τη σημασία της συμμετοχής του κοινού στην 13η ενότητα, όπου αναλύονται τα πλεονεκτήματα της πιο

Νομολογίας 2003 I-02643, ECLI:EU:C:2003:167). Στην Ελληνική έννομη τάξη, ειδικότερα, η προέγκριση χωροθέτησης ως νομοθετική επιλογή εν τέλει, όπως υπογραμμίζει η Σιούτη, οδήγησε το ακυρωτικό δικαστήριο να υπερβεί τον συνταγματικά προσδιοριζόμενο ρόλο του και να αποτολμήσει τον έλεγχο ουσιαστικών τεχνικών κρίσεως της διοίκησης, παρόλο που τα όρια του ακυρωτικού δικαστή δεν εκτείνονται στην τεχνική κρίση Βλ.. Γλυκερία Σιούτη, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, Εκδ. 2^η Σάκκουλας Αθήνα -Θεσσαλονίκη 2011, σελ. 204 και ΣτΕ 1815/2016 σκ. 8, ΣτΕ 1258/2016 σκ.10

²³⁰. Η νομοθετική κατοχύρωση ενός νέου κανόνα συνιστά μια αλλαγή πολιτικών προτεραιοτήτων (βλ. Stephen Laws, Giving Effect to Policy in Legislation: How to Avoid Missing the Point, Statute Law Review Τόμος 32 Τεύχος 1, εκδ. Oxford University Press 2011, σελ. 4) και υπό το πρίσμα αυτό στο πλαίσιο της παρασκευής του κανόνα αυτού πρέπει να τίθεται ως στόχος η δημιουργία ενός κανόνα με εσωτερικό δυναμισμό, ο οποίος δε θα υπόκειται στην ανάγκη για διαρκή μεταβολή [βλ. Victoria E. Aitken, An exposition of legislative quality and its relevance for effective development,, Ιούλιος 2013 <https://www.luc.edu/media/lucedu/prolaw/documents/AITKEN%20FINAL%20ARTICLE.pdf> (τ. πρόσβαση στις 19-06-2018), σελ. 6] και οποίος θα είναι αποτελεσματικός²³⁰, δηλαδή θα εκπληρώνει το νομοθετικό σκοπό, για τον οποίο παρασκευάζεται(Βλ. Helen Xanthaki, European Union Legislative Quality After the Lisbon Treaty: The Challenges of Smart Regulation, Statute Law Review Τόμος 35 Τεύχος 1, εκδ. Oxford University Press 2014, σελ.73 και Victoria E. Aitken, An exposition of legislative quality and its relevance for effective development, όπ.π., σελ. 8.

²³¹ Βλ. ενδεικτικά Σωκράτης Μ. Κονιόρδος, «Η προβληματική σχέση περιβαλλοντικής προστασίας και κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης: Η περίπτωση της βιοαιθανόλης» σε Ιωάννα Λαμπίρη-Δημάκη (επιμ.), «Η Κοινωνιολογία στην Ελλάδα σήμερα. Η ολοκλήρωση της Τριλογίας 1959-2000», Τόμος Γ', Εκδ. ΠΑΠΑΖΗΣΗ, ΑΘΗΝΑ 2002, σελ. 231 επ.

²³² Marie-Anne Cohendet, Michel Prieur, Jessica Makowiak, Julien Bétaille, Hubert Delzangles, Pascale Steichen, Droit de l'environnement, εκδ. 7^η Dalloz 2016, σελ. 157

διευρυμένης συμμετοχής του κοινού στο σχεδιασμό και στη λήψη αποφάσεων, που αφορούν στη χρήση έμβιων πόρων, ώστε να αποφευχθούν οι αλόγιστες αποφάσεις²³³.

Το ατομικό δικαίωμα συμμετοχής σε περιβαλλοντικές υποθέσεις κατοχυρώνεται στον Παγκόσμιο Χάρτη για τη Φύση, που υιοθετήθηκε από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών, στο Ψήφισμα του 37/7 της 28 Οκτωβρίου 1982. Αυτός ο Χάρτης παρέχει ρητά στα άτομα τη δυνατότητα να συμμετέχουν, ατομικά ή με άλλους, στη διαμόρφωση των αποφάσεων με άμεσο ενδιαφέρον για το περιβάλλον²³⁴ στο πλαίσιο εφαρμογής των αρχών που υιοθετεί²³⁵. Στην Ευρώπη το υπ' αριθμ. 171/1986 Ψήφισμα του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη Διάσκεψη των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης αναφορικά με τις περιφέρειες, το περιβάλλον και τη συμμετοχή, συμπεριλαμβάνει επίσης πολύ συγκεκριμένες διατάξεις για την δημόσια συμμετοχή στη λήψη περιβαλλοντικών αποφάσεων²³⁶.

Ως υποχρέωση των δημοσίων αρχών, η δημόσια διαβούλευση καθιερώνεται το 1991 με τη Σύμβαση του Espoo, όπου στο άρθρο 2 παρ. 2²³⁷ ορίζεται ότι: *«Κάθε Μέρος θα πρέπει να λαμβάνει τα αναγκαία νομικά, διοικητικά ή λοιπά μέτρα για να εφαρμόσει τις διατάξεις της Σύμβασης, περιλαμβάνοντας, με σεβασμό στις προτεινόμενες δραστηριότητες που ταξινομούνται στο Παράρτημα I που πιθανόν να προκαλέσουν σημαντική δυσμενή διασυνοριακή συνέπεια, την θέσπιση μιας διαδικασίας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, που επιτρέπει τη συμμετοχή του κοινού και την προετοιμασία του φακέλου εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων που περιγράφεται στο Παράρτημα II»*. Γίνεται δηλαδή πλέον μια περισσότερο ανεπτυγμένη αναφορά σχετικά με τη συμμετοχή κατά την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων με διασυνοριακό περιεχόμενο σε συγκεκριμένες δραστηριότητες, όπως και το Πρωτόκολλο αυτής για τη Στρατηγική Εκτίμηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (2003)²³⁸, ενώ η 10^η αρχή της Διακήρυξης του Ρίο 1992 διακηρύττει ότι κάθε άτομο πρέπει να έχει την δυνατότητα να συμμετάσχει σε διαδικασίες λήψης αποφάσεως και ότι τα κράτη πρέπει να ενθαρρύνουν και να διευκολύνουν τη συμμετοχή του κοινού, θέτοντας τις πληροφορίες στη διάθεσή του.

Αξίζει μάλιστα να σημειωθεί ότι οι γενικές αρχές της διαδικασίας λήψης περιβαλλοντικών αποφάσεων, όπως η αρχή 10 και 17 της Διακήρυξης του Ρίο το 1992, έχουν ως

²³³ Marie-Anne Cohendet, Michel Prieur, Jessica Makowiak, Julien Bétaille, Hubert Delzangles, Pascale Steichen, όπ.π.

²³⁴ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, The Aarhus Convention An Implementation Guide, Second edition, εκδ. 2η United Nations Ιούνιος 2014, https://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html (τ. πρόσβαση στις 16-06-2016), σελ. 121

²³⁵ Harold W. Wood Jr., The United Nations World Charter for Nature: The Developing Nations' Initiative to Establish Protections for the Environment, Ecology Law Quarterly Τόμος 12, Τεύχος 4, εκδ. University of California, Berkeley Σεπτέμβριος 1985, www.jstor.org/stable/24112833 (τ. πρόσβαση στις 16-06-2017) σελ. 981

²³⁶ UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, The Aarhus Convention An Implementation Guide, Second edition, 2014, σελ. 121

²³⁷ «Each Party shall take the necessary legal, administrative or other measures to implement the provisions of this Convention, including, with respect to proposed activities listed in Appendix I that are likely to cause significant adverse transboundary impact, the establishment of an environmental impact assessment procedure that permits public participation and preparation of the environmental impact assessment documentation described in Appendix II.»

²³⁸ Η απόφαση II/3 της Δεύτερης Συνάντησης των Μερών της Σύμβασης του Espoo υπογραμμίζει της πολιτικής συμμετοχής στην εκτίμηση Επιπτώσεων με διασυνοριακό περιεχόμενο, βλ. UNECE, Public Participation in the EIA Convention and SEA Protocol <http://www.unece.org/env/eia/about/publicpart.html> (τ. πρόσβαση στις 29-12-2017)

πρότυπα την National Environmental Policy Act των Η.Π.Α.²³⁹ (εφεξής «N.E.P.A.») και αποτέλεσαν έρεισμα, για να ενσωματωθεί η δημόσια συμμετοχή ως επιμέρους αρχή της διοικητικής περιβαλλοντικής διαδικασίας και ιδίως ως έκφραση της αρχής της πρόληψης σε αρκετές έννομες τάξεις, ιδίως του κοινού δικαίου²⁴⁰. Η N.E.P.A.²⁴¹, η οποία δεν αντιμετωπίζεται ως μία «στατική πολιτική»²⁴², αποτελεί ένα νομοθετικό κείμενο μέσα από το οποίο «βρήκαν δίοδο»²⁴³ μέτρα πολιτικής συμμετοχής κατά τη λήψη κυβερνητικών αποφάσεων, που προβλέπονταν ήδη στην Administrative Procedure Act του 1949 στο δικαίωμα των Η.Π.Α., (εφεξής «A.P.A.») η οποία, μεταξύ των άλλων, όπως θα αναλυθεί και ειδικότερα κατωτέρω²⁴⁴, προβλέπει ως μέθοδο κανονιστικής διαδικασίας, τη διαδικασία «δημοσιοποίησης και σχολιασμού» («notice and comment»)²⁴⁵. Αντίστοιχα λοιπόν και η N.E.P.A. εμπεριέχει ειδική διαδικασία «δημόσιας θεώρησης και σχολιασμού» («public review and comment»)²⁴⁶. Η θεωρία όμως επισημαίνει ότι η N.E.P.A. «δεν επιβάλλει ένα ουσιαστικό καθήκον στις αρχές να αμβλύνουν τις περιβαλλοντικές επιβλαβείς συνέπειες ή να περιλαμβάνουν σε κάθε ΜΠΕ ένα πλήρες σχέδιο διαχείρισης... είναι πάγια νομολογία ότι δεν επιβάλλει ένα ουσιαστικό καθήκον το οποίο επιτάσσει ειδικά αποτελέσματα, αλλά απλά περιγράφει την αναγκαία διαδικασία για να αποφευχθεί η ανενήμερη-παρά η ασύνετη- δράση της διοικητικής αρχής»²⁴⁷. Ωστόσο, ο συσχετισμός της με την A.P.A. είναι αυτός που προσδίδει στη N.E.P.A. μία «ουσιαστική ισχύ»²⁴⁸. Με αυτό τον τρόπο ενισχύεται και η εντολή («mandate») που η N.E.P.A. παρέχει²⁴⁹.

²³⁹ Lynton Keith Caldwell, *The National Environmental Policy Act: An Agenda for the Future*, εκδ. Indiana University Press, Bloomington & Indianapolis 1998, σελ. 209

²⁴⁰ Βλ.λ.χ για Αυστραλία Northcompass Inc. v. Hornsby Shire Council, [1996] NSWLEC 213, <http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/sinodisp/au/cases/nsw/NSWLEC/1996/213.html?stem=0&synonyms=0&query=northcompass> (τ. πρόσβαση στις 18-09-2017) «There are of course many Rio Principles which are relevant to environmental decision-making, including a case such as this. For example, the right to a healthy environment (Principle 1). Indeed, the principle of environmental harm is a major cornerstone of ESD. This is most effectively accomplished through environmental impact assessment processes (Rio Principle 17) involving full public participation (Principle 10).»

²⁴¹ Η NEPA αποτελεί ιστορικό αποτέλεσμα της δημόσιας πίεσης που δημιουργήθηκε μέσω λαϊκών κινητοποιήσεων τη δεκαετία του '70 στις Η.Π.Α., όπως η Earth Day και της επιδίωξης ορισμένων προσωπικοτήτων, προερχομένων ιδίως από τη Σύγκλητο και εχόντων προεδρικές βλέψεις, να δημιουργήσουν ένα περισσότερο περιβαλλοντικό προφίλ βλ. Daniel A. Farber, *Politics and Procedure in Environmental Law*, *The Journal of Law, Economics, & Organization*, Τεύχος 8, Νο1, εκδ. Oxford University Press 1992, σελ. 66-68

²⁴² Ronald H. Rosenberg, *Guide to the National Environmental Policy Act: Interpretations, Applications and Compliance* by Valerie M. Fogleman, *Environmental History Review*, Τόμος 17, Τεύχος 1, εκδ. Oxford University Press Ανοιξη, 1993, σελ. 108-109

²⁴³ Rajendra Ramlogan, *Sustainable Development: Towards a Judicial Interpretation*, εκδ. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2011, σελ. 182

²⁴⁴ Βλ. σελ. 90 επ.

²⁴⁵ Το «rulemaking» διακρίνεται σε τυπικό («formal») και άτυπο («informal»). Η διαδικασία «notice and comment» συνιστά μορφή άτυπου rulemaking Βλ. Αθανάσιος-Ευστράτιος Ψύγκας, *Η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στην παραγωγή κανόνων δικαίου από τη Διοίκηση*, Εκδ. Σάκκουλα 2009, σελ.29

²⁴⁶ Council on Environmental Quality- Executive office of the President, “A Citizen’s Guide to the NEPA Having Your Voice Heard”, εκδ. Executive office of the President of the United States, Δεκέμβριος 2007 https://www.energy.gov/sites/prod/files/nepapub/nepa_documents/RedDont/G-CEQ-CitizensGuide.pdf (τ. πρόσβαση στις 09-08-2016) σελ. 8

²⁴⁷ *Robertson v. Methow Valley Citizens*, 490 U.S. (1989) σκ. 348-353.

²⁴⁸ Jason J. Czarnezki, *Revisiting the Tense Relationship Between the U.S. Supreme Court, Administrative Procedure, And The National Environmental Policy Act*, *Stanford Environmental Law Journal*, Τόμος 25, Τεύχος 1 εκδ. Stanford University 2006, <https://heinonline.org/> (τ. πρόσβαση στις 17-09-2017), σελ 2

²⁴⁹ Jason J. Czarnezki,όπ.π.

Με άλλα λόγια, το πλαίσιο των γενικότερων διατάξεων της Α.Ρ.Α. εφαρμόζεται κατά το δικαστικό έλεγχο της Ν.Ε.Ρ.Α., στο δίκαιο των Η.Π.Α.²⁵⁰. Αυτό σημαίνει ότι οι σχετικές αποφάσεις των διοικητικών αρχών μπορεί να κριθούν «ως αυθαίρετες, ιδιόρρυθμες, ως προσβολή της διακριτικής ευχέρειας, ή αλλιώς ως μη σύμφωνες με το νόμο»²⁵¹.

Στην συνέχεια, στις 25 Ιουνίου 1998, υπογράφεται στην πόλη Ώρχους της Δανίας, από τριάντα πέντε Κράτη, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα, και από την Ευρωπαϊκή Ένωση, η Σύμβαση για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα της Οικονομικής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη (UNECE). Η Σύμβαση του Ώρχους αποτελεί μικτή σύμβαση. Αναφέρεται ρητά στο δικαίωμα της συμμετοχής κατά τη διοικητική διαδικασία λήψης περιβαλλοντικών αποφάσεων σε συγκεκριμένα έργα/δραστηριότητες π.χ. χορήγηση αδειών (άρθρο 6 Σύμβασης), σχέδια, προγράμματα και πολιτικές σε σχέση με το περιβάλλον (άρθρο 7 Σύμβασης) και προετοιμασία εκτελεστικών κανονισμών ή γενικά νομικά δεσμευτικών κανονιστικών εργαλείων (άρθρο 8 Σύμβασης). Συνδέει το δικαίωμα αυτό με τη δικαστική προστασία του δικαιώματος στο περιβάλλον και το δικαίωμα λήψης περιβαλλοντικών πληροφοριών. Αποβλέπει έτσι στη «διαδικασιοποίηση» του ουσιαστικού δικαιώματος στο περιβάλλον.

Τέλος δε, με τη Συμφωνία των Παρισίων, που υπογράφηκε το 2015, αναγνωρίζεται ρητά στις αιτιολογικές σκέψεις η σημασία της δημόσιας συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων και κατοχυρώνεται στο άρθρο 12, ως υποχρέωση των κρατών μελών, η λήψη μέτρων για την προώθηση της περιβαλλοντικής εκπαίδευσης, της συνείδησης και της συμμετοχής του κοινού, καθώς και της πρόσβασης στις πληροφορίες, ως βασικά βήματα προς την κατεύθυνση της προστασίας έναντι της κλιματικής αλλαγής. Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, που ισχύουν ο Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1999 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2018 για τη διακυβέρνηση της Ενεργειακής Ένωσης και της Δράσης για το Κλίμα, δημιουργήθηκαν ήδη ειδικές διατάξεις για το συμμετοχικό δικαίωμα. Στο άρθρο 10 αυτού προβλέπεται η υποχρέωση των κρατών μελών για έγκαιρη και αποτελεσματική παροχή της δυνατότητας συμμετοχής στην κατάρτιση του ενοποιημένου εθνικού προσχεδίου για την ενέργεια και το κλίμα. Αντίστοιχα, στο άρθρο 11 του κανονισμού αυτού θεσμοθετούνται οι «πολυεπίπεδοι διάλογοι», μια διάταξη που ενέχει όμως περισσότερο κατευθυντήριο χαρακτήρα. Η τελευταία νομοθετική πρόταση της Επιτροπής αναφέρεται στον «κλιματικό νόμο». Πρόκειται για νέο Κανονισμό που ενισχύει το ρόλο της Επιτροπής και τροποποιεί τον ισχύοντα Κανονισμό, αποβλέποντας κυρίως στη μετάβαση σε μία νέα οικονομία με άξονα την «κλιματική ουδετερότητα»²⁵². Θεσμοθετείται ειδικά στο άρθρο 8 η υποχρέωση της Επιτροπής για παροχή ισότιμων ευκαιριών «σε όλα τα μέρη της κοινωνίας». Η διαδικασία αυτή προβλέπεται σε όλα τα επίπεδα, και δη του εθνικού, του περιφερειακού και του τοπικού. Ωστόσο, δεν αποσαφηνίζονται οι ειδικές προδιαγραφές διεξαγωγής της κλιματικής διαβούλευσης και ιδίως η κλιματική διαβούλευση σε διασυνοριακό επίπεδο, παρόλο που αναγνωρίζεται ρητά στην αιτιολογική

²⁵⁰ Jason J. Czarnecki, ό.π., σελ 11

²⁵¹ Ibid

²⁵² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πρόταση :ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ για τη θέσπιση πλαισίου με στόχο την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2018/1999 (ευρωπαϊκός νόμος για το κλίμα), COM(2020) 80 final. Πριν την πρόταση αυτής έλαβε χώρα διαβούλευση

σκέψη 23 του υπό πρόταση Κανονισμού ότι «*Η κλιματική αλλαγή είναι εξ ορισμού διασυνοριακή πρόκληση και απαιτείται συντονισμένη δράση σε επίπεδο Ένωσης για την αποτελεσματική συμπλήρωση και ενίσχυση των εθνικών πολιτικών.*». Δεδομένου αυτού, τίθεται επιπλέον το ερώτημα αν και κατά πόσο η κλιματική διαβούλευση θα πρέπει να έχει την ίδια ρύθμιση με τη διασυνοριακή περιβαλλοντική διαβούλευση. Στη θεωρία ο Mayer, πάντως, επισημαίνει ότι για την κλιματική εκτίμηση, που πηγάζει εθνικά από το διεθνές δίκαιο, «*η διάχυση της ΕΠΕ ως εργαλείου κλιματικής μετρίασης είναι ξεκάθαρα μια επιθυμητή εξέλιξη*»²⁵³. Καθορίζεται, τέλος, έτι περαιτέρω, στον υπό πρόταση «κλιματικό νόμο», πιο αναλυτικά, το περιεχόμενο του άρθρου 11 των «πολυεπίπεδων διαλόγων», όπου επισημαίνεται ειδικά ότι αφορούν και την «*επίτευξη του στόχου της Ένωσης για κλιματική ουδετερότητα, όπως ορίζεται στο άρθρο 2 του κανονισμού .../... [νόμος για το κλίμα]*». Η διάταξη αυτή παραμένει όμως κατευθυντήρια, όπως και στον προηγούμενο κανονισμό.

Συνολικά, αναφορικά με την κανονιστική εμβέλεια της δημόσιας διαβούλευσης, παρατηρείται ότι ο νομοθέτης του διεθνούς δικαίου αναφέρεται πλέον και ιδίως, μετά την υπογραφή της Σύμβασης του Ώρχους, σε ένα συγκεκριμένο πλέγμα δικαιωμάτων, με τα οποία συνυφαίνεται άρρηκτα το δικαίωμα συμμετοχής στη λήψη μια απόφασης. Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι έχει υπάρξει κριτική όσον αφορά στο διεθνές πλαίσιο κανόνων της περιβαλλοντικής δημόσιας διαβούλευσης από ορισμένους συγγραφείς. Υπογραμμίζεται ότι δεν υπάρχει «*ένα ενιαίο καθολικώς εφαρμοζόμενο πλαίσιο κανόνων*»²⁵⁴. Για παράδειγμα, το άρθρο 9 του Πρωτοκόλλου του Μόντρεαλ για τις ουσίες που καταστρέφουν τη στιβάδα του όζοντος, απαιτεί απλώς τα συμβαλλόμενα μέρη να προωθούν την ευαισθητοποίηση του κοινού για τις περιβαλλοντικές συνέπειες των εκπομπών των ελεγχόμενων ουσιών. Η Συνθήκη του Ώρχους από την άλλη πλευρά, περιλαμβάνει αναλυτικές διατάξεις για την πρόσβαση στην πληροφορία και τη συμμετοχή κατά τη λήψη περιβαλλοντικών αποφάσεων. Αναγνωρίζει, με αυτό τον τρόπο, όχι μόνο τη συμβολή της στην ευαισθητοποίηση του κοινού, αλλά κυρίως αποσκοπεί στο να προωθηθεί η υπευθυνότητα και η διαφάνεια στη λήψη αποφάσεων σχετικά με το περιβάλλον²⁵⁵.

Σε κάθε περίπτωση, η πρόσβαση στη δικαιοσύνη επαυξάνεται. Ενδεικτικά, σε σύγκριση με το επίπεδο προστασίας της Συνθήκης του Ώρχους, το επίπεδο προστασίας της ΕΣΔΑ αποδεικνύεται πιο περιορισμένο. Στο πλαίσιο της ΕΣΔΑ, η προστασία του περιβαλλοντικού συμφέροντος είναι ένα δευτερεύον συμφέρον, το οποίο υπόκειται και εξαρτάται από το πρωταρχικό συμφέρον των ατομικών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στη Συνθήκη²⁵⁶. Ενδεικτικά, στη νομολογία του ΕΔΔΑ, η διαβούλευση εμφανίζεται ως απορρέουσα από το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ²⁵⁷, το δικαίωμα δηλαδή σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, με

²⁵³ Benoit Mayer, *Climate assessment as an emerging obligation under customary international Law*, *International & Comparative Law Quarterly* Τόμος 68, Τεύχος 2, εκδ. Cambridge University Press Απρίλιος 2019, σελ. 307

²⁵⁴ Βλ. λ.χ. Daniela Obradovic, *EC rules on public participation in environmental decision-making operating at the European and national levels*, *European Law Review*, εκδ. Sweet & Maxwell 2007, http://users.uoa.gr/~gdellis/IIIG/5_Obradovic.pdf (τ. πρόσβαση στις 19-04-2019), σελ. 837 επ.

²⁵⁵ Birgit Peters, «*Unpacking the Diversity of Procedural Environmental Rights: The European Convention on Human Rights and the Aarhus Convention*», *Journal of Environmental Law*, Τόμος 30 Τεύχος 1, εκδ. Oxford Universtiy Press 2018, σελ. 4, ως και Προοίμιο Σύμβασης Ώρχους, σκ. 9-10

²⁵⁶ Birgit Peters, *όπ.π.*, σελ. 15

²⁵⁷ ΕΔΔΑ, *Hatton and others v. the United Kingdom, Brandușe v. Romania, Grimkovskaya V. Ukraine*, υπ' αριθμ. Αιτ. 36022/97, απόφαση της 08 Ιουλίου 2003

την ερμηνεία της ΕΣΔΑ να επικεντρώνεται στην προϋπόθεση ύπαρξης θύματος²⁵⁸. Με άλλα λόγια, η προστασία των διαδικαστικών περιβαλλοντικών δικαιωμάτων, όπως το δικαίωμα στη διαβούλευση, από την ΕΣΔΑ εξαρτάται από την απόδειξη παραβίασης ενός εκ των κατοχυρωμένων σε αυτή δικαιωμάτων και δεν προστατεύονται απευθείας, ως έχουν. Σε αντίθεση, οι κάτοχοι των διαδικαστικών δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στη Συνθήκη του Ωρχους, δε χρειάζεται να επικαλεστούν παραβίαση πρωταρχικού ανθρωπίνου δικαιώματος. Τα κριτήρια που χρησιμοποιεί η Συνθήκη του Ωρχους για να απονείμει δικαίωμα είναι η γεωγραφική εγγύτητα και η επιρροή από τις περιβαλλοντικές συνέπειες, υιοθετώντας κατά τον τρόπο αυτό μια περισσότερο διευρυμένη υποκειμενική προσέγγιση²⁵⁹. Είναι γεγονός δηλαδή ότι τα νομικά εργαλεία, όπως η ΕΣΔΑ που θέτουν, ως προϋπόθεση «την ύπαρξη θύματος», προστατεύουν με πιο περιορισμένο τρόπο τα διαδικαστικά δικαιώματα επί κοινών εννόμων αγαθών, όπως το περιβάλλον²⁶⁰. Το συμφέρον που προστατεύεται, εξάλλου, εν προκειμένω, μέσω του δικαιώματος στην περιβαλλοντική διαβούλευση, δεν μπορεί να εξεταστεί υπό τη σκοπιά αποκλειστικά του ανθρώπου ως θύματος. Το συμφέρον αυτό είναι ευρύτερο και πρέπει να υφίστανται δικλείδες ασφάλειας του γενικού συμφέροντος, καθώς «ούτε το νερό ούτε τα ψάρια που διαβιούν εντός του μπορούν να προσφύγουν στα δικαστήρια. Ούτε ασφαλώς τα δέντρα μπορούν να παραστούν ως διάδικοι, παρά το παράστημά τους»²⁶¹.

Συνοπτικά, δηλαδή, εντοπίζονται ζητήματα διαφορών ως προς την κατοχύρωση των κανόνων δημόσιας διαβούλευσης (για τα περιβαλλοντικά θέματα εν προκειμένω) σε διαφορετικές νομικές βάσεις. Εντούτοις, για τα ζητήματα αυτά, πρέπει να σημειωθεί ότι η νομολογία δημιουργεί σε ορισμένες περιπτώσεις κανόνες αρμονίας, με σκοπό να αμβλύνει, ανάλογα με την περίπτωση, τα κενά της δικονομικής προστασίας. Για παράδειγμα, νομικά ερείσματα, που ενισχύουν την προστασία της δημόσιας διαβούλευσης, όπως η Συνθήκη του Ωρχους, εμφανίζονται στη νομολογία του ΕΔΔΑ, όπου η υποχρέωση να λαμβάνονται υπόψη οι καθολικά εφαρμοζόμενες διεθνείς συνθήκες έχει καθιερωθεί ως κανόνας ερμηνείας της ΕΣΔΑ²⁶². Το ΕΔΔΑ, δηλαδή πριν εξετάσει το αντικείμενο και το σκοπό των διατάξεων της

²⁵⁸ Birgit Peters, «όπ.π.7, σελ. 15

²⁵⁹ Birgit Peters, όπ.π., σελ. 16. Από την άλλη όμως πλευρά η Συνθήκη του Ωρχους σε αντίθεση με τη Διακήρυξη του Ρίο δεν αντιμετωπίζει μια ιδιαίτερη κατηγορία συμμετοχικών δικαιωμάτων, τα δικαιώματα των ιθαγενών στη διαδικασία λήψης περιβαλλοντικών αποφάσεων βλ. Jonas Ebbesson, *The Notion of Public Participation in International Environmental Law*, Yearbook of International Environmental Law, Τόμος 8, Τεύχος 1, εκδ. Oxford University Press 1997, σελ. 51–97

²⁶⁰ Για την έννοια των περιβαλλοντικών αγαθών ως κοινών αγαθών ή ως δημόσιας ιδιοκτησίας βλ. το διάλογο που αναπτύχθηκε λόγω του Πολέμου του Ύδατος στη Βολιβία βλ. Alexander Dwinell, Marcela Olivera, «The water is ours damn it! Water commoning in Bolivia», *Community Development Journal*, Τόμος 49 Τεύχος S1, εκδ. Oxford University Press Ιανουάριος 2014, σελ. i44–i52

²⁶¹ ΔΕΕ, Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation κατά Bezirkshauptmannschaft Gmünd, C-664/15 Προτάσεις Γενικής Εισαγγελέως Eleanor Sharpston της 12ης Οκτωβρίου 2017 ECLI:EU:C:2017:760, σκ. 77, και αντίστοιχη υπ' αριθμ. 72 παραπομπή προτάσεων σε Stone, D., «Should trees have standing?», εκδ. Oxford University Press, Οξφόρδη 2010.

²⁶² Βλ. Ενδεικτικά ΕΔΔΑ DEMİR AND BAYKARA v. TURKEY. υπ' αριθμ. Αιτ. 34503/97, απόφαση 12ης Νοεμβρίου 2008, σκ. 85 και 86 «85. The Court, in defining the meaning of terms and notions in the text of the Convention, **can and must take into account elements of international law other than the Convention**, the interpretation of such elements by competent organs, and the practice of European States reflecting their common values. The consensus emerging from specialised international instruments and from the practice of Contracting States may constitute a relevant consideration for the Court when it interprets the provisions of the Convention in specific cases.

ΕΣΔΑ, πρέπει να λαμβάνει υπόψη του το υπάρχον διεθνές πλαίσιο κανόνων, που έχει διαμορφωθεί και διέπει το υπό κρίση νομικό ζήτημα²⁶³. Τούτο μάλιστα συμβαίνει και με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος, έστω και σε περιπτώσεις, που μία επιμέρους Συνθήκη δεν έχει υπογραφεί από κάποιο από τα συμβαλλόμενα μέρη της ΕΣΔΑ²⁶⁴.

1.3.2.1. Η ενσωμάτωση των διεθνών κανόνων δημόσιας διαβούλευσης στις εσωτερικές έννομες τάξεις: η αποκρυστάλλωση του διαβουλευτικού κεκτημένου

1.3.2.1.1. Ο εμπλουτισμός των διαβουλευτικών κανόνων του ενωσιακού δικαίου

Στο ενωσιακό δίκαιο, είναι εγγενές στοιχείο η «εταιρικήτητα», που διέπει τη δράση της Ένωσης, έννοια που συμπυκνώνεται στη «διαβούλευση και συμμετοχή»²⁶⁵ των εταίρων κρατών-μελών αυτής. Συγκεκριμένα, παράλληλα με την εξέλιξη του κανονιστικού πλαισίου της διαβούλευσης και πριν ακόμη την προσχώρηση της Ε.Ε. σε συγκεκριμένες διεθνείς Συνθήκες, όπως η Σύμβαση του Ωρχους, σε κοινοτικό επίπεδο, είχαν τυποποιηθεί κανόνες διαβούλευσης, υπό το πρίσμα του πρωταρχικού εγχειρήματος δημιουργίας της. Επιδιώκονταν έτσι να βελτιωθεί η διακυβέρνηση και ιδίως η αποδοτικότητα και νομιμότητά της δράσης της κοινότητας²⁶⁶.

86. In this context, it is not necessary for the respondent State to have ratified the entire collection of instruments that are applicable in respect of the precise subject matter of the case concerned. It will be sufficient for the Court that the relevant international instruments denote a continuous evolution in the norms and principles applied in international law or in the domestic law of the majority of member States of the Council of Europe and show, in a precise area, that there is common ground in modern societies (see, mutatis mutandis, Marckx, cited above, § 41)»

²⁶³ Η αρχή αυτή αντλεί επιπλέον έρεισμα και από τα εξής: α) με τις διεθνείς συνθήκες εγκαθιδρύονται κοινά πρότυπα ως «γενικές αρχές δικαίου που αναγνωρίζονται από τα πολιτισμένα κράτη» [βλ. ΕΔΔΑ Golder v. the United Kingdom, υπ' αριθμ. αιτ. Golder v. the United Kingdom, απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1975, σκ.. 29 που παραπέμπει επίσης στο άρθρο 38 του Οργανισμού του Διεθνούς Δικαστηρίου (International Court of Justice)] και β) σε ορισμένες περιπτώσεις διακυβεύεται η προστασία ενός ατομικού δικαιώματος, αν δεν τίθεται μία «κατ' ουσίαν όμοια υποχρέωση» ως εγγενής από τους γενικούς όρους της Συνθήκης στα κράτη μέλη της. [βλ. ΕΔΔΑ Soering v. the United Kingdom, υπ' αριθμ. αιτ. 14038/88, απόφαση της 7 Ιουλίου 1989, σκ.. 102]

²⁶⁴ ΕΔΔΑ, Taşkın και άλλοι v. Turkey, υπ' αριθμ. αιτ. 46117/99, απόφαση της 10ης Νοεμβρίου 2004 (Τελική 30 Μαρτίου 2005), σκ. 99 και 119

²⁶⁵ Daniela Obradovic, όπ.π.

²⁶⁶ Η Συνθήκη του Ωρχους εισήχθη στην ενωσιακή ενομη τάξη με την υπ' αριθμόν 2005/370/EK: Απόφαση του Συμβουλίου της 17ης Φεβρουαρίου 2005 για σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της σύμβασης για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα περιβάλλοντος. Προγενέστερα, η θέσπιση ιδίως Οδηγιών που συμπεριλάμβαναν ειδικά διατάξεις διαβούλευσης απαιτούσε σε ορισμένες περιπτώσεις, αναζήτηση ειδικότερων πηγών δικαίου. Για παράδειγμα, οι σχετικές ρυθμίσεις, της Οδηγίας 85/337/EOK (όπως συμπληρώθηκε και με την Οδηγία 97/11/EK), έχουν ως νομική βάση τα άρθρα 100 και 235 της ΣυνθΕΟΚ, καθώς οι περιβαλλοντικές δραστηριότητες έχουν αντίκτυπο στις σχέσεις της ελεύθερης αγοράς. Σύμφωνα δηλαδή με το άρθρο 100 της ΣυνθΕΟΚ, Οδηγίες εκδίδονται όταν είναι απαραίτητες για την προσέγγιση νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών, που έχουν άμεσες επιπτώσεις στην εγκαθίδρυση ή στη λειτουργία της κοινής αγοράς. Επειδή όμως η εν λόγω Οδηγία ρύθμιζε και έργα, όπως τα έργα Οδοποιίας, που μόνον εμμέσως θα μπορούσαν να επιδράσουν στη λειτουργία της κοινής αγοράς, υπήρχε ανάγκη και πρόσθετη νομική βάση. Συγκεκριμένα, με βάση το άρθρο 235 ΣυνθΕΟΚ εξασφαλιζόταν η γενική ή «συμπληρωματική» εξουσιοδότηση που θα επέτρεπε εν προκειμένω την ανάπτυξη της Κοινότητας, χωρίς την προσφυγή σε συνεχείς αναθεωρήσεις της Συνθήκης βλ. και Κώστας Μενουδάκος, Η Σύμβαση του Άαρχους και η Νομολογία του Συμβουλίου Επικράτειας Για Την Πληροφόρηση και Συμμετοχή των Πολιτών (Νοέμβριος 2007), <http://nomosphysis.org.gr/11128/i-sumbasi-tou-aarxous-kai-i-nomologia-tou>

Ειδικότερα, σε πρώτο στάδιο όσον αφορά στην περιβαλλοντική διαβούλευση, η Σύμβαση του Ωρχους, η οποία επικυρώθηκε εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας το Φεβρουάριο του 2005²⁶⁷, είχε ως αποτέλεσμα οι διατάξεις της Σύμβασης για τη διαβούλευση να δεσμεύουν τόσο τα κράτη-μέλη όσο και τα όργανα της Ε.Ε., τα οποία εφαρμόζαν ήδη το υπάρχον περιβαλλοντικό δίκαιο. Ως εκ τούτου, εισήχθησαν νέοι κανόνες, οι οποίοι απέβλεπαν στην ευθυγράμμιση του κοινοτικού δικαίου με τις αντίστοιχες διατάξεις της Σύμβασης. Για παράδειγμα, η Οδηγία 2003/35²⁶⁸ τροποποίησε τις Οδηγίες 85/337 και 96/61, με σκοπό την ευθυγράμμιση του κοινοτικού Δικαίου με τη Συνθήκη του Ωρχους²⁶⁹. Ως εκ τούτου, το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας Ε.Π.Ε. κατέστη ακόμα πιο ευρύ²⁷⁰.

Εντούτοις, άλλες ενωσιακές Οδηγίες, που θέσπιζαν ως υποχρέωση τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων, πριν την επικύρωση της Σύμβασης του Ωρχους, δεν τροποποιήθηκαν, διότι θεωρήθηκε ότι ήταν συμβατές με τις απαιτήσεις, που έθετε για το εν λόγω ζήτημα η Σύμβαση του Ωρχους²⁷¹.

Πάντως, μετά την εισαγωγή της Σύμβασης στο κοινοτικό δίκαιο, εν συντομία λαμβάνουν χώρα τα ακόλουθα²⁷²: α) διευρύνεται η έννοια του «κοινού», β) κατοχυρώνεται η αξίωση για παροχή έγκαιρης και αποτελεσματικής δυνατότητας του κοινού στη διαδικασία, γ) κατοχυρώνεται η υποχρέωση των δημοσίων αρχών να λάβουν υπόψη τους τα αποτελέσματα της διαβούλευσης με το κοινό κατά τη λήψη της τελικής απόφασης, δ) κατοχυρώνεται η υποχρέωση για πλήρη ενημέρωση του κοινού για τη χορήγηση ή την απόρριψη έγκρισης και ε) αναγνωρίζεται το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη, για προστασία των διαβουλευτικών δικαιωμάτων.

Σε επίπεδο ενωσιακών θεσμών, καθίσταται ρητή υποχρέωση των θεσμικών οργάνων της Ε.Ε. να δίδουν, με τα κατάλληλα μέσα, στους πολίτες και στις αντιπροσωπευτικές ενώσεις τη

sumbouliou-epikrateias-gia-tin-pliroforisi-kai-summetoxi-ton-politon-noembrios-2007/ (τ. πρόσβαση στις 29-12-2017)

²⁶⁷ Κώστας Μενουδάκος, Η Σύμβαση του Άαρχους και η Νομολογία του Συμβουλίου Επικράτειας Για Την Πληροφόρηση και Συμμετοχή των Πολιτών (Νοέμβριος 2007) όπ.π.

²⁶⁸ Οδηγία 2003/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Μαΐου 2003, σχετικά με τη συμμετοχή του κοινού στην κατάρτιση ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων που αφορούν το περιβάλλον και με την τροποποίηση όσον αφορά τη συμμετοχή του κοινού και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, των οδηγιών 85/337/ΕΟΚ και 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου

²⁶⁹ Οδηγίας 2003/35, Αιτ. σκ. 11

²⁷⁰ ΔΕΕ, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Βασιλείου της Ισπανίας, C-461/14, Απόφαση της 24 Νοεμβρίου 2016, ECLI:EU:C:2016:895, Σκ. 39

²⁷¹ Βλ. ενδεικτικά Οδηγίες: 97/696 (σχετικά με την προστασία των υδάτων από τη νιτρορύπανση γεωργικής προέλευσης), 2002/49 (σχετικά με την αξιολόγηση και διαχείρισης του περιβαλλοντικού θορύβου), 2001/18 (σχετικά με τη σκόπιμη γενετικώς τροποποιημένων οργανισμών στο περιβάλλον και την κατάργηση της Οδηγίας 90/220), 2003/87 (σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εμπορίας αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61), 2001/42 (σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, και 2000/60 (σχετικά με τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων)

²⁷² Βλ. Ε.Ε., 2005/370/ΕΚ: Απόφαση του Συμβουλίου της 17ης Φεβρουαρίου 2005 για σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της σύμβασης για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα περιβάλλοντος, και Άννα Γκιζάρη-Ξαυθοπούλου, Η συμβολή των ιδιωτών στην επιβολή του περιβαλλοντικού δικαίου της Ε.Ε., Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2013, σελ. 180-181

δυνατότητα να γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημόσια τις γνώμες τους σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης, που τάσσεται με το άρθρο 11 παρ.1 της ΣΕΕ. Πιο αναλυτικά, ο Κανονισμός (ΕΚ) υπ' αριθ. 1367/2006²⁷³, προβλέπει ειδικά την υποχρέωση των οργάνων και οργανισμών της Κοινότητας να παρέχουν, με τις κατάλληλες πρακτικές και άλλες ρυθμίσεις, έγκαιρα πραγματικές ευκαιρίες στο κοινό για συμμετοχή. Αυτό πρέπει να συμβαίνει κατά την προετοιμασία, την τροποποίηση ή την αναθεώρηση αυτών των σχεδίων ή προγραμμάτων που σχετίζονται με το περιβάλλον. Επιπλέον, πρέπει η διαδικασία αυτή να λαμβάνει χώρα, όταν όλες οι επιλογές είναι ακόμη ανοικτές και ιδίως όταν η Επιτροπή επεξεργάζεται πρόταση τέτοιου σχεδίου ή προγράμματος, η οποία υποβάλλεται προς λήψη απόφασης στα λοιπά όργανα ή οργανισμούς της Κοινότητας, και να προβλέπει, για το προπαρασκευαστικό αυτό στάδιο, τη συμμετοχή του κοινού²⁷⁴.

Το αναφερθέν σύστημα κανόνων συντρέχει με το σύστημα των ελαχίστων προτύπων και γενικών αρχών για τη διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη της Επιτροπής, που εφαρμόζονται από το 2003 στους μηχανισμούς εκτίμησης επιπτώσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής²⁷⁵, ενώ η «δημόσια συμμετοχή» απαντάται ως μία γενική αρχή «καλής διακυβέρνησης» και στη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής (2001)²⁷⁶. Τα κείμενα αυτά διαμορφώνουν ένα γενικότερο πλαίσιο αρχών, που αφορούν στο δικαίωμα της δημόσιας διαβούλευσης. Το πλαίσιο αυτό πρέπει να σέβονται τόσο οι οργανισμοί όσο και τα κράτη μέλη. Εν γένει, πάντως, παρατηρούνται διαφορές σχετικά με τις δεσμεύσεις, που φέρουν τα κράτη μέλη σε σχέση με τα ενωσιακά θεσμικά όργανα. Για παράδειγμα, ενώ η Οδηγία για τη θέσπιση πλαισίου δράσης στον τομέα πολιτικής των Υδάτων²⁷⁷ προβλέπει ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει μόνο να ενθαρρύνουν την ενεργό εμπλοκή των ενδιαφερομένων μερών στην εθνική διαδικασία λήψης αποφάσεως που καλύπτεται από την Οδηγία αυτή (άρθρο 14), η Επιτροπή από την άλλη πλευρά υποχρεούται να εφαρμόσει τα ελάχιστα πρότυπα κατά τη διαδικασία εκτίμησης επιπτώσεων²⁷⁸. Δεύτερον, ενώ η ίδια Οδηγία προβλέπει ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να αφήνουν τουλάχιστον μια περίοδο έξι μηνών για σχολιασμό, στο προσχέδιο της εθνικής νομοθεσίας, «το ελάχιστο πρότυπο Δ της Επιτροπής προβλέπει ότι η περίοδος διαβούλευσης δε θα πρέπει να υπερβαίνει τις 8 εβδομάδες»²⁷⁹. Πρόσθετα σε αυτά, οι διαβουλεύσεις της Επιτροπής μπορούν να διεξαχθούν υπό τη γραπτή μορφή ή με συνάντηση με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Η Οδηγία, όμως, για τη θέσπιση

²⁷³ ΕΚ, Κανονισμός υπ' αριθ. 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 6ης Σεπτεμβρίου 2006 για την εφαρμογή στα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας των διατάξεων της σύμβασης του Ώρχους σχετικά με την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα

²⁷⁴ Βλ. άρθρο 9 παρ. 1 Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1367/2006

²⁷⁵ Βλ. Daniela Obradovic, *όπ.π.* η οποία παραπέμπει σε Commission of the European Communities, Communication on Impact Assessment, COM (2002) 276, Action Plan Simplifying and Improving the Regulatory Environment, COM (2002) 278, at p.5, and Impact Assessment Guidelines, June 15, 2005, (SEC (2005) 791)

²⁷⁶ Οι γενικές αρχές της «καλής διακυβέρνησης» σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο είναι οι εξής: α) η Διαφάνεια, β) Η Συμμετοχή, γ) η Λογοδοσία, δ) η Αποτελεσματικότητα και ε) η Συνοχή Βλ. αναλυτικά, EUROPEAN GOVERNANCE-A WHITE PAPER, Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428

²⁷⁷ Οδηγία 2000/60/ΕΚ, όπως τροποποιήθηκε με την ΑΠΟΦΑΣΗ αριθ. 2455/2001/ΕΚ Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ής Νοεμβρίου 2001

²⁷⁸ Daniela Obradovic, *όπ.π.*, η οποία παραπέμπει σε Commission of the European Communities, Action Plan Simplifying and Improving the Regulatory Environment, COM (2002) 278, p.5

²⁷⁹ Daniela Obradovic, *όπ.π.*, η οποία παραπέμπει σε Πρότυπο Δ.

πλαίσιου δράσης στον τομέα πολιτικής των Υδάτων, επιτάσσει ότι η υποβολή γραπτών σχολίων είναι η μόνη μορφή δημόσιας συμμετοχής σε διαβούλευση²⁸⁰.

Ειδικότερα, στα κράτη μέλη οι συνθήκες συμμετοχής των ενδιαφερομένων μερών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων μπορεί να ποικίλουν από το ένα κράτος-μέλος στο άλλο. Ενδεικτικά, όπως θα αναλυθεί και στο σχετικό κεφάλαιο περί εννόμου συμφέροντος, η θεσμοθέτηση των δικονομικών δικαιωμάτων των ενδιαφερομένων μερών έχει παρουσιάσει διακυμάνσεις στην ενωσιακή νομοθεσία²⁸¹. Αυτό συμβαίνει, γιατί παρέχεται διακριτική ευχέρεια για τη μεταφορά του παραγώγου δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη και τη θέσπιση των ειδικότερων προδιαγραφών διαβούλευσης. Κατά συνέπεια, πολλές φορές επέρχονται έτσι προβλήματα εφαρμογής της Οδηγίας. Για παράδειγμα, στο άρθρο 24 της Ενωσιακής Οδηγίας 2001/18/EK για τη σκόπιμη ελευθέρωση των γενετικώς τροποποιημένων Οργανισμών και στο άρθρο 6 στην Οδηγία 2001/42/EK για τη Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση και στο άρθρο 8 στην Οδηγία 2003/87/EK σχετικά με τη θέσπιση Συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής Αερίων Θερμοκηπίου και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61/EK του Συμβουλίου, προβλέπεται υποχρέωση των εθνικών αρχών να διαβουλεύονται με τα ενδιαφερόμενα μέρη στα σχέδια αποφάσεων, πριν την υιοθέτηση σχεδίων ή προγραμμάτων, που υπόκεινται στις Οδηγίες αυτές. Αυτές οι Οδηγίες επιβάλλουν ένα γενικό πλαίσιο το οποίο τα Κράτη μέλη πρέπει να ακολουθούν, όταν διαβουλεύονται με τα ενδιαφερόμενα μέρη, πριν λάβουν αποφάσεις σε συγκεκριμένους τομείς, ενώ αφήνουν την ευχέρεια στις εθνικές αρχές για τις λεπτομέρειες διαχείρισης και τις απαιτήσεις της διαβούλευσης των ενδιαφερομένων μερών.

Σε ορισμένα ζητήματα, μάλιστα, η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας κατά τη μεταφορά του ενωσιακού δικαίου, χαρακτηρίζεται ως «υποχρέωση» των κρατών μελών. Είναι ενδεικτική η ερμηνεία της Arabadjieva, σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη οφείλουν να ελέγξουν τη σπουδαιότητα των επιπτώσεων του έργου, όταν ενσωματώνουν τα Παραρτήματα της Οδηγίας Ε.Π.Ε²⁸². Το γεγονός αυτό επηρεάζει άμεσα και το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας της περιβαλλοντικής αδειοδότησης και κατά συνέπεια την υποχρέωση για διαβούλευση με το κοινό, η οποία συνδέεται με την κατάταξη των έργων ή δραστηριοτήτων.

Συνοπτικά, η Ευρωπαϊκή Ένωση, πριν την ενσωμάτωση της Συνθήκης του Ώρχους, διέθετε ήδη ένα πλαίσιο για την συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Το πλαίσιο αυτό ενδυναμώθηκε. Παρατηρούνται, ωστόσο, διαφορές μεταξύ του τρόπου που διεξάγεται η δημόσια συζήτηση ή διαβούλευση από τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. και από των κρατών μελών. Επιπλέον, λόγω της διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών, η άσκηση της

²⁸⁰ Ibid

²⁸¹ Βλ. σελ. 185 επ.

²⁸² Kalina Arabadjieva, Vagueness and Discretion in the Scope of the EIA Directive, Journal of Environmental Law, Τόμος 29, Τεύχος 3 εκδ. Oxford University Press 2017, σελ. 417-444(431-433) «Interestingly, AG Elmer in Kraaijeveld picks up on a comment in C-431/92 Commission v Germany that Article 2 obligation is ‘unequivocal’, which suggests, at the very least, that the Court has no desire to formulate a more precise definition of ‘significant effects’. **What is meant here is that the Court is adamant that Member States must consider whether a project is likely to have significant effects—there is no scope for interpretation there—** but does not envisage that the open-ended term ‘significance’ itself needs to be accorded any specific, uniform meaning..... *A brief glance at UK case law offers a different, but complementary perspective on the screening obligation.... This is supported by Carnwath LJ: [T]he word ‘significant’ does not lay down a precise legal test. It requires the exercise of judgment, on technical or other planning grounds, and consistency in the exercise of that judgment. That is a function for which the courts are ill-equipped . . . »*

οποίας χαρακτηρίζεται ως υποχρεωτική, κατά το screening, παρατηρούνται και διαφοροποιήσεις ως προς το εύρος των έργων που εμπίπτουν αφενός στο πεδίο εφαρμογής της συμμετοχής του κοινού και ως προς τις επιμέρους προδιαγραφές βάσει των οποίων διεξάγεται η διαδικασία συμμετοχής. Πάντως, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η αρχή της υπεροχής η οποία λειτουργεί ως κανόνας άρσης των συγκρούσεων επιτάσσει το ενωσιακό δίκαιο να έχει προβάδισμα σε περίπτωση σύγκρουσης με κανόνες εθνικού δικαίου, ανεξαρτήτως της ιεραρχικής τους θέσης, είτε πρόκειται για προγενέστερους ή μεταγενέστερους κανόνες δικαίου²⁸³.

1.3.2.1.2. Η περιβαλλοντική διαβούλευση στην Ελλάδα: ένα καθεστώς υπό (αποτελεσματική;) αναδιαμόρφωση

Στην ελληνική έννομη τάξη, η ενσωμάτωση ιδίως των διατάξεων της Συνθήκης του Ωρχους επεφερε εμβάθυνση του ακαδημαϊκού και νομολογικού διαλόγου προς την κατεύθυνση ανάδειξης κριτηρίων, που επιτρέπουν την ουσιαστική συμμετοχή του πολίτη²⁸⁴. Όπως θα αναλυθεί και ειδικότερα στο σχετικό κεφάλαιο, η συμμετοχή του κοινού σε περιβαλλοντικά θέματα αναγνωρίζεται από τη νομολογία ως ουσιώδης τύπος της διοικητικής διαδικασίας.

Ενδεικτικά, ο ν. 4014/2011 για την περιβαλλοντική αδειοδότηση επέφερε τροποποίηση του ν. 1650/1986 για την προστασία του περιβάλλοντος. Το πεδίο εφαρμογής του ν. 4014/2011 εξειδικεύεται, επιπλέον, από υπουργικές αποφάσεις, που λήφθηκαν με σκοπό την ενσωμάτωση των διεθνών και ενωσιακών ειδικότερων ρυθμίσεων²⁸⁵. Συγκεκριμένα, με το άρθρο 19, του ν.

²⁸³ Ρεβέκα-Εμμανουέλα Παπαδοπούλου σε Βασιλείος Χριστιανός, Μεταξία Κουσκουνά, Ρεβέκα-Εμμανουέλα Παπαδοπούλου, Μανώλης Περάκης, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τη νομολογία, Εκδόσεις Σακκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011, σελ.27

²⁸⁴ βλ. Κώστας Μενουδάκος, Η Σύμβαση Του Άρχους και η Νομολογία του Συμβουλίου Επικράτειας Για Την Πληροφόρηση και Συμμετοχή Των Πολιτών (Νοεμβριος 2007), ό.π. «Ως προς τα θέματα, όμως, που αφορούν τη συμμετοχή των πολιτών στις διοικητικές διαδικασίες έκδοσης πράξεων κατ' εφαρμογή διατάξεων της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και την άσκηση του δικαιώματος στην πληροφόρηση το δικαστήριο έχει μέχρι σήμερα ακολουθήσει γενικά πρακτική μάλλον περιοριστική Η επιφυλακτικότητα του δικαστηρίου να αναγνωρίσει νομική σημασία στη συμμετοχή των πολιτών στις διοικητικές διαδικασίες αποτυπώνεται και σε αποφάσεις της Ολομελείας του έτους 2002. Συγκεκριμένα, με τις αποφάσεις αυτές έγινε δεκτό ότι γνωμοδοτήσεις οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, με τις οποίες διατυπώθηκαν αντιρρήσεις στο περιεχόμενο μελέτης περιβαλλοντικών, δεν ήταν "ληπτές υπόψη" από την αρμόδια για την περιβαλλοντική αδειοδότηση υπηρεσία, διότι περιήλθαν στην υπηρεσία αυτή μετά τη συμπλήρωση της προβλεπόμενης από τη σχετική κανονιστική κοινή υπουργική απόφαση τριακονθήμερης προθεσμίας, καίτοι κατά το χρόνο της λήψης των γνωμοδοτήσεων αυτών από την αρμόδια υπηρεσία δεν είχε ακόμη εκδοθεί η πράξη έγκρισης περιβαλλοντικών όρων. Η λύση αυτή φαίνεται καταρχήν σύμφωνη προς το γράμμα της κανονιστικής απόφασης, πρέπει, όμως, να παρατηρηθεί ότι υιοθετήθηκε χωρίς προβληματισμό ως προς το ζήτημα, αν η τασσόμενη από την απόφαση τριακονθήμερη προθεσμία είναι επαρκής για την εξέταση των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων και την υποβολή τεκμηριωμένων, με βάση επιστημονικά δεδομένα, απόψεων και, επομένως, αν εξυπηρετείται ο σκοπός της σχετικής κοινοτικής Οδηγίας, δηλαδή αν παρέχεται δυνατότητα ουσιαστικής συμμετοχής των ενδιαφερομένων φορέων και πολιτών στη διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων

²⁸⁵ Για παράδειγμα, στο άρθρο 6 της Σύμβασης του Ωρχους, ορίζεται ότι εμπίπτουν καταρχήν όσες δραστηριότητες απαριθμούνται στο Παράρτημα 1 της Σύμβασης, όπως η χορήγηση αδειών στον ενεργειακό τομέα (π.χ. για διυλιστήρια αργού πετρελαίου και αερίου, για εγκαταστάσεις για αεριοποίηση και υγροποίηση, για Θερμοηλεκτρικούς σταθμούς και άλλων εγκαταστάσεων καύσεως με θερμική ισχύ από 50 MW και άνω και για εγκαταστάσεις οπτανθρακοποίησης) ή η αδειοδότηση εγκαταστάσεων προεπεξεργασίας (π.χ. δραστηριότητες πλύσης, λεύκανσης, μερσερισμού) ή η αδειοδότηση για εγκαταστάσεις για την παραγωγή άνθρακα. Σύμφωνα με την ίδια τη Σύμβαση επιπλέον, υπάρχει συμμετοχική διαδικασία σε οποιαδήποτε δραστηριότητα δεν καλύπτεται από τις παραγράφους 1-19, για την οποία προβλέπεται συμμετοχή του κοινού βάσει διαδικασίας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία. Αντίστοιχα λοιπόν, στην ελληνική έννομη τάξη,

4014/2011, απαιτείται διεξαγωγή δημόσιας διαβούλευσης, στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Εντούτοις, ο νόμος αυτός δεν επιβάλλει υποχρεωτική διαβούλευση σε όλες τις κατηγορίες έργων (γεγονός όμως εύλογο, αφού ο βαθμός επιρροής κάθε δραστηριότητας στο περιβάλλον, ως γνωστόν, είναι διαφορετικός).

Ορισμένες διατάξεις του νόμου αυτού τροποποιήθηκαν με το ν. 4685/2020 «*Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία των Οδηγιών 2018/844 και 2019/692 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και λοιπές διατάξεις*». Όπως είχε διαφανεί, κατά τη διαβούλευση του σχετικού νομοσχεδίου²⁸⁶, σκοπός της τροποποίησης ήταν η ενίσχυση του ex ante ελέγχου των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από το κράτος²⁸⁷. Βασική κατεύθυνση του νομοσχεδίου αποτέλεσε η σύντμηση των προθεσμιών και η απλοποίηση της αδειοδοτητικής διαδικασίας. Για παράδειγμα, τροποποιήθηκε το άρθρο 3 του ν. 4014/2011 που προβλέπει, για την αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων κατηγορίας Α1, ως εναλλακτική τη δυνατότητα διαβούλευσης με δημοσιοποίηση της ΜΠΕ, σε περίπτωση που ο υπόχρεος φορέας του έργου ή της δραστηριότητας, δεν επιλέξει τη διαδικασία της γνωμοδότησης με την υποβολή φακέλου Προκαταρκτικού Προσδιορισμού Περιβαλλοντικών Απαιτήσεων (ΠΠΠΑ). Πλέον θεσπίζεται «*Αποστολή του φακέλου της ΜΠΕ προς γνωμοδότηση στους αρμόδιους δημόσιους φορείς και υπηρεσίες και δημοσιοποίηση της ΜΠΕ για τη διενέργεια δημόσιας διαβούλευσης εντός μιας (1) εργάσιμης ημέρας από την ολοκλήρωση του ελέγχου πληρότητας*».

Ωστόσο, κατά το στάδιο της προνομοθετικής διαβούλευσης για το νόμο αυτό, είχε καταγραφεί στη θεωρία αντίλογος, σχετικά ιδίως με το νέο καθεστώς της συμμετοχής του κοινού και την εν γένει γνωμοδοτική διαδικασία. Χαρακτηριστικά, η WWF Hellas ανέφερε ότι «*οι ρυθμίσεις του νομοσχεδίου για τις γνωμοδοτήσεις και τη δημόσια διαβούλευση είναι συγκεχυμένες και αντιφατικές. Κατά το νομοσχέδιο, “ουσιώδεις θεωρούνται οι γνωμοδοτήσεις που υποβάλλονται από τις υπηρεσίες που τις αφορά κατά αρμοδιότητα η αιτούμενη έγκριση περιβαλλοντικών όρων και, επιπροσθέτως, κρίνονται απαραίτητες για τη διαμόρφωση των περιβαλλοντικών όρων”*. Όμως, ούτως ή άλλως μόνο υπηρεσίες με τα χαρακτηριστικά αυτά γνωμοδοτούν κατά τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης: *δυσκολεύεται κανείς να βρει ένα παράδειγμα υπηρεσίας που γνωμοδοτεί αν και δεν την αφορά “κατά αρμοδιότητα” η ΑΕΠΟ.*»²⁸⁸. Επιπλέον, ο Μπάλιας υπογράμμισε ότι «*στο άρθρο 2, παρ. 3 του ν/σ αναφέρονται τα στάδια της διαδικασίας έγκρισης περιβαλλοντικών όρων στα οποία δεν περιλαμβάνεται το κυριότερο: η υποχρέωση της πλήρους αιτιολογημένης αξιολόγησης, εκ μέρους της αρμόδιας περιβαλλοντικής αρχής, των γνωμοδοτήσεων των εμπλεκόμενων δημόσιων αρχών και των απόψεων των πολιτών*

σύμφωνα με την υπ' αριθμ ΔΙΠΑ/οικ. 37674 Απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, (ΦΕΚ Β' 2471/10.08.2016), τα Φράγματα και οι αναβαθμοί εντός κοίτης υδατορεμάτων (εφεξής «φράγματα»), κάθε είδους και χρήσης, όπως: ταμίευσης, εκτροπής, μερισμού, υδροληψίας λιμνοδεξαμενών, υδροληψίας υδροηλεκτρικών έργων, αντιπλημμυρικής προστασίας, θυροφράγματα κλπ, με μέγιστο ύψος φράγματος μεγαλύτερο των 50m, εντάσσονται στην υποκατηγορία έργων και δραστηριοτήτων Α1 του άρθρου 3 του Ν. 4014/2011, για την οποία προβλέπεται υποχρεωτική διαδικασία διαβούλευσης της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων.

²⁸⁶ <http://www.opengov.gr/minenv/?p=10230#comments> (τ. πρόσβαση στις 03-04-2020)

²⁸⁷ WWF Hellas, ΣΥΜΒΟΛΗ ΣΕ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ-Σχέδιο σε διαβούλευση: Σχέδιο νόμου «Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας Υπουργείο: Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Φάση: Δημόσια διαβούλευση από 4 – 18 Μαρτίου 2020, https://www.wwf.gr/images/pdfs/sholia_gi_to_ns_exihronismos_per_vomothesias.pdf (τ. πρόσβαση στις 03-04-2020), σελ. 3

²⁸⁸βλ. WWF Hellas, ΣΥΜΒΟΛΗ ΣΕ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ-Σχέδιο σε διαβούλευση: Σχέδιο νόμου «Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας», όπ.π. σελ. 5

που κατατίθενται κατά τη διαβούλευση. Αυτό το στάδιο είναι το σημαντικότερο της διαδικασίας διότι η υποχρέωση, ιδίως της αιτιολογημένης αξιολόγησης των απόψεων των πολιτών από την αρμόδια δημόσια αρχή περιορίζει δραστικά την αυθαίρετη κρίση της. Άλλωστε, αυτός ήταν ο λόγος για τον οποίο θεσπίστηκε στην οδηγία 2014/52 η εν λόγω υποχρέωση και, προφανώς, η παράλειψή της αντιβαίνει στην ως άνω οδηγία.»²⁸⁹

Μάλιστα ένα ειδικότερο θέμα, λόγω του οποίου είχε προβληματιστεί έντονα η Κοινωνία των Πολιτών, αναφορικά με το υπό διαβούλευση Περιβαλλοντικό Νομοσχέδιο, αφορούσε στη δημιουργία ενός κεντρικού φορέα, του «ΟΦΥΠΕΚΑ». Το όργανο αυτό είναι πλέον υπεύθυνο για τον συντονισμό και την εποπτεία της διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών. Ο ν. 4685/2020 προβλέπει μεταξύ των άλλων ότι το όργανο αυτό «Γνωμοδοτεί για τη δέουσα εκτίμηση των επιπτώσεων κάθε έργου ή/και δραστηριότητας που εμπίπτει στις προστατευόμενες περιοχές ευθύνης του, τα οποία δύνανται να επηρεάσουν την ακεραιότητα της περιοχής και των προστατευτέων αντικείμενων». Η διάταξη αυτή αποκαθιστά ένα σημαντικό ζήτημα, που είχε αναδειχθεί στο πλαίσιο της διαβουλευτικής διαδικασίας. Είχε επισημανθεί πολλάκις ως πρόβλημα η αφαίρεση της γνωμοδοτικής αρμοδιότητας των Φορέων Διαχείρισης, κατά τη διενέργεια της δέουσας εκτίμησης επί σχεδίων διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών.

Ειδικότερα, για το συμμετοχικό χαρακτήρα του «ΟΦΥΠΕΚΑ» είχαν αναφερθεί μεταξύ των άλλων και τα ακόλουθα σχόλια στη διαβούλευση: α) «το υπό διαβούλευση νέο σχήμα έχει περιορισμένες διαδικασίες συμμετοχικής διαχείρισης.»²⁹⁰, β) «πλήττεται ο συμμετοχικός χαρακτήρας του θεσμού, εφόσον δεν προβλέπεται συμμετοχή εμπλεκόμενων φορέων, ούτε στις ΜΔΠΠ ούτε στην κεντρική διοίκηση του ΟΦΥΠΕΚΑ. Ο ΟΦΥΠΕΚΑ προδιαγράφεται ως ένα κεντρικά ελεγχόμενο όργανο, αφού η πλειοψηφία των μελών του Δ.Σ. του ορίζεται από τον Υπουργό Περιβάλλοντος, με σαφή κίνδυνο υδροκεφαλισμού και τεχνοκρατικού εκφυλισμού.»²⁹¹, γ) «ο συμμετοχικός χαρακτήρας των ΦΔΠΠ αποτελεί ένα από τα πλέον ισχυρά πλεονεκτήματα λειτουργίας του θεσμού αυτού κατά τα τελευταία 20 χρόνια. Για αυτό τον λόγο θεωρείται ιδιαίτερα σημαντικό ότι διατηρείται ο συμμετοχικός χαρακτήρας της διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών μέσω των επιτροπών διαχείρισης που συγκροτούνται με εισήγηση του Προϊσταμένου των ΜΔΠΠ. Με τις επιμέρους παρατηρήσεις μας επισημαίνουμε στοιχεία για την αποσαφήνιση του ρόλου και των αρμοδιοτήτων επιτροπών, καθώς δεν διευκρινίζονται.»²⁹² και δ) «Όσον αφορά στη διαβούλευση με την τοπική κοινωνία, τους παραγωγικούς φορείς κ.λπ., δεν αναφέρεται καμία πρόβλεψη σχετικά με την μέθοδο διαβούλευσης και ιδίως την μέθοδο παρουσίασης και κυρίως τελικής χρήσης των αποτελεσμάτων της διαβούλευσης, για την βελτιστοποίηση της διαχείρισης των προστατευτέων αντικείμενων. Δεν αναφέρεται πούθενά η υποχρέωση των τοπικών και περιφερειακών φορέων να λάβουν υπόψη τους τα αποτελέσματα της όποιας διαβούλευσης.»²⁹³.

²⁸⁹ Γιώργος Μπάλιας, Μια απειλή για το περιβάλλον και τη βιοποικιλότητα, Η ΕΠΟΧΗ, 15 Μαρτίου 2020 <http://epohi.gr/mia-apeilh-gia-to-perivallon-kai-thn-viopoikilothta/> (τ. πρόσβαση στις 03-04-2020)

²⁹⁰ WWF Hellas, ΣΥΜΒΟΛΗ ΣΕ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ Σχέδιο σε διαβούλευση: Σχέδιο νόμου «Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας», ό.π.π, σελ. 14,16

²⁹¹ ΚΑΛΛΙΣΤΩ, σχόλιο 17 Μαρτίου 2020, 18:09 σε διαβούλευση για το Σχέδιο νόμου «Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας», <http://www.opengov.gr/minenv/?c=29130> (πρόσβαση στις 04-04-2020)

²⁹² The Green Tank, σχόλιο 13 Μαρτίου 2020, 16:31 σε διαβούλευση για το Σχέδιο νόμου «Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας», <http://www.opengov.gr/minenv/?c=28416> (τ. πρόσβαση στις 04-04-2020)

²⁹³ ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΦΔ ΕΘΝΙΚΟΥ ΠΑΡΚΟΥ ΣΧΙΝΙΑ – ΜΑΡΑΘΩΝΑ, ΥΜΗΤΤΟΥ ΚΑΙ ΝΟΤΙΟΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ, Σχόλιο 17 Μαρτίου 2020, 21:04 σε διαβούλευση για το Σχέδιο νόμου

Το αρχικό σχέδιο νόμου, επιπλέον, προέβλεπε ειδική αρμοδιότητα για ευαισθητοποίηση και κινητοποίηση του κοινού, στο πλαίσιο δράσης των Μονάδων Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών («ΜΔΠΠ»). Αυτές αποτελούσαν τους «παλιούς» φορείς διαχείρισης και πλέον καθίστανται οργανωτικά τμήματα αυτού του κεντρικού φορέα. Σύμφωνα με το άρθρο 34 του Νομοσχεδίου, αυτές είχαν αρμοδιότητα για την «Εφαρμογή και παρακολούθηση των σχεδίων διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών της χωρικής αρμοδιότητάς τους, καθώς και παρακολούθηση των ειδών και των τύπων οικοτόπων ενωσιακού ενδιαφέροντος στις περιοχές της χωρικής αρμοδιότητάς τους.»²⁹⁴. Αντίθετα, σύμφωνα με το άρθρο 4 ν. 4519/2018, που τροποποιήθηκε, αρμοδιότητα των φορέων διαχείρισης ήταν η «παροχή στοιχείων και αιτιολογημένης γνωμοδότησης κατά τη διαδικασία κατάρτισης των σχεδίων διαχείρισης και στη συνέχεια η εφαρμογή, παρακολούθηση, αξιολόγηση και επικαιροποίηση των σχεδίων διαχείρισης για την αειφορική διαχείριση και προστασία του φυσικού κεφαλαίου του δικτύου Natura 2000». Ο νομοθέτης δηλαδή έδινε αρχικά την εντύπωση ότι επέλεγε να δημιουργήσει ένα πλαίσιο που θα τηρηθεί μεν σε πρώτο στάδιο διαβούλευση, χωρίς όμως να αναφέρεται ρητά σε συμμετοχή αρμοδίων φορέων και κοινού στο πλαίσιο της αξιολόγησης και επικαιροποίησης των σχεδίων διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών. Ωστόσο, στο ν. 4685/2020, περιλαμβάνεται ρητά στις αρμοδιότητες των ΜΔΠΠ η «Συμμετοχή στην κατάρτιση, εφαρμογή, παρακολούθηση, αξιολόγηση και επικαιροποίηση των σχεδίων διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών της χωρικής αρμοδιότητάς τους».

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 38 του νομοσχεδίου ανατίθεται στον ΟΦΥΠΕΚΑ η δυνατότητα σύναψης «Μνημονίων Συνεργασίας με δημόσιους φορείς».²⁹⁵. Το εργαλείο αυτό πράγματι μπορεί να χρησιμεύσει στο πλαίσιο ενός πιο ευέλικτου δημοσίου διαλόγου. Πλην όμως, στα σχόλια της δημόσιας διαβούλευσης, είχε επισημανθεί η αναποτελεσματικότητα των Μνημονίων Συνεργασίας λόγω του μη δεσμευτικού χαρακτήρα τους²⁹⁶. Εντούτοις, ο νομοθέτης επέλεξε παρά τις αντιδράσεις να διατηρήσει αυτή τη δυνατότητα και στο ν. 4685/2020.

Πάντως, η θεωρία έχει εν γένει εντοπίσει και άλλες ελλείψεις. Αναλυτικά, οι πλέον χαρακτηριστικές περιπτώσεις παράλειψης θέσπισης διατάξεων υποχρέωσης συμμετοχής, που καταγράφονται στη βιβλιογραφία αφορούν: α) στην Τροποποίηση της Α.Ε.Π.Ο²⁹⁷, β) στην

«Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας», <http://www.opengov.gr/minenv/?c=29369> (τ. πρόσβαση στις 04-04-2020)

²⁹⁴ <http://www.opengov.gr/minenv/?p=10268> (τ. πρόσβαση στις 04-04-2020)

²⁹⁵ Η κυβέρνηση με αυτή την πρόταση ενδεχομένως, προσπαθούσε να αντιμετωπίσει την προσφυγή, που ασκήθηκε σε βάρος της Ελληνικής Δημοκρατίας από την Επιτροπή στις 21 Νοεμβρίου 2019, για παράλειψη καθορισμού των κατάλληλων στόχων και μέτρων διατήρησης σχετικά με τους 239 Τόπους Κοινοτικής Σημασίας Βλ. ΔΕΕ, C-849/19, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, Προσφυγή της 21ης Νοεμβρίου 2019

²⁹⁶ <http://www.opengov.gr/minenv/?p=10230#comments> (τ. πρόσβαση στις 02-04-2020)

²⁹⁷ Η διάταξη του άρθρου 6 παρ.2 α Ν. 4014/2011, η οποία αφορά σε τροποποίηση Α.Ε.Π.Ο., δεν απαιτεί διαβούλευση αλλά απλά έλεγχο της τυπικής πληρότητας του φακέλου. Ωστόσο, το άρθρο 6 παρ. 10 της Σύμβασης του Ωρχους καλύπτει την αναθεώρηση ή την επικαιροποίηση των όρων αδειας των λειτουργικών συνθηκών μιας συγκεκριμένης δραστηριότητας. Εντούτοις, σε ορισμένες έννομες τάξεις, εκτός αν αφορά σε πρωτεύουσα αλλαγή στη δραστηριότητα, η αναθεώρηση ή επικαιροποίηση άδειας ενδέχεται να μην αποτελεί αντικείμενο μιας διαδικασίας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Ένα τέτοιο σχετικό παράδειγμα είναι η επανεξέταση και αναπροσαρμογή των όρων της αδειοδότησης με βάση για την Ενωσιακή Οδηγία 2010/75/ΕΕ της 24 Νοεμβρίου 2010 για τις βιομηχανικές εκπομπές (ενσωματωμένης της πρόληψης και του ελέγχου ρύπανσης) Βλ. The Aarhus Convention An Implementation Guide, UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, Second edition, 2014 σελ. 123. Σύμφωνα με τη Γενική Εισαγγελέα του ΔΕΕ Juliane Kokott «η μεταβολή των περιβαλλοντικών συνθηκών ή της τροποποίησης του σχεδίου επιβάλλει ένα είδος ενημερωτικού ελέγχου,

Παράταση Α.Ε.Π.Ο.²⁹⁸, γ) στο Φάκελο τελικής συμμόρφωσης²⁹⁹ και δ) στην αυθαίρετη δόμηση³⁰⁰. Είναι μάλιστα αξιοσημείωτο ότι ορισμένα από τα προβλήματα αυτά επανήλθαν στο διάλογο κατά τη διαβούλευση του νομοσχεδίου³⁰¹, αλλά δεν επιλύθηκαν.

προκειμένου να διαπιστώνεται εάν απαιτείται συμπληρωματική εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων» (Βλ. ΔΕΕ Jozef Križan κ.λπ. κατά Slovenská inšpekcia životného prostredia, Υπόθεση C-416/10 Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Juliane Kokott της 19ης Απριλίου 2012, ECLI:EU:C:2012:218, σκ. 128). Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 6 παρ.2 α Ν. 4014/2011, η κρίση της διοίκησης για πρόσκληση σε διαβούλευση είναι ελεύθερη, η οποία ωστόσο ισοδυναμεί με δικαίωμα ευρύτατης διακριτικής ευχέρειας [βλ. Βλ. ΣτΕ (Γ') 228/1999, σκ.8 «γιατί ελεύθερη κρίση δεν σημαίνει ότι αναγνωρίζεται στη Διοίκηση δικαίωμα αυθαίρετης επιλογής, αλλ' ότι της παρέχεται ευρύτατη μεν διακριτική ευχέρεια, προς επιλογή που, όμως, υπόκειται οπωσδήποτε στον έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή σχετικά με την ορθή άσκησή της (πρβλ. ΣτΕ 729/1995, 3157/1994, 474/1994, 2888/1993, 3553/1991, 1990/1990, 2331/1966, 692/1966)»]. Πάρα ταύτα, όπως έχει ήδη υπογραμμίσει το ΔΕΕ οι κανόνες για τη συμμετοχή του κοινού πρέπει να ερμηνεύονται υπό το πρίσμα και λαμβανομένων υπόψη των διατάξεων της Συμβάσεως του Ωρχους, δεδομένης της ενσωμάτωσής της. Συγκεκριμένα, το άρθρο 6 παρ. 10 της Σύμβασης του Ωρχους απαιτεί διαβούλευση κατά την επανεξέταση αποφάσεως (βλ. ΔΕΕ, Jozef Križan κ.λπ. κατά Slovenská inšpekcia životného prostredia, Υπόθεση C-416/10, Απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 2013, ECLI:EU:C:2013:8 σκ. 77). Γι' αυτό το λόγο και το άρθρο 6 παρ.2 α Ν. 4014/2011 δεν είναι σύμφωνο με τη Σύμβαση του Ωρχους.

²⁹⁸ Σε ορισμένες περιπτώσεις, με νομοθετική διάταξη παρατείνεται η ισχύς των υφισταμένων ΑΕΠΟ, χωρίς διαβουλευτική διαδικασία. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι: α) η επέκταση της άδειας ισχύος των αθλητικών εγκαταστάσεων του αρθρ. 48 Ν. 4414/2016, β) των ski-resorts του αρθρ. 11 Ν. 4374/2016, γ) των τουριστικών εγκαταστάσεων του αρθρ. 66 Ν. 4403/2016, δ) των τουριστικών λιμένων του αρθρ. 13 Ν. 4276/2014, αλλά και ιδίως, ε) η παράταση της άδειας ισχυουσών ΑΕΠΟ του αρθρ. 8 γ Ν. 4014/2011 Βλ. WWF Hellas, Γενικές παρατηρήσεις για την εφαρμογή της συνθήκης Άρχους, 15.11.2016 <https://www.wwf.gr/images/pdfs/genikes-paratiriseis-aarhous%2015.11.2016.pdf> (τ. πρόσβαση στις 03.09.2017)

²⁹⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ. 1 του Ν. 4014/2011 σε περίπτωση διαφοροποίησης του σχεδιασμού περιβαλλοντικά αδειοδοτημένου έργου ή δραστηριότητας σε στάδια της τεχνικής μελέτης, που έπονται της έκδοσης ΑΕΠΟ, ο φορέας του έργου ή της δραστηριότητας δύναται, πριν από την έναρξη της κατασκευής, να υποβάλει Φάκελο Συμμόρφωσης Τελικού Σχεδιασμού, με τον οποίο τεκμηριώνεται ότι δεν επέρχονται σημαντικές αρνητικές διαφοροποιήσεις ως προς τις επιπτώσεις στο περιβάλλον και, επομένως, εξασφαλίζεται η συμμόρφωση με την ισχύουσα ΑΕΠΟ. Η ρύθμιση αυτή, όπως επισημαίνει η WWF Hellas, έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 6 παρ. 9 της Συνθήκης του Ωρχους, το οποίο επιβάλλει, όταν έχει ληφθεί μία απόφαση από τη Δημόσια Αρχή, το κοινό να ενημερώνεται αμέσως για την απόφαση, σύμφωνα με τις ενδεδειγμένες διαδικασίες και να καθίσταται προσιτό στο κοινό το κείμενο της απόφασης, μαζί με την αιτιολογία και το σκεπτικό επί των οποίων βασίζεται η απόφαση, καθώς και το άρθρο 6 παρ. 8 το οποίο απαιτεί ότι στην απόφαση λαμβάνεται δεόντως υπόψη το αποτέλεσμα της συμμετοχής του κοινού. Βλ. WWF Hellas, Γενικές παρατηρήσεις για την εφαρμογή της συνθήκης Άρχους, 15.11.2016, όπ.π., σελ.10

³⁰⁰ Το κεφάλαιο Β' (άρθρα 23 επ.) του Ν. 4014/2011, ο Ν. 4178/2013 και ο Ν. 4495/2017 αποτελούν τα βασικά νομοθετικά κείμενα για τη ρύθμιση αυθαίρετης δόμησης στην ελληνική έννομη τάξη [βλ. Μαρία Γεωργιάδου, Το δίκαιο των Ακινήτων, Νομική Βιβλιοθήκη 2011, σελ. 761 και Κωνσταντίνος Μενουδάκος, Αυθαίρετη δόμηση. Νομιμότητα και πραγματικότητα, σε Κ. Σερραός, Δ. Μέλισσας (επιμ.), Αυθαίρετη δόμηση, Αναζητώντας την στάθμιση μεταξύ πολιτικής επιστήμης και συνταγματικών επιταγών, εκδ. Σάκκουλα 2017, σελ. 6, όπου προκύπτει ότι το ζήτημα της αυθαίρετης δόμησης έχει τις απαρχές του στις μετακινήσεις πληθυσμού που συντελέστηκαν λόγω της Μικρασιατικής καταστροφής το 1922 και αποτελεί εν τούτοις πράγμασι ένα «σύνθετο κοινωνικό πρόβλημα» Η νομοθεσία αυτή αποβλέπει να ρυθμίσει μια παρανομία, η οποία όπως επισημαίνει ο Μενουδάκος «... απορρέει από ασάφεια της νομοθεσίας. Ασαφεια οφειλόμενη είτε σε κακή νομοθέτηση είτε σε σκοπούμενη ασάφεια που παρέχει τη δυνατότητα κατάλληλης αξιοποίησης. Συνήθως, όμως, η αυθαίρετη δόμηση αναπτύχθηκε υπό σαφές νομικό καθεστώς, με προκλητική αγνόηση και παραβίαση των σχετικών κανόνων»].

Ωστόσο, όπως υπογραμμίζει ο Μέλισσας, «ο πρωταρχικός στόχος των παραπάνω νόμων για τη συνολική επίλυση και ρύθμιση των αυθαιρέτων δεν ευσταθεί, εφόσον αυτοί έχουν τροποποιηθεί από τη θέσπισή τους τριάντα (30) φορές συνολικά» [βλ. Δ. Μέλισσας, Η νομοθεσία για την τακτοποίηση-νομιμοποίηση δοκιμάζει την αξιοπιστία της ελληνικής Πολιτείας, σε Κ. Σερραός, Δ. Μέλισσας (επιμ) Αυθαίρετη δόμηση, Αναζητώντας την στάθμιση μεταξύ πολιτικής, επιστήμης και συνταγματικών επιταγών, εκ. Σάκκουλα 2017, σελ. 30]. Τόσο στην αιτιολογική έκθεση του Ν. 4014/2011, όσο στις αντίστοιχες αιτιολογικές εκθέσεις των Ν. 4178/2013 και Ν. 4495/2017 γίνεται

αναφορά για αδυναμία του κράτους ως προς τη διάθεση και οργάνωση των αναγκαίων ελεγκτικών μηχανισμών [βλ, Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4014/2011 σελ. 16, Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4178/2013 «Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι δεν είχε μέχρι σήμερα ασκηθεί κανένας έλεγχος κυρίως σε σχέση με την ασφάλεια των εργαζομένων και του κοινού στους χώρους αυτούς» και Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4495/2017: «*Η έλλειψη δομής της πολιτείας, που να ασχολείται αποκλειστικά και μόνο με την παρακολούθηση, τον έλεγχο και την προστασία του δομημένου περιβάλλοντος στο σύνολό του, που να μεριμνά, να ελέγχει, να παρεμβαίνει σε θέματα που αφορούν τόσο τις κατασκευές, αναφορικά με την νομιμότητα τους και την αισθητική τους εναρμόνιση με το περιβάλλον στο οποίο βρίσκονται, όσο και την ποιότητα, προσβασιμότητα και λειτουργικότητα των κοινοχρήστων χώρων. Η απουσία μηχανισμών ελέγχου, πολλώ δε μάλλον πρόληψης ή καταστολής του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης “εν τη γενέσει” αυτής, με αξιοποίηση της σύγχρονης τεχνολογίας, οδήγησε στη σημερινή κατάσταση»] και η καλλιέργεια «δικαιώματος προσδοκίας» στους πολίτες προς σχετική ρύθμιση, γεγονός το οποίο αποτελεί τη γενεσιουργό αιτία μιας σωρείας προβλημάτων όπως «η υπερβολική αύξηση πυκνότητας, η δημιουργία περιβάλλοντος ακατάλληλου για άνετη και δημιουργική διαβίωση, η αλλοίωση του φυσικού περιβάλλοντος και η δημιουργία δυσμενών συνθηκών για την επέκταση των εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων» (Βλ. Μαρία Γεωργιάδου, Το δίκαιο των ακινήτων ό.π.). Η ρύθμιση περί αυθαιρέτων παρότι εσωκλείει ένα σύνολο συνταγματικών προβλημάτων [βλ. Κ. Σερραός, Δ. Μέλισσας, Αυθαίρετη δόμηση, Αναζητώντας την στάθμιση μεταξύ πολιτικής επιστήμης και συνταγματικών επιταγών, εκ. Σάκκουλα 2017, σελ. Χ επ. Συνοπτικά, καταρχήν έρχεται σε αντίθεση με τη αρχή του κράτους δικαίου, υπό την έκφραση της επιταγής για «κυριαρχία του νόμου» Επιπλέον «καταστρατηγείται το άρθρο 24 του Συντάγματος», αφού «αυξάνεται υπέρμετρα ο προβλεπόμενος συντελεστής δόμησης και τελικά επέρχεται αλλοίωση της λειτουργικότητας των οικισμών». Προσβάλλει επίσης την αρχή της ισότητας λόγω της «πλεονεκτικής» εξαίρεσης που προβλέπεται παρά την παραβίαση των ισχυόντων όρων δόμησης στο βαθμό που γίνεται «χωρίς κριτήρια και χωρίς εμπειριστατωμένη και ειδική αιτιολογία», μολονότι ο εξαιρετικός χαρακτήρας που φέρει η ρύθμιση περί αυθαιρέτων, επιβάλλει την εκτίμηση της πολεοδομικής επιβάρυνσης της περιοχής], έχει ως βάση την υπεύθυνη δήλωση του αιτουμένου επί της οποίας εκδίδεται η «βεβαίωση υπαγωγής» [βλ. Γεώργιος Χασιώτης, Αυθαίρετη Δόμηση: Αναζητώντας την στάθμιση μεταξύ πολιτικής, επιστήμης και συνταγματικών επιταγών, σε Κ. Σερραός, Δ. Μέλισσας (επιμ.) Αυθαίρετη δόμηση, Αναζητώντας την στάθμιση μεταξύ πολιτικής επιστήμης και συνταγματικών επιταγών, εκ. Σάκκουλα 2017, σελ. 72, «*η όλη διαδικασία βασίζεται σε μία υπεύθυνη δήλωση του αιτουμένου, με την οποία “βεβαιώνεται” ότι “η αυθαίρετη κατασκευή ή αυθαίρετη χρήση δεν εμπίπτει σε καμία” από τις απαγορεύσεις υπαγωγής. Έτσι μολονότι “η προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων” ανήκει στην δασική υπηρεσία, με την υπεύθυνη δήλωση του αιτούμενου “βεβαιώνεται” ότι το αυθαίρετο δεν εμπίπτει σε δάσος, δασική ή αναδασωτέα έκταση, και για να περαιωθεί η διαδικασία, και “επιλύονται” τα σημαντικά τεχνικά, διοικητικά και νομικά ζητήματα που θέτουν οι διαπιστώσεις αυτές. Με τον τρόπο αυτό, ένα μέρος της διαχείρισης κρίσιμων στοιχείων του περιβάλλοντος, όπως τα δάση, τα ρέματα ή ο αιγιαλός, “ανατίθεται” σε ιδιοκτήτες αυθαιρέτων κατασκευών και τους τεχνικούς συμβούλους.»]. Η διαδικασία αυτή πέραν του ότι έρχεται σε αντίθεση με την αρχή της διαφάνειας και τη νομοθεσία περί περιβαλλοντικής πληροφορίας, καθώς οι «βεβαιώσεις υπαγωγής» δεν αναρτώνται στο διαδίκτυο σε αντίθεση με άλλες πράξεις, όπως ο «καθορισμός και τροποποίηση όρων δόμησης» ή η «χορήγηση αναστολής χορήγησης, τροποποίησης οικοδομικών αδειών» που προβλέπονται ρητά στο άρθρο 2 παρ. 6 περ. 19 σημ. θ) και ι) του ν. 3861/2010 (Α’112) [βλ. Γεώργιος Χασιώτης, Αυθαίρετη Δόμηση: Αναζητώντας την στάθμιση μεταξύ πολιτικής, επιστήμης και συνταγματικών επιταγών, ό.π.σελ. 67], ενώ περιορίζουν τον κύκλο των αιτουμένων σε ορισμένα μέρη με ειδικό έννομο συμφέρον, έρχεται και σε αντίθεση με την ενωσιακή νομοθεσία για συμμετοχή του κοινού. Όπως επισημαίνει μάλιστα ο Χασιώτης «*τα αυθαίρετα που υπάγονται στις διατάξεις του άρθρου 6 παρ. 3 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 1992 για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (το οποίο αφορά την δέουσα εκτίμηση των επιπτώσεων αυθαιρέτων που είναι δυνατόν να επηρεάσουν τόπους του δικτύου “Natura 2000”), καθώς και στις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1 και 4 παρ. 2 της Οδηγίας 2011/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (τα οποία αφορούν την περιβαλλοντική αδειοδότηση αυθαιρέτων)*» [βλ Γεώργιος Χασιώτης, Αυθαίρετη Δόμηση: Αναζητώντας την στάθμιση μεταξύ πολιτικής, επιστήμης και συνταγματικών επιταγών, ό.π. σελ. 69 και 72 υποσημ.22]**

³⁰¹Είναι αρκετά τα αρνητικά σχόλια ιδίως για την παράταση της Α.Ε.Π.Ο, βλ. ενδεικτικά «17 Μαρτίου 2020, 21:12 | ΡΕΜΑΤΤΙΚΗ / ΦΟΡΕΙΣ ΚΑΙ ΚΙΝΗΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΡΕΜΑΤΩΝ «Η αύξηση της διάρκειας της ισχύος της ΑΕΠΟ δεν είναι συμβατή με τις ταχύτερες περιβαλλοντικές, αλλά και τεχνολογικές μεταβολές που επιτελούνται σήμερα. Ας λάβουμε επίσης υπόψη μας ότι οι αλλαγές στις Ευρωπαϊκές Οδηγίες και η εναρμόνιση της Ελληνικής νομοθεσίας με αυτές γίνονται σε χρόνους μικρότερους από 15 χρόνια...»

Για λόγους πληρότητας, είναι απαραίτητο να αναφερθεί ότι ο Ν. 3199/2003 και το Π.Δ. 51/2006, μέσω των οποίων είχαν ενσωματωθεί οι διατάξεις της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ, περιέχουν ρητή διάταξη για υποχρεωτική διεξαγωγή διαβούλευσης επί των Σχεδίων Διαχείρισης Υδάτων. Ο Ν. 3199/2003 συγκεκριμένα προβλέπει υποχρέωση της Διεύθυνσης Υδάτων Περιφέρειας για διεξαγωγή διαβούλευσης κατά την εκπόνηση, ενημέρωση και αναθεώρηση των Σχεδίων Διαχείρισης³⁰², καθώς και τη συγκρότηση ειδικώς κατεστημένου διαβουλευτικού οργάνου, του Περιφερειακού Συμβουλίου Υδάτων³⁰³. Την υποχρέωση αυτή για διαβούλευση της διεύθυνσης υδάτων Περιφέρειας εξειδικεύει έτι περαιτέρω το άρθρο 15 του Π.Δ. 51/2007. Η αρμοδιότητα της διεύθυνσης περιφέρειας στην εν λόγω περίπτωση είναι δέσμια. Με βάση όμως το άρθρο 15 του Π.Δ. 51/2007, η διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια ως προς την επιλογή ηλεκτρονικών μέσων, το εύρος των προθεσμιών (μέχρι έξι μήνες από τη δημοσίευση του σχεδίου) και το περιεχόμενο. Σημειωτέο όμως ότι ορισμένα σχέδια διαχείρισης, όπως τα σχέδια παροχέτευσης εισρεόντων υδάτων από σήραγγα διελεύσεως ηλεκτρικών καλωδίων και διοχέτευσής τους στο χώμα ή στο βραχώδες έδαφος, προς αντιστάθμιση της ενδεχόμενης μείωσης της στάθμης των υπογείων υδάτων, και κατασκευή και διατήρηση εγκαταστάσεων για την παροχέτευση και τη διοχέτευση υδάτων, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας ΕΠΕ, ανεξαρτήτως του τελικού προορισμού των υπογείων υδάτων και, ειδικότερα, ανεξαρτήτως του αν πρόκειται να χρησιμοποιηθούν υστερόχρονα³⁰⁴, με συνέπεια να υφίσταται και πρόσθετη νομική βάση για το δικαίωμα συμμετοχής του κοινού στη λήψη αποφάσεων. Για την ακρίβεια, ο νομοθέτης έχει καταστήσει ευρεία υποχρέωση διαβούλευσης των σχεδίων διαχείρισης υδάτων, γεγονός το οποίο αποτυπώνεται και στη νομολογία. Χαρακτηριστικά, στη νομολογία εκτροπής του Αχελώου αναγνωρίζεται ότι η έγκριση σχεδίων διαχείρισης με νόμο είναι δυνατή εφόσον προηγουμένως έχει τηρηθεί η προβλεπόμενη στην οδηγία διαδικασία διαβούλευσης ενώπιον της Διοίκησης³⁰⁵.

<http://www.opengov.gr/minenv/?c=29382> (πρόσβαση στις 03-04-2020) και WWF Hellas, ΣΥΜΒΟΛΗ ΣΕ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ Σχέδιο σε διαβούλευση: Σχέδιο νόμου «Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας», όπ.π , σελ. 3«στ) Σε κάθε περίπτωση, η νέα διάρκεια δεν θα είναι 15 έτη, αλλά ακόμα μεγαλύτερη – και μάλιστα για μερικά από τα πλέον ρυπογόνα έργα και δραστηριότητες. Το νομοσχέδιο δεν καταργεί τα άρθρα 2 παρ. 8 (γ) και 30 παρ. 4 ν. 4014/2011, παρόλο που έχουν επανειλημμένα αποδοκιμαστεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ενδεικτικά, και από την πρόσφατη νομολογία, ΣτΕ 1606/2019, 2944/2016, 2483/2017, 3341/2017, κ.α.). Επίσης, το νομοσχέδιο δεν καταργεί τα άρθρα 5 παρ. 4 και 6 παρ. 5 ν. 4014/2011, για τη χωρίς χρονικά όρια (ή οποιαδήποτε διαφάνεια) σιωπηρή παράταση των ΑΕΠΟ (σε περίπτωση εμπρόθεσμης υποβολής φακέλων ανανέωσης και τροποποίησης, αντίστοιχα)»

³⁰² Ν. 3199/2003, άρθρο 5 παρ.4 στ´

³⁰³ Ν. 3199/2003, άρθρο 6 παρ.1

³⁰⁴ ΔΕΕ, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening κατά Stockholms kommun genom dess marknämnd, C-263/08, απόφαση της 15 Οκτωβρίου 2009, ECLI:EU:C:2009:631, διατακτικό

³⁰⁵ ΣτΕ Ολ 3053/2009 Σκ.15, βλ. επίσης μειοψηφούσα γνώμη «Κατά την γνώμη όμως των Συμβούλων Αικ. Συγγούνα, Ν. Ρόζου, Αθ. Ράντου, Ελ. Δανδουλάκη, Χρ. Ράμμου, Ι. Μαντζουράνη, Αικ. Σακελλαροπούλου, Δ. Αλεξανδρή, Μ. Γκορτζολίδου, Ι. Γράβαρη, Ε. Αντωνόπουλου, Σπ. Μαρκάτη, Δ. Γρατσία, Αντ. Ντέμσια, Σπ. Παραμυθιώτη και Σπ. Χρυσικοπούλου, προς την γνώμην των οποίων ετάχθη και η Πάρεδρος Β. Ραφτοπούλου, κατά την έννοια των ως άνω διατάξεων της οδηγίας είναι δυνατή η έγκριση σχεδίων διαχείρισης με ειδική εθνική νομοθετική πράξη, μόνο εφόσον ακολουθηθεί η διαδικασία δημοσιότητας και ενημερώσεως των αρχών και του κοινού, θέτοντας υπόψη τους το περιεχόμενο της μελέτης και παρέχοντας τη δυνατότητα υποβολής αντιρρήσεων ή ενστάσεων τόσο ως προς την τυχόν υπόδειξη εναλλακτικών λύσεων, όσο και ως προς την διατύπωση προτάσεων σε σχέση με την θέση και τον τρόπο κατασκευής του έργου (Πρβλ. ΔΕΚ απόφαση της 16.9.1999, C-435/97, WWF και απόφαση της 19.9.2000, C-287/98, LINSTER).»

Τέλος, αναφορικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, που ρυθμίζεται με την Οδηγία 2001/42/ΕΚ., η ΚΥΑ 107017/2006 (ΦΕΚ Β' 1225/05.09.2006) προβλέπει υποχρεωτικό στάδιο διαβούλευσης και συγκεκριμένα ότι «*Η αρχή σχεδιασμού δημοσιοποιεί στο κοινό το φάκελο Σ.Μ.Π.Ε., ώστε να λάβει γνώση και δίνει στο ενδιαφερόμενο κοινό την ευκαιρία να διατυπώσει εγγράφως, και ενδεχομένως ηλεκτρονικά, τις απόψεις του εφόσον το επιθυμεί. Η δημοσιοποίηση, που πραγματοποιείται μέσα σε πέντε (5) ημέρες από την παραλαβή του φακέλου από την αρμόδια αρχή, γίνεται με δημοσίευση σχετικής ανακοίνωσης σε δύο τουλάχιστον ημερήσιες εφημερίδες*»³⁰⁶

Η υποχρέωση για διαβούλευση σε επίπεδο στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης έχει ιδιαίτερη σημασία λόγω της άμεσης σύνδεσης της με το χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο το 4 του Ν. 4447/2016, ο οποίος τροποποίησε το Ν. 4269/2014, συνίσταται το «Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας», το οποίο είναι συλλογικό «*όργανο κοινωνικού διαλόγου και διαβούλευσης*»³⁰⁷ με γνωμοδοτικό χαρακτήρα. Ωστόσο, η θεωρία αναφέρεται σε ζητήματα «*περιορισμένης*» σύνθεσης³⁰⁸, που «*υποβαθμίζει την έννοια της*

³⁰⁶ Κοινή Υπουργική Απόφαση ΥΠΕΧΩΔΕ/ΕΥΠΕ/οικ.107017/2006 - ΦΕΚ 1225/Β/5-9-2006, Άρθρο 7 παρ. 4.2 «*Διαδικασία διαβούλευσης με το ενδιαφερόμενο κοινό:*

α) *Η αρχή σχεδιασμού δημοσιοποιεί στο κοινό το φάκελο Σ.Μ.Π.Ε., ώστε να λάβει γνώση και δίνει στο ενδιαφερόμενο κοινό την ευκαιρία να διατυπώσει εγγράφως, και ενδεχομένως ηλεκτρονικά, τις απόψεις του εφόσον το επιθυμεί. Η δημοσιοποίηση, που πραγματοποιείται μέσα σε πέντε (5) ημέρες από την παραλαβή του φακέλου από την αρμόδια αρχή, γίνεται με δημοσίευση σχετικής ανακοίνωσης σε δύο τουλάχιστον ημερήσιες εφημερίδες*

- 1) *εθνικής εμβέλειας για σχέδια και προγράμματα εθνικού ή δια-περιφερειακού επιπέδου,*
- 2) *περιφερειακής εμβέλειας για σχέδια και προγράμματα περιφερειακού ή δια-νομαρχιακού επιπέδου,*
- 3) *νομαρχιακής ή ευρύτερης χωρικής εμβέλειας για σχέδια και προγράμματα νομαρχιακού ή τοπικού επιπέδου.*

β) *Η παραπάνω ανακοίνωση πρέπει να περιλαμβάνει:*

- 1) *τον τίτλο του σχεδίου ή προγράμματος*
- 2) *τη γνωστοποίηση ότι διαθέτουν τόσο η ίδια όσο και το(α) οικείο(α) Περιφερειακό(α) Συμβούλιο(α) ή το(α) οικείο(α) Νομαρχιακό(α) Συμβούλιο(α) κατά περίπτωση, τις απαραίτητες πληροφορίες και στοιχεία του φακέλου προκειμένου να ενημερωθεί το κοινό και*
- 3) *πρόσκληση προς το ενδιαφερόμενο κοινό να διατυπώσει εγγράφως, και ενδεχομένως ηλεκτρονικά, και σε κάθε περίπτωση επαρκώς τεκμηριωμένα τις απόψεις του προς την αρμόδια αρχή, μέσα σε προθεσμία τριάντα (30) ημερών από τη δημοσίευση της ανακοίνωσης αυτής.*

γ) *Μέσα σε δέκα (10) ημέρες από τη δημοσιοποίηση του φακέλου η αρχή σχεδιασμού αποστέλλει στην αρμόδια αρχή τα αποκόμματα εφημερίδων που αποδεικνύουν τη διενέργεια της ανωτέρω δημοσιοποίησης.*

δ) *Η αρχή σχεδιασμού μπορεί να χρησιμοποιεί επιπροσθέτως και επιλεκτικά οποιοδήποτε άλλο πρόσφορο μέσο όπως ηλεκτρονικά μέσα, δημόσιες ακροάσεις, συνεντεύξεις, ανοικτές συζητήσεις, διάλογο μέσω διαδικτύου, που κατά την κρίση της καθιστά ουσιαστική τη συμμετοχή του κοινού. Τα σχετικά συμπεράσματα ή αποτελέσματα αποστέλλονται στην αρμόδια αρχή μέσα σε προθεσμία σαράντα πέντε (45) ημερών από την παραλαβή του φακέλου.»*

³⁰⁷ Ν. 4447/2016, Άρθρο 4 παρ. 6

³⁰⁸ Για τη σύνθεση και συγκρότηση βλ. ν. Ν. 4447/2016, Άρθρο 4 παρ. 1-3«1. Συνίσταται στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας, το οποίο αποτελείται από δεκαεννέα (19) μέλη:

α) Έναν (1) επιστήμονα αναγνωρισμένου κύρους, ευρείας αποδοχής και εμπειρίας σε θέματα χωροταξίας ως Πρόεδρο, που ορίζεται με τον αναπληρωτή του, από τον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας μετά από δημόσια πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος.

β) Εκπροσώπους από: την Ένωση Περιφερειών Ελλάδος (ΕΝΠΕ), την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ), το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος (ΤΕΕ), το Γεωτεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (ΓΕΩΤΕΕ), το Οικονομικό Επιμελητήριο Ελλάδος (ΟΕΕ), το Ξενοδοχειακό Επιμελητήριο Ελλάδος (ΞΕΕ), το Σύνδεσμο Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων (ΣΕΤΕ), το Σύνδεσμο Επιχειρήσεων και Βιομηχανιών (ΣΕΒ), την λληνική Συνομοσπονδία Εμπορίου και Επιχειρηματικότητας (ΕΣΕΕ), τη Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος (ΓΣΕΕ), τη Γενική Συνομοσπονδία Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδας (ΓΣΕΒΕΕ), την Κεντρική Ένωση

ίσης δυνατότητας συμμετοχής των εμπλεκομένων και τον πλουραλισμό των απόψεων στα επίπεδα αυτά σχεδιασμού»³⁰⁹. Επιπρόσθετα, προβλέπεται διαβούλευση σε επίπεδο στρατηγικού χωρικού σχεδιασμού (χωροταξικού σχεδιασμού)³¹⁰. Τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια, υπόκεινται σε Σ.Π.Ε. και έχουν κοινή διαδικασία διαβούλευσης με τις οικείες Σ.Μ.Π.Ε.³¹¹. Ομοίως, το ίδιο προβλέπεται και για τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια³¹². Σε επίπεδο ρυθμιστικού χωρικού σχεδιασμού (πολεοδομικού σχεδιασμού)³¹³ υπάρχει υποχρέωση διαβούλευσης, παρόλο που δεν γίνεται ρητή αναφορά στο κείμενο του νόμου αυτού για το πρώτο ιδίως επίπεδο. Συγκεκριμένα, το άρθρο 7 του εν λόγω νόμου, που αναφέρεται στα Τοπικά Χωρικά Σχέδια, δεν κάνει ρητή μνεία της υποχρέωσης για διαβούλευση. Ωστόσο, το Π.Δ. 90/2018, το οποίο εξειδικεύει τη διαδικασία εκπόνησης και το περιεχόμενο των Τ.Χ.Σ. αναφέρεται ρητά σε διαδικασία διαβούλευσης «*επί της πρότασης χωρικής-πολεοδομικής οργάνωσης και των γενικών και ειδικών ρυθμίσεων, καθώς και της Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ) που διεξάγεται σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες σχετικές διατάξεις*»³¹⁴. Το ίδιο ισχύει και για τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια, τα οποία εντάσσονται και αυτά στο πρώτο επίπεδο του πολεοδομικού σχεδιασμού, για τα οποία γνωμοδοτεί το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας κατόπιν εισήγησης της αρμόδιας υπηρεσίας για τη σχετική μελέτη, όπως αυτή διαμορφώθηκε μετά τη διαβούλευση³¹⁵. Όπως μάλιστα επισημαίνει ο Μέλισσας για το Ε.Χ.Σ. απουσιάζει ο πρόσφορος τρόπος συμμετοχής, κατά την προδικασία του, υπό τον αντίλογο ότι τούτο υπόκειται σε ευρεία

Επιμελητηρίων Ελλάδος (ΚΕΕΕ), την Πανελλήνια Συνομοσπονδία Ενώσεων Αγροτικών Συνεταιρισμών (ΠΑΣΕΓΕΣ), την Πανελλήνια Ένωση Αρχιτεκτόνων Διπλωματούχων Ανωτάτων Σχολών (ΣΑΔΑΣ-ΠΕΑ), το Σύλλογο Ελλήνων Μηχανικών Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΕΜΠΧΠΑ) και το Σύλλογο Ελλήνων Πολεοδόμων και Χωροτακτών (ΣΕΠΟΧ).

γ) Εκπρόσωπους από δύο (2) μη κυβερνητικές περιβαλλοντικές οργανώσεις (ΜΚΟ), οι οποίες επιλέγονται από τον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας με βάση το κριτήριο της αντιπροσωπευτικότητας.

δ) Οι εκπρόσωποι των φορέων των περιπτώσεων β' και γ' της παραγράφου 1 ορίζονται με τους αναπληρωτές τους από τις διοικήσεις τους, μέσα σε προθεσμία ενός (1) μηνός από την αποστολή σχετικής πρόσκλησης από τον Υπουργό Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Μετά την πάροδο της ανωτέρω προθεσμίας το Συμβούλιο συγκροτείται και λειτουργεί ακόμη και εάν δεν έχουν οριστεί

ένας ή περισσότεροι εκπρόσωποι των φορέων των ανωτέρω περιπτώσεων. Σε κάθε περίπτωση, για τη νόμιμη συγκρότηση του Συμβουλίου απαιτείται να έχει οριστεί τουλάχιστον το πενήντα τοις εκατό (50%) των μελών του.

3. Το Συμβούλιο συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας.»

³⁰⁹ Κωνσταντίνος Αθανασόπουλος, Αναστασία Στρατηγέα, όπ.π.

³¹⁰ Βλ. Ν. 4447/2016, άρθρο 1 β «Στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός» (χωροταξικός σχεδιασμός): ο σχεδιασμός, που εκπονείται σε εθνική ή περιφερειακή κλίμακα, με τον οποίο τίθενται οι μεσο-πρόθεσμοι ή και μακροπρόθεσμοι στόχοι της ανάπτυξης και οργάνωσης του χώρου, καθώς και οι γενικές κατευθύνσεις και οι αναγκαίες, όπου απαιτείται, ρυθμίσεις, για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών, των περιοχών ασκήσεως παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και των περιοχών προστασίας.» και Δημήτρης Μέλισσας, Το Τοπικό Χωρικό Σχέδιο και το Ειδικό Χωρικό Σχέδιο, Εκδ Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019, σελ. 49 «...η εννοιολογική αποσαφήνιση που διενεργείται στο άρθρο 1 του Ν. 4447/2016, χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός, δεν αποτελούν απλώς δύο χρονικά συνεχόμενα στάδια σχεδιασμού, συνδεδεμένα μεταξύ τους με σχέση ειδικότητας, αλλά αντιθέτως, ο χωροταξικός σχεδιασμός διαφοροποιείται ποιοτικά από τον πολεοδομικό σχεδιασμό, ως προς το είδος και τα χαρακτηριστικά του, αφού συνιστά πρόγραμμα - πλαίσιο χωρικής ανάπτυξης και όχι φυσικό σχεδιασμό του χώρου (zoning, planning).»

³¹¹ Ν. 4447/2016, άρθρο 5 παρ. 3 α

³¹² Ν. 4447/2016, άρθρο 6 παρ. 7 δ

³¹³ Ν. 4447/2016, άρθρο 1 γ «Ρυθμιστικός χωρικός σχεδιασμός» (πολεοδομικός σχεδιασμός): ο σχεδιασμός με τον οποίο καθορίζονται οι κανόνες για τη χρήση, τη δόμηση και την εν γένει εκμετάλλευση του εδάφους στον αστικό χώρο και την ύπαιθρο.

³¹⁴ Π.Δ. 90/2018, άρθρο 5 παρ.1 δ) γγ)

³¹⁵ Π.Δ. 90/2018, άρθρο 3 παρ.1 ε

διαδικασία δημοσιότητας κατά την Σ.Π.Ε.³¹⁶. Αντίθετα, σχετικά με το δεύτερο επίπεδο πολεοδομικού σχεδιασμού, ο ν. 4447/2016, στο άρθρο 10, αναφέρεται ρητά σε διαδικασία ενημέρωσης του κοινού για τα Πολεοδομικά Σχέδια εφαρμογής και στη δυνατότητα υποβολής ενστάσεων.

1.3.2.1.3. Η περιβαλλοντική διαβούλευση Γαλλία: Σταδιακή αποσαφήνιση του διαβουλευτικού δικαιώματος

Η επιρροή του διεθνούς δικαίου της δημόσιας διαβούλευσης καταγράφεται τόσο σε επίπεδο δημιουργίας νέων διατάξεων όσο και σε επίπεδο νομολογικής ερμηνείας της γαλλικής έννομης τάξης. Στη σχετική βιβλιογραφία, όμως, επισημαίνεται ότι η ενσωμάτωση του διεθνούς δικαίου της δημόσιας διαβούλευσης δεν έτυχε της ίδιας «υποδοχής» στις εθνικές έννομες τάξεις, όπως στο ενωσιακό δίκαιο. Αναφέρει χαρακτηριστικά ο Hélin, αναφορικά με το γαλλικό δίκαιο, ότι «σε αντίθεση με το εσωτερικό δίκαιο, όπου το ζήτημα της συμμετοχής του κοινού, και ακόμη περισσότερο των ενώσεων, συνεχίζει να εγείρει έντονες αντιστάσεις, ιδίως από μία παρτίδα εκλεγμένων ή δημοσίων και ιδιωτικών δρώντων, η ίδια αρχή αυτής της συμμετοχής, δεν προκάλεσε καμία διαφωνία εντός των κοινοτικών θεσμών (αν και ο καθορισμός του πεδίου εφαρμογής της πρώτης οδηγίας είχε ισχυρά συζητηθεί)»³¹⁷. Επιπλέον, παρόλο που ορισμένοι θεωρητικοί θεωρούν ότι η εναρμόνιση του γαλλικού δικαίου με το ενωσιακό ιδίως δίκαιο δεν ήταν πλήρης³¹⁸, σε θέματα πρωτίστως ανοιχτής, έγκαιρης και αποτελεσματικής ενημέρωσης του κοινού³¹⁹, εντούτοις, υπογραμμίζεται πως συνετέλεσε προς την «εμβάθυνση»³²⁰ της αρχής της συμμετοχής.

³¹⁶ Δημήτρης Μέλισσας, Το Τοπικό Χωρικό Σχέδιο & το Ειδικό Χωρικό Σχέδιο. Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2019, σελ. 333

³¹⁷ Jean-Claude Hélin, Les Directives « Plans-Programmes » et La Participation Du Public- Les Procédures Du Droit Interne Sont-Elles Conformes Aux Exigences Du Droit Communautaire?, σε Pour un droit commun de l'environnement Mélanges en l'honneur de MICHEL PRIEUR, Dalloz 2007, σελ. 511

³¹⁸ Jean- Claude Hélin, Les directives « plans- programmes » et la participation du public. Les procédures du droit interne sont- elles conformes aux exigences du droit communautaire ?, όπ.π. σελ.509 επ « *Le 2 juin 2003 la Cour a en effet identifié plusieurs lacunes dans la législation française transposant la directive de l'Union européenne sur l'accès à l'information en matière d'environnement. La Cour a estimé que : " À plusieurs égards, la législation française restreignait excessivement l'accès des citoyens à ces informations". Le communiqué de presse de la Commission du 13 juillet 2004 ajoute que, " dans l'intervalle, la France a résolu tous les problèmes identifiés, sauf un. Ce dernier problème est lié au fait que la législation française n'impose pas aux autorités qui refusent l'accès à des informations en matière d'environnement d'indiquer les raisons de leur refus dans un délai de deux mois à compter de la soumission de la demande initiale. Bien que la France ait entrepris de modifier sa législation, la révision nécessaire n'a pas encore été notifiée à la Commission". Il est difficile de trouver une meilleure illustration du caractère laborieux de la mise en conformité de notre droit avec le droit communautaire de l'environnement dans le domaine des relations entre l'administration et le citoyen »*

³¹⁹ Jean- Claude Hélin, όπ.π. « *Quant aux perspectives d'évolution du droit interne, elles ne semblent pas actuellement très ouvertes. Si l'on veut bien excepter la procédure de mise à disposition d'informations ou de documents qui n'est pas, à proprement parler, une procédure participative, aucune de nos procédures ne satisfait entièrement aux exigences du droit communautaire. C'est évidemment le cas pour l'enquête publique qui a été conçue essentiellement pour la mise en oeuvre de décisions et non pour des plans et programmes. Certes son champ d'application a été étendu en 1983 à des documents de planification spatiale, mais elle est entachée d'un défaut majeur qui tient, même dans ce cas, au moment trop tardif de son intervention dans le processus de décision, lorsque le projet est en quelque sorte »*

Πιο αναλυτικά, με την ενσωμάτωση³²¹ της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ γίνεται ένα πρώτο βήμα προς τον προσδιορισμό των προϋποθέσεων συμμετοχής του κοινού σε μεγάλα έργα, στην οποία συνακόλουθα έρχεται αργότερα και η υπογραφή της Διακήρυξης του Ρίο το 1992. Εκδίδεται δε η εγκύκλιος «Bianco»³²² το 1992, σύμφωνα με την οποία «μέσα σε μία σύγχρονη δημοκρατία [τα μεγάλα εθνικά έργα υποδομής] δεν μπορούν να πραγματοποιούνται παρά μετά από ένα μεγάλο διάλογο στον οποίο πρέπει να συμμετέχουν όλοι οι ενδιαφερόμενοι εταίροι»³²³ και ακολούθως η εγκύκλιος «Billardon»³²⁴ το 1993, με την οποία εισήχθη η απαίτηση για προκαταρκτική διαβούλευση στα ηλεκτρικά έργα υψηλής τάσης³²⁵. Στο νόμο «Barnier» του 1995 όμως η συμμετοχή συγχέεται με το δικαίωμα στην περιβαλλοντική πληροφόρηση³²⁶. Η θεωρία κάνει λόγο ρητά για κακή διατύπωση της διάταξης αυτής³²⁷. Σε δεύτερο πλαίσιο, με το νόμο «Voynet» για τον χωροταξικό σχεδιασμό και την αιεφόρο ανάπτυξη της 25^{ης} Ιουνίου 1999, εισηγούνται τα αναπτυξιακά συμβούλια στα οποία συμμετέχουν τα μέλη ομάδων συμφερόντων³²⁸.

Από το 2004 εισάγονται στον γαλλικό κώδικα περιβάλλοντος διατάξεις που ενσωματώνουν την Οδηγία 2001/42/ΕΚ για τη στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση («Σ.Π.Ε.»). Η Οδηγία αυτή προβλέπει δημόσια διαβούλευση και συμμετοχή του κοινού. Έως και το 2016 νομοθετικά και κυβερνητικά διατάγματα ενσωματώνουν διατάξεις σε εναρμόνιση με την Οδηγία στον πολεοδομικό και δασικό Κώδικά³²⁹. Στο ενδιάμεσο μάλιστα χρονικό διάστημα,

³²⁰ Florence Jamay, Fascicule 2440: Principe de Participation, Jurisclasseur Environnement et Développement Durable, εκδ. LexisNexis, 01 Φεβρουαρίου 2016 (έκδοση τεύχους) - 15 Μαΐου 2017 (τ. ενημ.) <https://www.lexis360.fr> (τ. πρόσβαση στις 31/01/2018)

³²¹ Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, Textes de transposition <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000705764&categorieLien=id> (τ. πρόσβαση στις 17-10-2019)

³²² Ministre de l'Équipement, du logement et des transports « Circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure »

³²³ Circulaire du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructure, Σκ. 2

³²⁴ Ministre Délégué à l'Énergie, Circulaire du 14 janvier 1993 «procédures d'instruction des projets d'ouvrages électriques»

³²⁵ <https://www.debatpublic.fr/textes-applicables> (τ. πρόσβαση στις 17-10-2019)

³²⁶ Βλ. Άρθρο 1 Ν. 95-101 της 2ας Φεβρουαρίου 1995 « *le principe de participation, selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses* »

³²⁷ Michel Prieur, Julien Bétaille, Marie-Anne Cohendet, Hubert Delzangles, Jessica Makowiak, Pascale Steichen, Droit de l'environnement, εκδ. Dalloz 2019, σελ. 157

³²⁸ Βλ. Emiliano Grossman και Sabine Saurugger, Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? , Revue française de science politique, Τόμος. 56, Νούμερο 2, εκδ. Presses de Sciences Po 2006, <https://www.cairn.info/> (τ. πρόσβαση στις 01-03-2016), σελ.311 και Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

³²⁹ Michel Prieur, Julien Bétaille, Marie-Anne Cohendet, Hubert Delzangles, Jessica Makowiak, Pascale Steichen, όπ.π Σελ. 131-132 «Une extension du droit communautaire des études d'impact aux plans et programmes (ou évaluation stratégique) a fait l'objet d'une directive du 27 juin 2001 (2001- 1942, JOCE n° L. 197, 21 juill. 2001). Elle a été transposée aux art. L. 122- 4 à 11 et R. 122- 17 à R. 122- 23 C. envir. par l'ordonnance 2004- 489 du 3 juin 2004, l'art. 232 de la loi du 12 juillet 2010, et les décrets 2005- 608 et 613 du 27 mai 2005, le décret 2006- 454 du 18 avril 2006 4, et le décret 2012- 616 du 2 mai 2012, l'ordonnance 2016- 1058 du 3 août 2016 et le décret 2016- 1110 du 11 août 2016. 5. Au lieu d'avoir regroupé tout ce qui concerne les évaluations stratégiques au sein du Code de l'environnement, leur champ d'application est dispersé dans trois codes. Le Code de l'environnement impose à

το νομοθετικό πλαίσιο για το δικαίωμα στη δημόσια διαβούλευση αναπτύσσεται ευρύτερα στη γαλλική έννομη τάξη, όπως θα αναπτυχθεί και πιο κάτω.

Πάντως για την περιβαλλοντική διαβούλευση λαμβάνουν χώρα ουσιώδεις νομοθετικές μεταβολές. Με το άρθρο 1 του νόμου 2012-1460 της 27 Δεκεμβρίου 2012 διακρίνεται το δικαίωμα στην πληροφόρηση από το δικαίωμα στη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων. Πάρα ταύτα περιορίζεται το δικαίωμα στη συμμετοχή στην «υποβολή παρατηρήσεων» επί των σχεδίων των δημοσίων αποφάσεων. Ωστόσο, το προγενέστερο νομοθετικό κείμενο (άρθρο 132 του νόμου της 27ης Φεβρουαρίου του 2002) απέβλεπε πιο ορθά στην εμπλοκή στη «διαδικασία επεξεργασίας» των αποφάσεων. Τούτο ήταν σε εναρμόνιση και με το συνταγματικό κείμενο, καθώς σύμφωνα με το συνταγματικής εμβέλειας άρθρο 7 του Χάρτη περιβάλλοντος, κατοχυρώνεται το δικαίωμα κάθε ανθρώπου «να συμμετάσχει στην επεξεργασία των δημοσίων αποφάσεων που έχουν μια επίπτωση στο περιβάλλον» υπό την επιφύλαξη ότι αυτό το δικαίωμα ασκείται μέσα στο πλαίσιο των ορίων, που προβλέπει ο νόμος³³⁰.

Τέλος, στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης των διαδικασιών για την εξασφάλιση της πληροφόρησης και της συμμετοχής του κοινού στην επεξεργασία αποφάσεων, που ενδέχεται να έχουν αντίκτυπο στο περιβάλλον, δημοσιεύτηκε το νομοθετικό διάταγμα («Ordonnance») υπ' αριθμ. 2016-1060 της 3^{ης} Αυγούστου 2016, που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του «νόμου Μακρόν»³³¹. Το άρθρο 3 του νόμου αυτού εξουσιοδοτούσε την κυβέρνηση να αναμορφώσει τις διαδικασίες συμμετοχής του κοινού, έτσι ώστε να τις καταστήσει πιο επίκαιρες, να τις απλοποιήσει και να εγγυηθεί καλύτερα τη συμφωνία αυτών των διατάξεων με τις συνταγματικές απαιτήσεις.³³² Στο πλαίσιο αυτό, επήλθαν αλλαγές στον Γαλλικό Κώδικα Περιβάλλοντος, μεταξύ των οποίων ενδεικτικά η εισαγωγή ενός προκαταρκτικού κεφαλαίου για τους στόχους της συμμετοχής του κοινού σε αποφάσεις με αντίκτυπο στο περιβάλλον, καθώς και για τα δικαιώματα που αποδίδει αυτή η συμμετοχή στο κοινό. Επιπλέον ενισχύθηκε η πρότερη

l'art. R. 122- 17 une évaluation environnementale concernant 54 plans ou programmes environnementaux dont les schémas de mise en valeur de la mer, alors que ceux-ci sont considérés comme des documents d'urbanisme. Les chartes des parcs naturels régionaux y figurent alors que le Conseil d'État a jugé qu'ils n'étaient pas au nombre des plans ayant une incidence notable sur l'environnement (CE 20 déc. 2013, FNE, n° 363667). De plus 13 plans et programmes sont susceptibles de faire l'objet d'une évaluation environnementale après examen au cas par cas. Les art. L. 104- 121- 10 à L. 104- 321- 15 et R. 104 – 121- 14 à 217 du Code de l'urbanisme énumèrent les documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale et la procédure les concernant. Dans le Code forestier, les art. R. 133- 1- 1, R. 133- 1- 2, D. 143- 1 et R. 222- 1 sont soumis à évaluation environnementale au moyen d'un rapport environnemental : le programme national de la forêt (art. D. 121- 2), les directives régionales d'aménagement des forêts domaniales (art. D. 122- 3), les schémas régionaux d'aménagement et les schémas régionaux de gestion sylvicole des forêts privées (art. D. 122- 9), les stratégies locales de développement forestier (art. D. 123- 1). La personne publique chargée de l'élaboration ou de la modification du plan peut consulter pour cadrage l'autorité environnementale (C. envir., art. R. 122- 19). L'évaluation environnementale n'est imposée aux révisions des plans et programmes que lorsque cela est prévu par la législation ou la réglementation applicable (C. envir., art. R. 122- 17- V) [.....] Une consultation transfrontière doit si besoin être organisée (C. envir., art. L. 122- 89 et R. 122- 223) sur la base des procédures prévues par la directive et le protocole de Kiev du 21 mai 2003 sur l'évaluation stratégique environnementale des plans et programmes dans un contexte transfrontalier. Mais, ce dernier n'a pas encore été ratifié par la France.»

³³⁰ Michel Prieur, Julien Bétaille, Marie-Anne Cohendet, Hubert Delzangles, Jessica Makowiak, Pascale Steichen, Droit de l'environnement, όπ.π.

³³¹ loi n° 2015-990 du 6 août 2015

³³² Florence Jamay, όπ.π.

διαβούλευση («concertation») κυρίως με τη διεύρυνση του πεδίου της δημόσιας συζήτησης σε σχέδια και προγράμματα, τη δημιουργία του δικαιώματος πρωτοβουλίας των πολιτών, την κατανομή των νέων αρμοδιοτήτων στην Εθνική Επιτροπή Δημόσιου Διαλόγου και την θέσπιση προαιρετικής διαδικασίας προηγούμενης διαβούλευσης για έργα και σχέδια εκτός πεδίου³³³.

1.3.2.1.4. Η περιβαλλοντική διαβούλευση στο Ηνωμένο Βασίλειο: πολιτικό δικαίωμα ή αρχή πολιτικής;

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, σε συνέχεια της υιοθέτησης της Σύμβασης του Ώρχους και των αντίστοιχων Ενωσιακών Οδηγιών, παρατηρήθηκε μια αύξηση των συμμετοχικών δικαιωμάτων, ιδίως στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής αδειοδότησης³³⁴. Ο στόχος ήταν η βελτίωση της διαδικασίας λήψης απόφασης. Τούτο αντισταθμίστηκε, όμως, από την ανάγκη για ταχύτητα και συνοχή της διοικητικής διαδικασίας³³⁵.

Το πεδίο εφαρμογής του συμμετοχικού δικαιώματος δεν ήταν το ίδιο σε όλες τις δικαιοδοσίες του Ηνωμένου Βασιλείου. Αναφέρεται, χαρακτηριστικά, ότι στην Αγγλία η συμμετοχή του κοινού περιοριζόταν κατά βάση σε περιβαλλοντικές αποφάσεις, σε ερωτήσεις πολιτικής που έπρεπε να απαντηθούν, ενώ στη Σκωτία υπήρχε δυνατότητα συμμετοχής σε περισσότερες διαδικασίες λήψης αποφάσεων³³⁶.

Η περιβαλλοντική αδειοδότηση άλλωστε είχε ρυθμιστεί επιμέρους, με ξεχωριστά κανονιστικά κείμενα στη κάθε δικαιοδοσία³³⁷. Αυτό επηρέασε όχι μόνο το πεδίο εφαρμογής, αλλά και τον τρόπο διοργάνωσης της διαβουλευτικής διαδικασίας, ο οποίος διοργανωνόταν κατά διακριτική ευχέρεια των αρμοδίων αρχών. Ενδεικτικά, όπως επισημαίνεται στον Οδηγό του Υπουργείου Περιβάλλοντος για τους Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016,³³⁸ η υποχρέωση για διαβούλευση προβλέπεται σε ορισμένες αποφάσεις, δεν

³³³ Florence Jamay,όπ.π.

³³⁴ Elizabeth A. Kirk, Kirsty L. Blackstock, Enhanced Decision Making: Balancing Public Participation against 'Better Regulation' in British Environmental Permitting Regimes, Journal of Environmental Law Τόμος 23 Τεύχος 1, Oxford University Press 2011, σ. 97-116

³³⁵ Elizabeth A. Kirk, Kirsty L. Blackstock, όπ.π. σελ. 99

³³⁶ Elizabeth A. Kirk, Kirsty L. Blackstock, όπ.π. σελ. 114

³³⁷ Βλ. για τη δικαιοδοσία της Αγγλίας και Ουαλίας: Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016 , <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2016/1154/contents/made> (πρόσβαση στις 13-04-2020), για τη δικαιοδοσία της Σκωτίας: Environmental Authorisations (Scotland) Regulations 2018, <https://www.sepa.org.uk/regulations/how-we-regulate/environmental-authorisations-scotland-regulations-2018/> (πρόσβαση στις 04-04-2020). Αντίστοιχα η συμμετοχική διαδικασία, κατοχυρώνεται στην Environmental Better Regulation Act (Northern Ireland) 2016 Environmental Better Regulation Act (Northern Ireland), Section 3, Regulations relating to protecting and improving the environment: consultation«3—(1) Before making any regulations under section 2, the Department must consult—

(a)any regulator on whom the proposed regulations would confer functions; and

(b)such other persons, including persons appearing to it to be representative of the interests of district councils, industry, agriculture, fisheries or small businesses, as it considers appropriate.

(2) Consultation undertaken before the coming into operation of this section is as effective compliance with subsection (1) as if undertaken after its coming into operation.» <http://www.legislation.gov.uk/nia/2016/13/section/3> (τ. πρόσβαση στις 17-04-2020)

³³⁸ Ο Κανονισμός αυτός αποτελεί την τελευταία ενημερωμένη εκδοχή του αντίστοιχου κανονισμού που εισήχη το 2007 με σκοπό να δημιουργήσει ένα κοινό πλαίσιο για το καθεστώς πρόληψης και ελέγχου της ρύπανσης και το

προβλέπεται όμως η μέθοδος της διαβουλευτικής διαδικασίας, γεγονός που προσδίδει στη ρυθμιστική αρχή μία ευελιξία³³⁹. Η ρυθμιστική αρχή, δηλαδή, διέθετε διακριτική ευχέρεια αναφορικά με τη διοργάνωση της συμμετοχικής διαδικασίας. Αντίστοιχα, για τη Σκωτία επισημαίνεται ότι τα μέσα που θα χρησιμοποιηθούν για μια διαβούλευση εξαρτώνται από τον τόπο και τη δραστηριότητα³⁴⁰.

Επιπλέον, σημαντικό είναι το ζήτημα της επιρροής της ενωσιακής νομοθεσίας, στην περιβαλλοντική νομοθεσία του Ηνωμένου Βασιλείου. Η αποχώρηση από την Ε.Ε., συνεπαγόταν ότι το σύνολο αυτό της Ενωσιακής περιβαλλοντικής νομοθεσίας έπρεπε να τύχει μετατροπής επί τη βάση μόνο του δικαίου του Ηνωμένου Βασιλείου. Τέθηκε λοιπόν το ζήτημα της διατήρησης του ενωσιακού περιβαλλοντικού κεκτημένου, που είχε μέχρι τότε ενσωματωθεί στην έννομη τάξη του Ηνωμένου Βασιλείου.

Από μια περιβαλλοντική ΜΚΟ, μάλιστα, τη Friends of Earth, ανακοινώθηκε παράπονο ενώπιον της Επιτροπής Συμμόρφωσης του Ωρχους για αποτυχία συμμόρφωσης στα άρθρα 8 και 3 της Συνθήκης κατά τη νομοθέτηση προς αποχώρηση από την Ε.Ε.³⁴¹, ενόσω ο «Great Repeal Bill» τελούσε υπό επεξεργασία στο Βρετανικό Κοινοβούλιο. Συγκεκριμένα, στο παράπονό της, στις 31 Οκτωβρίου 2017, η Friends of Earth ισχυριζόταν ότι το άρθρο 8 της Συνθήκης επιτάσσει διαδικασία συμμετοχής του κοινού όταν ένα κράτος προετοιμάζει νομοθεσία, που ενέχει σημαντικό αντίκτυπο στο περιβάλλον. Η διαβούλευση αυτή πρέπει να είναι αποτελεσματική και να λαμβάνει χώρα, όταν όλες οι επιλογές είναι ανοιχτές.

Ωστόσο, όπως υπογραμμιζόταν, τον Ιούνιο του 2016, αφού έλαβε χώρα το δημοψήφισμα, στις 17 Μαρτίου του 2017, η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, έθεσε σε εφαρμογή την Ευρωπαϊκή (Κοινοποίηση προς αποχώρηση) Πράξη της 16ης Μαρτίου του 2017. Στις 29 Μαρτίου 2017 κοινοποίησε στον Donald Tusk, για να ξεκινήσει η διαδικασία αποχώρησης και στις 30 Μαρτίου εξέδωσε μια Λευκή Βίβλο, που έθετε τις βασικές της θέσεις για την μετατροπή του ενωσιακού δικαίου. Η Μ.Κ.Ο υποστήριξε έτσι, σε πρώτο επίπεδο, ότι η δημοσίευση της Λευκής Βίβλου δε συνιστούσε διαδικασία διαβούλευσης με το κοινό, παρόλο που η κατάργηση της European Union Act 1972 και η αποχώρηση από την Ε.Ε. είχαν πασιφανή αποτελέσματα στο περιβάλλον, καθώς αφαιρούνταν νομοθετικές απαιτήσεις «στα ξαφνικά». Δε δόθηκαν ερωτήσεις στο κοινό ούτε και δημοσιεύτηκε απάντηση από την κυβέρνηση στην ανατροφοδότηση που αυτή ενδεχομένως να έλαβε. Δεν υπήρξε δηλαδή επίσημη διαβούλευση, τη χρονική στιγμή που ήταν ανοιχτές όλες οι επιλογές για τον τρόπο επίτευξης της αποχώρησης.

καθεστώς αδειοδότησης για τη διαχείριση των αποβλήτων σε μια απλούστερη και πιο απλή κανονιστική ρύθμιση Elizabeth A. Kirk, Kirsty L. Blackstock, όπ.π. σελ. 100

³³⁹DEFRA, Environmental permitting: Core guidance For the Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016 (SI 2016 No 1154) Last revised: March 2020, σελ. 60 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879531/environmental-permitting-core-guidance.pdf (πρόσβαση στις 10-04-2020) Για παλαιότερα ενδεικτικά για τη Βόρειο Ιρλανδία: Planning (Environmental Assessment and Permitted Development) Regulations (Northern Ireland) 1995 Βλ. <http://www.legislation.gov.uk/nisr?title=Environmental%20Permitting%20Regulations%20> (πρόσβαση στις 17-04-2020).

³⁴⁰ SEPA, Public Participation Statement (PPS) Guidance Under The Environmental Authorisations (Scotland) Regulations 2018, σελ. 11 https://www.sepa.org.uk/media/372006/public_articipation_statement.pdf (τ. πρόσβαση στις 18-04-2020)

³⁴¹ACCC/C/2017/150 United Kingdom http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2017-150/Communication_UK_FoE_31.10.2017.pdf (τ. πρόσβαση στις 19-02-2020)

Επιπλέον, μεταξύ της έκδοσης της Λευκής Βίβλου και της παρουσίας του «Μεγάλου Καταργητικού Νομοσχεδίου» («*Great Repeal Bill*») ενώπιον της Βουλής, η Κυβέρνηση κάλεσε σε γενικές εκλογές. Όπως επισημαίνεται, αφού η Βουλή διέκοψε τις εργασίες της στις 27 Απριλίου, το Κοινοβούλιο μετά τις εκλογές της 8^{ης} Ιουνίου, ξανάνοιξε στις 23 Ιουνίου 2017. Το γεγονός αυτό που συνιστούσε μια σημαντική διακοπή σε οποιαδήποτε διαδικασία άτυπης εμπλοκής με το κοινό σε σχέση με την προθέσεις που ανακοινώθηκαν στην Λευκή βίβλο, συνιστούσε ταυτόχρονα και παραβίαση του άρθρου 8 της Σύμβασης.

Σε δεύτερο επίπεδο, ισχυριζόταν ότι το νέο νομικό πλαίσιο εξασφάλιζε στους Υπουργούς εκτεταμένη κανονιστική εξουσιοδότηση, να μεταφέρουν αυτούσια, να τροποποιούν ή να καταργούν κατά το δοκούν πρωτεύοντα θέματα της βρετανικής νομοθεσίας, που πηγάζουν από το ενωσιακό δίκαιο, χωρίς διαδικασία συμμετοχής του κοινού. Αυτό αντίκειται στη Συνθήκη του Ωρχους. Το εύρος αυτής της κανονιστικής εξουσιοδότησης το καθιστούσε σημαντικό για το περιβάλλον, ενώ δεν υπήρχε ξεχωριστός νόμος στο Ηνωμένο Βασίλειο για διαβούλευση υπό αυτές τις συνθήκες. Επισημαίωνε, τέλος, ότι ενόψει του σταδίου στο οποίο βρισκόταν το νομοσχέδιο, δεν ήταν δυνατό να προβλεφθούν οι τροποποιήσεις που θα γίνουν, αλλά και ότι, σε περίπτωση που γινόταν νόμος, δεν αποσαφήνιζε τις προϋποθέσεις εναρμόνισης με το άρθρο 8 της Σύμβασης. Επειδή δε το Ηνωμένο Βασίλειο δεν είχε εφαρμόσει ευθέως το άρθρο 8 της Σύμβασης, δεν υπήρχε δυνατότητα πρόσβασης στα εθνικά δικαστήρια.

Το Ηνωμένο Βασίλειο υποστήριξε ότι το παράπονο αυτό ήταν απαράδεκτο, συνιστούσε κατάχρηση του δικαιώματος ανακοίνωσης στην Επιτροπή και ήταν προδήλως παράλογο. Εφόσον το Κοινοβούλιο λειτουργούσε υπό τη νομοθετική του ιδιότητα, το πρώτο παράπονο αναφορικά με τη μη συμμόρφωση στην υποχρέωση διαβούλευσης κατά την προετοιμασία του «*Great Repeal Bill*», ήταν εκτός του πεδίου εφαρμογής του 2 παρ.2 της Σύμβασης και τη δικαιοδοσία της Επιτροπής Συμμόρφωσης. Υπό το πρίσμα του πρόωρου χαρακτήρα των ισχυρισμών, η παρούσα ανακοίνωση δεν έπρεπε να επιταχυνθεί, ενώ δε συγχωρείται στην Επιτροπή να συζητάει διατάξεις που βρίσκονται σε ένα νομοσχέδιο³⁴².

Η Επιτροπή Συμμόρφωσης προέβη σε προκαταρκτικό προσδιορισμό του παραδεκτού του παραπόνου. Έκρινε ότι ο ισχυρισμός αναφορικά με την προσβολή της διαβούλευσης κατά την νομοθετική επεξεργασία του «*Great Repeal Bill*» ήταν απαράδεκτος, καθώς το νομοσχέδιο τελούσε ακόμα υπό συζήτηση και δεν έχει υιοθετηθεί. Αποσαφήνισε, όμως, ότι δε θεωρούσε ούτε ότι η ανακοίνωση παραπόνου δεν αποτελεί κατάχρηση άσκησης δικαιώματος ούτε ήταν προδήλως παράλογο. Ωστόσο, έκρινε ότι, αν και η συζήτηση από την Επιτροπή του περιεχομένου της ανακοίνωσης είχε πρόωρο χαρακτήρα, το περιεχόμενο αυτό δεν ήταν άσχετο με τις υποχρεώσεις, τις οποίες δεσμευόταν το Ηνωμένο Βασίλειο ότι θα τηρήσει. Γι' αυτό, αφού επιφυλάχθηκε σε επανεξέταση, κατόπιν παρατηρήσεων των μερών, έκρινε παραδεκτή την

³⁴²PRE/ACCC/C/2017/150: UK comments on admissibility http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2017-150/Correspondence_with_the_Party_concerned/frPartyC150_08.12.2017_comments_on_admissibility.pdf (τ. πρόσβαση στις 19-02-2020)

ανακοίνωση προς εξέταση σε σχέση με τους ισχυρισμούς περί κατάχρησης δικαιώματος και πρόδηλης έλλειψης λογικής³⁴³.

Η ΜΚΟ, κατάθεσε παρατηρήσεις αποσαφηνίζοντας ότι η δημόσια αρχή δεν είναι το Κοινοβούλιο, αλλά η εκτελεστική εξουσία και συγκεκριμένα το Department for Exiting the European Union (DExEU), που αποτελούσε μια Υπουργική Διεύθυνση³⁴⁴, και η κυβέρνηση έπρεπε να έχει διαβουλευτεί με το κοινό, πριν καταθέσει το νομοσχέδιο στη Βουλή προς επεξεργασία. Η δε στενή ερμηνεία που επιδίωκε το Ηνωμένο Βασίλειο υποβάθμιζε την υποχρέωση της Κυβέρνησης για διαβούλευση μόνο στη δευτερογενή και όχι στην πρωτογενή νομοθεσία. Προσδιόρισε τις προϋποθέσεις για τις οποίες η διαβούλευση δεν είχε διεξαχθεί αποτελεσματικά και κατέληξε επίσης ότι εν γένει ένα συμπαγές πλαίσιο για περιβαλλοντική διαβούλευση δεν μπορούσε να επιτευχθεί μόνο με έναν Κώδικα Πρακτικής της διαβούλευσης³⁴⁵. Αυτή είναι η και τελευταία εξέλιξη, που μέχρι στιγμής έχει λάβει χώρα, χωρίς να έχει αποφανθεί περαιτέρω η Επιτροπή Συμμόρφωσης.³⁴⁶

Πράγματι, η Οδηγία Ε.Π.Ε. ενσωματώθηκε στους Κανονισμούς για την Πολεοδομία και Χωροταξία [«Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations»]³⁴⁷. Αν και δεν ακολουθούσε κατά γράμμα το ενωσιακό παράγωγο δίκαιο, παρά ταύτα, όπως επισημαίνεται στη νομολογία, «δεν υπήρχε πρόταση αποτυχίας στην εφαρμογή του»³⁴⁸. Βέβαια υπήρχαν περιπτώσεις, που θα αναλυθούν και επιμέρους, στις οποίες το ΔΕΕ απασχολήθηκε ειδικά με την παραβίαση της εν λόγω Οδηγίας από το Ηνωμένο Βασίλειο³⁴⁹. Επιπλέον, στην εθνική νομοθεσία που αφορούσε στην περιβαλλοντική αδειοδότηση, προ του Brexit, θεσπίζεται η υποχρέωση για διαβούλευση με το ενδιαφερόμενο κοινό και προβλέπεται ότι η περιβαλλοντική αρχή δημοσιεύει δήλωση συμμετοχής του κοινού («Public Participation Statement») για την περιβαλλοντική αδειοδότηση, όπου καθορίζει το πότε και πώς η αρχή διαβουλεύεται σχετικά με τις αιτήσεις χορήγησης αδειών και τις αλλαγές στους συνήθεις

³⁴³ Preliminary determination of admissibility of communication to the Aarhus Convention Compliance Committee concerning compliance by the United Kingdom regarding public participation in the context of the “Great Repeal Bill” (ACCC/C/2017/150) 15 Δεκεμβρίου 2017;

³⁴⁴ Λειτουργήσε από τις 14 Ιουλίου 2016 έως τις 31 Ιανουαρίου 2020 <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-exiting-the-european-union> (πρόσβαση στις 19-03-2020)

³⁴⁵ Friends of Earth, Reply to the Observations made by the United Kingdom on Communication ACCC/C/2017/150 by the Communicant Friends of the Earth http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2017-150/Correspondence_with_the_communicant/frCommC150_21.11.2018_comments_on_the_Party%E2%80%99s_response.pdf (πρόσβαση στις 19-03-2020)

³⁴⁶ <http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom/acccc2017150-united-kingdom.html> (πρόσβαση στις 19-03-2020)

³⁴⁷ Η τελευταία τους τροποποίηση έγινε το 2017 και προς στιγμή αναφέρεται ότι υπάρχουν εκκρεμείς σημαντικές αλλαγές, που δεν έχουν ενσωματωθεί <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2017/571/contents> (πρόσβαση 20-03-2020)

³⁴⁸ R (on the application of Champion) v North Norfolk District Council and another [2015] UKSC 52 σκ. 5 «*In the United Kingdom the environmental assessment procedure is integrated into the procedures for granting planning permission under the planning Acts. The current regulations are the Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (England and Wales) Regulations 2011. It will be convenient to refer to these (“the EIA Regulations”), although they replaced the 1999 Regulations which were in force at the time of the present application. The Regulations do not follow precisely the form of the EIA Directive, but there is no suggestion of any failure of implementation. The starting point is the expression “EIA development”, defined by reference to Schedules 1 and 2 (corresponding to annexes I and II of the EIA Directive)*»

³⁴⁹ Βλ. ενδεικτικά ΔΕΕ, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, C-530/11, Απόφαση του Δικαστηρίου (δεύτερο τμήμα) της 13ης Φεβρουαρίου 2014, ECLI:EU:C:2014:67

κανόνες αδειοδότησης.³⁵⁰ Ενδεικτικά, η διαδικασία διαβούλευσης, στο πλαίσιο των Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, παρέμεινε ίδια και μετά την τελευταία προς στιγμή τροποποίησή της ενόψει του Brexit, τον Ιούλιο του 2019. Ειδικότερα, η εν λόγω υποχρέωση για διαβούλευση συνεπάγεται με βάση το νομοθετικό πλαίσιο τόσο θετικές όσο και αρνητικές υποχρεώσεις για τη διοίκηση (π.χ. καθήκον για λήψη μέτρων προς πρόσκληση και ενημέρωση ενδιαφερόμενου κοινού και καθήκον για μη διάδοση πληροφοριών που σχετίζονται με τη δημόσια ασφάλεια)³⁵¹.

Διάφορες φωνές της θεωρίας είχαν αναδείξει την ανάγκη για υιοθέτηση μιας συμμετοχικής προσέγγισης για την προστασία του περιβάλλοντος και μετά το Brexit³⁵². Είχε υπογραμμιστεί, μάλιστα, ότι σε θέματα ιδίως περιβάλλοντος, μετά την «εξάλειψη» της «ζώνης προστασίας» του ενωσιακού δικαίου, το βάρος για την άσκηση ελέγχου του κυβερνητικού έργου θα πέσει περισσότερο στους ώμους της Κοινωνίας των πολιτών, αλλά και ότι σε συγκεκριμένους τομείς του περιβαλλοντικού δικαίου, όπως το δίκαιο των υδάτων, που αποτελούν σύνηθες αντικείμενο διασυνοριακής συνεργασίας, θα ήταν σκόπιμο να βρεθούν σημεία σύγκλισης με το ενωσιακό καθεστώς³⁵³.

Αναφορικά με τις συμμετοχικές διαδικασίες της Σύμβασης του Ωρχους, συγκεκριμένα, η σχετική συζήτηση που ανέκυψε στην Επιτροπή Περιβαλλοντικής Ακρόασης του House of Commons για τη θέση και για τον ρόλο, που θα έπρεπε να φέρουν στον νομοθετικό πλαίσιο μετά

³⁵⁰ Practical Law Environment, Environmental Permitting regime: overview <https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/> (τ. πρόσβαση στις 05-05-2019). Βλ. ειδικά για Σκωτία S.E.P.A., Public Participation Statement (PPS) Guidance Under The Environmental Authorisations (Scotland) Regulations 2018, όπ.π.

³⁵¹ The Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016, SCHEDULE 5

«Public participation in relation to certain applications

6.—(1) *Subject to sub-paragraphs (2) and (3), if this paragraph applies the regulator must, within the consultation communication period—*

(a) take the steps it considers appropriate to inform the public consultees of the application and the place and times its public register can be inspected free of charge,

(b) invite the public consultees to make representations on the application, and

(c) specify to the public consultees the address to which and the period within which representations are to be made.

(2) The regulator must not inform the public consultees of information which is to be excluded from a public register in the interests of national security unless the appropriate authority directs that it must do so.

(3) The regulator must not inform the public consultees of information which is to be excluded from a public register because it is confidential information, unless the public consultee is—

(a) a public authority and the information is necessary for the exercise of its functions, or

(b) a sewerage undertaker and the information relates to the release of any substance into a sewer vested in that undertaker.» Βλ. <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2016/1154/schedule/5> (πρόσβαση στις 19-02-2020) και για σύγκριση εκδοχή της 01-01-2017 της Environmental Permitting (England and Wales) Regulations 2016/1154, para.

6 Public participation in relation to certain applications σε <https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/> (τ. πρόσβαση στις 01-03-2019)

³⁵² Ενδεικτική είναι η συζήτηση για υδραυλικής ρωγμάτωσης (fracking) υδρογονανθράκων Βλ. Miriam R. Aczela, Karen E. Makucha, Manel Chibaneb, How much is enough? Approaches to public participation in shale gas regulation across England, France, and Algeria, The Extractive Industries and Society, Τόμος 5, Τεύχος 4, εκδ. Elsevier Νοεμβριος 2018, σελ. 427–440 <https://www.sciencedirect.com/> (τ. πρόσβαση στις 18-02-2020)

³⁵³ Veerle Heyvaert and Aleksandra Čavoški, UK Environmental Law Post-Brexit, σε Michael Dougan (επιμ.) THE UK AFTER BREXIT- Legal and Policy Challenges, εκδ. Intersentia Cambridge – Antwerp – Portland 2017, σελ. 131, 133

το Brexit, έφερε εκ νέου στο προσκήνιο και διευκρίνισε τη φύση των διατάξεων αυτών. Αναλυτικά, όπως επισημάνθηκε, «είναι δικαιώματα που κάθε πολίτης του Η.Β. έχει και όχι αρχές που δεσμεύουν τον Υπουργό»³⁵⁴. Σημειωτέον ότι ο διάλογος αυτός επήλθε ενόψει του ότι με την European Union (Withdrawal) Act 2018 οριζόταν ειδικότερα, στην ενότητα 16, ότι η συμμετοχή του κοινού στη λήψη περιβαλλοντικών αποφάσεων θα συμπεριλαμβάνεται ως αρχή στο προσχέδιο του σχετικού Νομοσχεδίου, που θα δημοσιευόταν από την Κυβέρνηση³⁵⁵ και το οποίο δημοσιεύτηκε στα τέλη του Δεκεμβρίου του 2018³⁵⁶ με μία επακόλουθη δημόσια δήλωση περιβαλλοντικής πολιτικής τον Ιούλιο του 2019³⁵⁷. Πρέπει όμως να αναφερθεί, όπως υπογράμμισε η πρόταση³⁵⁸ και επιπλέον «δεν αποδίδει νομικό καθεστώς στις περιβαλλοντικές αρχές, όπως το άρθρο 11 και 191 (2) ΣΛΕΕ, αλλά στη δήλωση πολιτικής που αφορά στις αρχές. Αυτό είναι που δεσμεύει τους Υπουργούς. Αυτό που είναι νομικά δεσμευτικό είναι αυτό που ο Υπουργός διακηρύσσει ότι είναι οι περιβαλλοντικές αρχές. Το γενικό αποτέλεσμα είναι να δοθεί στον Υπουργό σημαντική εξουσία να υπαγορεύει μείζονες κανόνες περιβαλλοντικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένης της πρόσβασης στη δικαιοσύνη. Ενώ τα δικαστήρια θα μπορούν ακόμη να παίζουν ρόλο στην ερμηνεία αυτών των πολιτικών δηλώσεων και στην αναγνώριση των αρχών μη-πολιτικό πλαίσιο, το σχέδιο νόμου καθιστά τον ουσιαστικό χαρακτήρα των περιβαλλοντικών αρχών κυρίως αντικείμενο της εκτελεστικής εξουσίας»³⁵⁹.

³⁵⁴ House of Commons, Environmental Audit Committee, Scrutiny of the Draft Environment (Principles and Governance) Bill, Eighteenth Report of Session 2017–19, εκδ. House of Commons 24 Απριλίου 2019 <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmenvaud/1951/1951.pdf> (τ. πρόσβαση στις 19-02-2020) «12. *The final three principles listed in the Bill (the principles of public access to environmental information, public participation in environmental decision-making and access to justice in relation to environmental matters) are rights derived from the Aarhus Convention. The UK Environmental Law Association (UKELA) said that including the three Aarhus Convention rights as environmental principles “is legally inaccurate and problematic” because Ministers (and public authorities generally) are bound to apply and recognise such rights, not simply have regard to them (as is the case in the draft Bill). Dr Viviane Gravey from the Brexit and Environment academic network explained that they are rights that every citizen in the UK has, not principles that bind the Secretary of State.* 13. *Professor Scotford recommended that they should not be included in the Bill explicitly as ‘principles’. Greener UK said a way to do this could be to include a requirement in the Bill for the Government better to secure and give further effect to the Aarhus Convention. The Environment Agency said it would be sensible to separate true environmental principles from environmental rights.*

14. *The Bill has confused the three Aarhus Convention rights as environmental principles under clause 2. These rights should be kept separate from the principles.*

15. *We recommend that the Bill does not include the three Aarhus convention rights explicitly in the list under clause 2 as this would reduce their current effect by putting them on a qualified basis. The Bill should better secure and give further effect to the Aarhus Convention, for example, by ensuring access to justice in relation to environmental matters by providing an adequate standard of review through its enforcement and complaints mechanisms, in cases within the scope of the Aarhus Convention»*

³⁵⁵ Richard Macrory, Environmental law in the United Kingdom post Brexit, ERA Forum, Τόμος 19 Τεύχος 4 εκδ. Springer 01 Απριλίου 2019, <https://link.springer.com/article/10.1007/s12027-018-0531-6> (τ. πρόσβαση στις 05-06-2019), σελ. 649

³⁵⁶ Elizabeth Fisher, Executive Environmental Law, The Modern Law Review, Τόμος 83 Τεύχος 1, εκδ John Wiley & Sons εκ μέρους Modern Law Review Ltd. Ιανουάριος 2020, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1468-2230.12456> (τ. πρόσβαση στις 17-03-2020) σελ. 163–189

³⁵⁷ <https://www.gov.uk/government/publications/draft-environment-principles-and-governance-bill-2018/environment-bill-summer-policy-statement-july-2019> (τ. πρόσβαση στις 19-02-2020)

³⁵⁸ Elizabeth Fisher, Executive Environmental Law, όπ.π., σελ. 164

³⁵⁹ Elizabeth Fisher, Executive Environmental Law, όπ.π., σελ. 175

1.4. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗΣ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗΣ ΤΗΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΥ ΣΤΙΣ ΕΘΝΙΚΕΣ ΕΝΝΟΜΕΣ ΤΑΞΕΙΣ: ΤΑ ΜΟΝΤΕΛΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ

1.4.1. Το πλαίσιο και η δημιουργία του σύγχρονου προτύπου δημόσιας διαβούλευσης

Η δημόσια διαβούλευση ως νομικό φαινόμενο έχει τις ρίζες του στο common law. Συγκεκριμένα, Τον XIX αιώνα, στο Ηνωμένο Βασίλειο είχε εδραιωθεί η διάκριση μεταξύ πρωτογενούς και δευτερογενούς νομοθεσίας³⁶⁰, ενώ προς τα τέλη ιδίως του αιώνα αυτού η νομοθετική εξουσιοδότηση σε διοικητικά όργανα και αρχές με σκοπό την παραγωγή δεσμευτικών κανόνων δικαίου αυξάνεται ραγδαία³⁶¹, λόγω και των κοινωνικών αλλαγών με την Great Reform Act του 1832³⁶². Δημιουργείται, συγκεκριμένα, η «Rules Publication Act του 1893», η οποία αφορούσε συγκεκριμένο εύρος κανονιστικών πράξεων³⁶³, και απαιτούσε προνομοθετική δημοσίευση τουλάχιστον σαράντα μέρες, πριν από την κοινοποίηση της πρότασης του κανόνα, με επισήμανση των σημείων από τα οποία θα μπορούσαν να αποκτηθούν αντίγραφα του προσχεδίου³⁶⁴. Έγγραφες παραστάσεις και προτάσεις από κάθε «δημόσιο σώμα» λαμβάνονταν υπόψη από τη νομοπαρασκευαστική επιτροπή, πριν ολοκληρωθεί το τελικό

³⁶⁰ Peter Cane, *CONTROLLING ADMINISTRATIVE POWER-An Historical Comparison*, εκδ. Cambridge University Press 2016, σελ. 274

³⁶¹ S. A. De SMITH, *Delegated Legislation in England*, *The Western Political Quarterly*, Τόμος 2, Νούμερο 4, εκδ. University of Utah εκ μέρους του Western Political Science Association Δεκέμβριος 1949, <https://www.jstor.org/stable/442972?seq=1> (τ. πρόσβαση στις 25-04-2019) σελ. 515

³⁶² Peter Cane, *όπ.π.*. Αναλυτικά για Great Reform Act 1832 βλ. ενδεικτικά John A. Phillips, Charles Wetherell, *The Great Reform Act of 1832 and the Political Modernization of England*, *The American Historical Review* Τόμος 100, Τεύχος 2, εκδ. Oxford University Press εκ μέρους του American Historical Association Απρίλιος 1995, <https://www.jstor.org/stable/2169005?seq=1> (τ. πρόσβαση στις 12-02-2019), σελ. 411-436 «*MANY TEXTBOOKS AND POPULAR HISTORIES still record England's Great Reform Act of 1832 as perhaps the central political event of the nineteenth century. One actually claims that "the entry of the demos" into the political arena during the era of reform as the "culminating event" shaping modernity in the Western World.... The Great Reform Act expanded the overall electorate to more than 650,000, a precise number after 1832 because of the imposition of a national system of registration. Enlargement of the electorate accompanied the complete or partial disfranchisement of more than eighty, mostly small, borough constituencies, the granting of representation for the first time to more than forty, mostly large, towns, and the allocation of more MPs to the counties..... In other words, in two-thirds of all English contests after 1832, more than 90 percent of the electors voted a straight-party tick We believe that the most plausible explanation for the new partisan persistence after 1832 was the introduction of modern political practices with the Reform Acts, notably parliamentary parties fighting national campaigns in terms of principle. National party platforms replaced local partisan or non-partisan concerns.*»

³⁶³ Courtenay Ilbert, *Legislative Methods and Forms*, εκδ. Clarendon Press Oxford 1901, σελ. 359 «*The statutory rules to which this section applies are those made in pursuance of any Act of Parliament which directs the statutory rules to be laid before Parliament, but do not include any statutory rules if the same or a draft thereof are required to be laid before Parliament for any period before the rules come into operation, nor do they include rules made by the Local Government Board for England or Ireland, the Board of Trade, or the Revenue, Departments, or by or for the purpose of the Post Office; nor rules made by the Board of Agriculture under the Contagious Diseases (Animals) Act, 1878, and the Acts amending the same*». Σημειώνει μάλιστα ο S. A. De SMITH, *όπ.π.*, σελ. 518«*In England there is no exact counterpart to this system. Under section 1 of the Rules Publication Act, 1893,15 notice of the intention to make certain types of regulations had to be published in the London Gazette 16 forty days before they were made, so that interested bodies could make representations to the departments concerned*»

³⁶⁴ Peter Cane, *όπ.π.*, σελ. 289

κείμενο³⁶⁵. Οι διατάξεις της πράξης αυτής αποτέλεσαν έναν προπομπό για τη γνωστή Administrative Procedure Act 1946 των Η.Π.Α.³⁶⁶, που αποτελεί και το σημείο τομής στην νομοθετική εξέλιξη της δημόσιας διαβούλευσης.

Μετά τον Πρώτο Παγκόσμιο Πόλεμο (1914-1918) παρατηρείται, στο Ηνωμένο Βασίλειο, σημαντική αύξηση της κανονιστικής νομοθεσίας³⁶⁷, η οποία, αν και αρχικά δεν προβλημάτισε τους θεωρητικούς της εποχής,³⁶⁸ εν τέλει προξένησε αντιδράσεις³⁶⁹. Το πλέον χαρακτηριστικό κείμενο που συμπυκνώνει τους προβληματισμούς αυτούς είναι το «The New Despotism»³⁷⁰. Στο έργο αυτό, το 1929, ο Lord Hewart³⁷¹ επικρίνει μεταξύ των άλλων την αναποτελεσματικότητα του κοινοβουλευτικού ελέγχου επί της κανονιστικής παραγωγής από τη Διοίκηση και τη μεταβίβαση της κανονιστικής εξουσίας της κεντρικής κυβέρνησης, που τυπικά ανήκε στους υπουργούς, προς μη εκλεγμένους γραφειοκράτες³⁷². Λόγω τόσο της δογματικής του συγγραφέα, όσο και της πολεμικής γραφής του βιβλίου αυτού, που αποτελεί μία από τις πιο σημαντικές μελέτες του αγγλοσαξονικού χώρου, προκαλείται έντονος κοινωνικός διάλογος την εποχή εκείνη³⁷³. Το 1929 η αγγλική κυβέρνηση διορίζει την «Donoughmore Committee», μια επιτροπή έρευνας υπό τον Λόρδο Donoughmore, με σκοπό τον έλεγχο της δευτερογενούς νομοθεσίας που παραγόταν από τους Υπουργούς και το Στέμμα και με σκοπό να προτείνει δικλίδες ασφαλείας, προκειμένου να διασφαλιστεί «η κυριαρχία του Κοινοβουλίου και η υπεροχή του Δικαίου»³⁷⁴. Η επιτροπή, αν και κατέληξε ότι η κανονιστική διαδικασία είναι ένα απαραίτητο συστατικό της διακυβέρνησης, το θεώρησε ανοιχτό σε κατάχρηση σε περίπτωση μη ορθού ελέγχου³⁷⁵. Όπως επισημαίνεται, «Οι όροι αναφοράς της Επιτροπής υποδηλώνουν ότι η δευτερογενής νομοθέτηση είναι προβληματικά συνταγματική με γνώμονα την Κοινοβουλευτική Κυριαρχία και το κράτος δικαίου»³⁷⁶. Εισάγεται λοιπόν έτσι στο γενικό διάλογο για την κανονιστική διαδικασία, η ιδέα για «δικλίδες ασφαλείας»³⁷⁷, όπως η ευρύτερη διαβούλευση με

³⁶⁵ Peter Cane, *όπ.π.*

³⁶⁶ Bernard Schwartz, *American Constitutional Law*, εκδ. Cambridge University Press, 1955, σελ. 293 «*As far as delegated legislation is concerned, the Administrative Procedure Act provides for what has been termed a system of antecedent publicity. These provisions appear to be modelled upon those contained in the English Rules Publication Act, 1893, and constitute a laudable effort to obtain some democratization of the rule-making process without, at the same time, destroying its flexibility by imposing procedural requirements which are too onerous.*»

³⁶⁷ K. C. Wheare, *Controlling Delegated Legislation: A British Experiment*, *The Journal of Politics*, Τόμος. 11, Τεύχος 4 εκδ. The University of Chicago Press Books Νοέμβριος 1949, σελ. 479 «*In the years between 1922 on an average 1,500 Statutory Rules and Orders were made each year. With the outbreak of war there was, needless to say, a tremendous activity. Between August 25, 1939, and March 31, 1945, no less than 11,902 Statutory Rules and Orders were made. The peak year was 1942 with 2,937.*»

³⁶⁸ S. A. De SMITH, *όπ.π.* ο οποίος αναφέρει «*The growth of delegated legislation towards the end of the nineteenth century did not at first arouse any great alarm among lawyers and students of politics. Dicey, a fierce opponent of collectivism, thought that Parliament was too conservative in delegating legislative powers to the Executive*»

³⁶⁹ Peter Cane, *όπ.π.*, σελ. 277

³⁷⁰ S. A. De SMITH, *όπ.π.*

³⁷¹ Hewart, Lord Chief Justice of England 1922-1940

³⁷² Peter Cane, *όπ.π.*

³⁷³ Σπύρος Βλαχόπουλος, *Η κρίση του κοινοβουλευτισμού στον μεσοπόλεμο και το τέλος της Β΄ Ελληνικής Δημοκρατίας το 1935 [Οι θεσμικές όψεις μιας οικονομικής κρίσης:]*, εκδ. Ευρασία 2012, σελ. 103, υποσημ. 205

³⁷⁴ Peter Cane, *όπ.π.*, σελ. 278

³⁷⁵ Peter Cane, *όπ.π.*

³⁷⁶ Peter Cane, *όπ.π.*, σελ. 279

³⁷⁷ S. A. De SMITH, *όπ.π.* σελ. 515

τους εμπλεκόμενους δρώντες, αφενός ως «καλής πρακτικής» και αφετέρου ως «επιθυμητού προοιμίου» της ενάσκησης της κανονιστικής αρμοδιότητας για δημιουργία δεσμευτικών κανόνων, ακόμα και σε περιπτώσεις που δεν προβλέπεται τούτο από το νόμο³⁷⁸. Παράλληλα όμως, αναγνωρίζεται ότι η εκτεταμένη κανονιστική εξουσία δικαιολογείται ακόμη περισσότερο σε καιρό πολέμου παρά ειρήνης³⁷⁹. Την εποχή εκείνη άλλωστε είναι έντονη στην κοινωνία η διαμαρτυρία ότι «ο σεβασμός στο νόμο έχει χαθεί»³⁸⁰.

Αντίστοιχα, στα τέλη του 1930, είχε ξεκινήσει στις Η.Π.Α. ένας διάλογος γύρω από την αναμόρφωση των διοικητικών διαδικασιών σε επίπεδο κράτους³⁸¹. Την περίοδο εκείνη, οι «προσπάθειες» να ανακοπεί η ανάπτυξη της κανονιστικής παραγωγής μέσω της αρχής απαγόρευσης εξουσιοδότησης της εξουσιοδοτηθείσης αρμοδιότητας (“*delegatus non potest delegare*”) είχαν φθάσει στο τέλος τους³⁸². Με τη θέσπιση, επιπλέον, της APA για την ακρίβεια, το Κογκρέσο αναγνωρίζει ότι η κανονιστική διαδικασία αποτελεί είδος νομοπαραγωγικής διαδικασίας, το οποίο πρέπει να ρυθμίζεται με ειδική διοικητική διαδικασία και να διακρίνεται κατ’ αυτό τον τρόπο από τις δικαστικές διαδικασίες³⁸³. Μέχρι τότε οι κυβερνητικές αρχές είχαν ήδη αναπτύξει σε υψηλό επίπεδο τις διαδικασίες αυτές οι οποίες δεν είχαν πάντα το τυπικό περίβλημα της νομοπαραγωγικής διαδικασίας, όπως το εκλαμβάνουμε κλασικά³⁸⁴. Το Κογκρέσο μάλιστα είχε προωθήσει συστηματικά την εφαρμογή της αρχής της δίκαιης διαδικασίας στην κανονιστική διαδικασία³⁸⁵, παρά την έλλειψη αναγνώρισης της συνταγματικής υποχρέωσης για διεξαγωγή διαβούλευσης από το Ανώτατο Δικαστήριο των Η.Π.Α. Η νομολογία, συγκεκριμένα,

³⁷⁸ Peter Cane, *όπ.π.*, σελ. 279

³⁷⁹ Peter Cane, *όπ.π.*

³⁸⁰ S. A. De SMITH, *όπ.π.*, σελ. 516

³⁸¹ Richard G. Vanden Bergh, *The Evolution of Institutions: Politics and Process in the American States* [Dissertation submitted in partial satisfaction of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, in Business Administration], εκδ. UNIVERSITY OF CALIFORNIA, BERKELEY 2000, σελ. 79 «*Coinciding with the development of the Federal Administrative Procedure Act of 1946, debate over the need for state-level administrative procedures began in the late 1930's. The American Bar Association Committee on Administrative Agencies and Tribunals examined judicial review of state administrative action in the state courts and also proposed an act that dealt with the major phases of state administrative procedure (Stason, 1948).*»

³⁸² Peter Cane, *όπ.π.*, σελ. 281 «*Until the late 1930s, separation of powers provided the conceptual framework for thinking about delegation of legislative (and judicial) powers to the executive. Because, in Constitutional theory, Congress (like the executive and the judiciary) is a delegate of the People, it was repeatedly argued (with only mixed success) that the well-established principle that delegated power could not itself be delegated (delegatus non potest delegare) invalidated attempts by Congress to confer rule-making power on the executive. Attempts to use the delegation doctrine to stymie the growth of administrative rule-making effectively came to an end in the 1930s*»

³⁸³ Theodora Ziamou, *Public Participation in Administrative Rulemaking: The Legal Tradition and Perspective in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* Τόμος 60, εκδ. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg 2000, https://www.zaoerv.de/60_2000/60_2000_1_a_41_102.pdf (τ. πρόσβαση στις 10-03-2020), σελ. 41-101

³⁸⁴ Theodora Ziamou, *Public Participation in Administrative Rulemaking: The Legal Tradition and Perspective in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems*, *όπ.π.*, «*Most rules that were issued at the time tended to be developed through a relatively formal, trial-type procedure; i.e. rates or other tariff provisions which are now “rules” in a technical sense under the APA, were developed through trial processes*»

³⁸⁵ Dominique Custos, *La participation à l’élaboration des règlements administratifs : le cas américain* σε Jean Bernard Auby, Thomas Perroud, *Droit Comparé de la Procédure Administrative-Comparative Law of Administrative Procedure*, εκδ. Bruylant 2016, σελ. 302

είχε αποφανθεί ότι η «ρήτρα τηρήσεως της δίκαιης διαδικασίας» («*due process clause*») του Συντάγματος των Η.Π.Α. δεν εφαρμοζόταν σε διαδικασίες γενικής πολιτικής³⁸⁶. Πιο αναλυτικά, το 1908, το Ανώτατο Δικαστήριο, με την απόφαση *Londoner v. Denver*³⁸⁷, είχε κρίνει ότι η διαδικασία ακρόασης ενός φορολογουμένου έχει ως έρεισμα τη συνταγματική αρχή της δίκαιης διαδικασίας, όταν μία πόλη επιβάλλει φόρους με βάση την αποτίμηση της ατομικής περιουσίας³⁸⁸ και «όταν ο φορολογούμενος δεν έχει κανένα δικαίωμα να αντιταχθεί σε δικαστική εκτίμηση, η δίκαιη διαδικασία, που εγγυάται η Δέκατη Τέταρτη Τροποποίηση, απαιτεί να έχει την ευκαιρία να υποστηρίξει τις αντιρρήσεις του με επιχειρήματα και απόδειξη σε κάποια χρονική στιγμή και τόπο»³⁸⁹. Εντούτοις, το 1915 με την απόφαση *Bi-Metallic v. State Board of Equalization*³⁹⁰, το Ανώτατο Δικαστήριο των Η.Π.Α., έθεσε ένα όριο στο έννομο συμφέρον των πολιτών να προσβάλλουν κανονιστικές πράξεις, θεωρώντας «ανέφικτο εμπόδιο» να έχει ο καθένας «φωνή» στην υιοθέτηση μιας κανονιστικής πράξης και κρίνοντας ότι ήταν σύμφωνο με το Σύνταγμα να μην απαιτεί να διεξαχθεί διαδικασία δημόσιας ακρόασης για κάθε δημόσια πράξη³⁹¹. Με αυτή την αιτιολογία το Δικαστήριο περιορίσε τη δυνατότητα επίκλησης της αρχής τήρησης της δίκαιης διαδικασίας³⁹². Πλην όμως, παρά την πρακτική δυσκολία για γενική ακρόαση, η οποία αποτελούσε πράγματι ένα θεμιτό επιχείρημα, την εποχή που εκδόθηκε απόφαση αυτή, για τις κανονιστικές πράξεις, ιδίως, ίσως είναι πιο σημαντικό να ενισχύεται η διαφάνεια και να λαμβάνει χώρα δημόσια διαβούλευση, γιατί δεν υπάρχει η δημοσιότητα της κοινοβουλευτικής διαδικασίας.

Η «Ομοσπονδιακή Διοικητική Διαδικαστική Πράξη» («*Federal Administrative Procedure Act*» εφεξής «*APA*») υπογράφηκε το 1946 από τον Πρόεδρο Truman³⁹³, αλλά η υιοθέτηση της πράξης αυτής είναι απόρροια της αναφοράς της *Attorney General's Committee* για τις «*Διοικητικές Διαδικασίες επί των Κυβερνητικών Αρχών*», την οποία είχε απαιτήσει ο Πρόεδρος Roosevelt³⁹⁴, στο πλαίσιο του *New Deal*, αποβλέποντας στην καθιέρωση κοινών προτύπων στις

³⁸⁶ Susan Rose-Ackerman, Stefanie Egidy, James Fowkes, *Due Process of Lawmaking-The United States, South Africa, Germany, and the European Union*, εκδ. Cambridge University Press 2015,σελ. 60

³⁸⁷ *Londoner v. Denver*, 210 U.S. 373 (1908)

³⁸⁸ Susan Rose-Ackerman, Stefanie Egidy, James Fowkes, *όπ.π.*

³⁸⁹ *Syllabus Londoner v. Denver*, 210 U.S. 373 (1908) <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/210/373/> (τ. πρόσβαση στις 12-10-2019)

³⁹⁰ *Bi-Metallic Investment Co. v. State Board of Equalization*, 239 U.S. 441 (1915)

³⁹¹ *Syllabus Bi-Metallic Investment Co. v. State Board of Equalization*, 239 U.S. 441 (1915) «*Where a rule of conduct applies to more than a few people, it is impracticable that everyone should have a direct voice in its adoption; nor does the federal Constitution require all public acts to be done in town meeting or in an assembly of the whole.*» <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/239/441/> (τ. πρόσβαση στις 11-10-2019)

³⁹² Dominique Custos, *La participation à l'élaboration des règlements administratifs : le cas américain*, *όπ.π.*, σελ. 301

³⁹³ Arthur K. Kuhn, *The Administrative Procedure Act and the State Department*, *The American Journal of International Law*, Τόμος 40, Νούμερο 4, εκδ. Cambridge University Press Οκτώβριος 1946, <https://www.jstor.org/stable/2193824> (τ. πρόσβαση στις 11-10-2019), σελ. 784-786

³⁹⁴ Theodora Ziamou, *Public Participation in Administrative Rulemaking: The Legal Tradition and Perspective in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems*, *όπ.π.*, σελ 61. Βλ. επίσης Foster H. Sherwood, *The Federal Administrative Procedure Act*, *The American Political Science Review*, Τόμος 41, Νούμερο 2, εκδ. American Political Science Association Απρίλιος 1947, <https://www.jstor.org/stable/1950710?seq=1> (τ.πρόσβαση στις 08-10-2019), σελ. 273 «*Among other reasons given by the President for his veto of the Walter-Logan bill was the coming report by the Attorney-General's Committee. This report, together with the veto of the Bar Association bill, resulted in the introduction of three new bills in Congress in 1941. One of the number was an*

κανονιστικές διαδικασίες. Αποτελεί την πρώτη κωδικοποίηση της διοικητικής διαδικασίας στην οικογένεια του κοινού δικαίου και διαχωρίζεται από άλλες κωδικοποιήσεις των Η.Π.Α., καταρχήν λόγω του υποχρεωτικού χαρακτήρα της και της διαμόρφωσής της από το ίδιο το Κογκρέσο³⁹⁵.

Η ΑΡΑ, συγκεκριμένα, ορίζει τις διαδικασίες για τη θέσπιση κανονιστικών πράξεων, την οιοονεί δικαστική διαδικασία ενώπιων των αρχών, καθώς και τα πρότυπα δικαστικού ελέγχου των τελικών πράξεων των διοικητικών αρχών³⁹⁶. Πρόκειται για ένα νομοθετικό κείμενο ευρείας εφαρμογής, καθώς σε αυτό υιοθετείται ένας ευρύς ορισμός της έννοιας «Αρχή», καθώς «κάθε Αρχή (ανεξάρτητα από το αν βρίσκεται εντός ή υπόκειται σε έλεγχο από μία άλλη αρχή) της Κυβέρνησης των Ηνωμένων Πολιτειών εκτός από το Κογκρέσο, τα δικαστήρια ή τις Κυβερνήσεις των Κατεχόμενων εδαφών ή Επικρατειών ή της Περιφέρειας της Κολούμπια»³⁹⁷, ενώ από το πεδίο αυτό εξαιρούνται οι αρχές, που ασκούν αντιπροσωπευτικά καθήκοντα για τα ενδιαφερόμενα μέρη στην υπό κρίση διαφορά ή οι στρατιωτικές και ναυτικές αρχές³⁹⁸. Ο λόγος ύπαρξης αυτών των εξαιρέσεων έγκειται στην κρατούσα την εποχή εκείνη γνώμη ότι «λίγες διοικητικές προσαυσίες ήταν αποδεκτές όταν, η κυβερνητική επηρέαζε “προνόμια” ή “απλά δωρεές” άλλες από την ιδιωτική ιδιοκτησία»³⁹⁹.

outgrowth of the Committee's studies, 'and was written by its majority.' It emphasized the need for continuing study and piecemeal reform through the establishment of an Office of Administrative Procedure» Αναλυτικά για την κρατούσα πολιτική αντίληψη προ και μετά Roosevelt, βλ. ενδεικτικά Sidney M. Milkis, *The Transformation of American Democracy: Teddy Roosevelt, the 1912 Election, and the Progressive Party*, εκδ. The Heritage Foundation 2012, <http://www.heritage.org/node/12313/print-display> (τ. πρόσβαση στις 13/7/2017) «*Prior to the Progressive Era, the executive was considered a threat to self-government. The decentralized institutions of the Constitution—states and the Congress, buttressed by an intensely mobilized and highly decentralized two-party system—kept power close to the people and were thus thought to be more democratic than the executive branch. But in the wake of the Industrial Revolution, TR argued that the President, rather than Congress and the states, must become the “steward of the public welfare.”*»

³⁹⁵ Dominique Custos, *Caractères essentiels du droit américain de la procédure administrative*, σε Jean Bernard Auby, Thomas Perroud, όπ.π., σελ. 53-54 «*Quand elle comparée aux autres codifications américaines, la codification de la procédure administrative tranche tout d'abord par son caractère obligatoire. En cela elle se distingue des model statutes publiés par l'American Law Institute (ALI) et les uniform and model acts préparés par National Conference of Commissioners on Uniform State Laws (NCCUSL). Sa portée normative découle de son adoption par le Congrès. Son origine parlementaire le distingue en outre des Codes de procédure civile (1938) et pénale (1940), lesquels ont été élaborés par la Cour Suprême sur délégation du pouvoir réglementaire par le Congrès*»

³⁹⁶ Todd Garvey, *A Brief Overview of Rulemaking and Judicial Review*, εκδ. Congressional Research Service 2017 <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41546.pdf> (τ. πρόσβαση στις 10-10-2019)

³⁹⁷ U.S. CODE, TITLE 5, SUBCHAPTER II ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT, § 551 a) <https://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/551.html> (τ. πρόσβαση 10-10-2019)

³⁹⁸ U.S. CODE, όπ.π. «*Except as to the requirements of section 3, there shall be excluded from the operation of this Act (1) agencies composed of representatives of the parties or of representatives of organizations of the parties to the disputes determined by them, (2) courts martial and military commissions, (3) military or naval authority exercised in the field in time of war or in occupied territory, or (4) functions which by law expire on the termination of present hostilities, within any fixed period thereafter, or before July 1, 1947, and the functions conferred by the following statutes: Selective Training and Service Act of 1940; Contract Settlement Act of 1944; Surplus Property Act of 1944.*

³⁹⁹ Theodora Ziamou *Public Participation in Administrative Rulemaking: The Legal Tradition and Perspective in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems*, όπ.π., σελ. 62

Από την άλλη πλευρά, στους κανόνες, που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της, εντάσσεται κάθε «δήλωση ή μέρος δήλωσης» της αρχής «γενικής ή ειδικής εφαρμογής» με «έννομο μελλοντικό αποτέλεσμα» η οποία «περιλαμβάνει την έγκριση ή τη θέσπιση για το μέλλον των επιτοκίων, των μισθών, των εταιρικών ή χρηματοοικονομικών διαρθρώσεων ή των αναδιοργανώσεων τους, των τιμών, των εγκαταστάσεων, τον εξοπλισμό, των υπηρεσιών ή των χορηγιών για αυτές, ή τις αποτιμήσεις κόστους ή λογιστικής αξιολόγησης ή σχετικών πρακτικών»⁴⁰⁰, ενώ ως διαδικασία παραγωγής κανόνων ορίζεται «η διαδικασία διαμόρφωσης, τροποποίησης ή κατάργησης κανόνα»⁴⁰¹. Παρόλο που δεν αναφέρεται ρητά στην έννοια του «κανόνα» της Α.Ρ.Α., συμπεριλαμβάνεται κάθε «σκληρός» ή «ήπιος» κανόνας⁴⁰². Εξαιρούνται όμως από το πεδίο εφαρμογής της οι μη νομοθετικοί κανόνες, όπως οι ερμηνευτικοί κανόνες⁴⁰³ ή η διαδικασία, η οποία δε διεξάγεται όταν κρίνεται ως «ανέφικτη, μη αναγκαία ή ενάντια στο δημόσιο συμφέρον»⁴⁰⁴

Στην Α.Ρ.Α. προβλέπονται δύο είδη κανονιστικών διαδικασιών, η τυπική και η άτυπη διαδικασία. Στο πλαίσιο της άτυπης διαδικασίας, η αρχή μπορεί να προσφύγει στη χρήση διαφορετικών μεθόδων ακρόασης του κοινού. Συνήθως, σύμφωνα και με τον τρόπο με τον οποίο είναι αποτυπωμένη στο νομό η διαδικασία, η Αρχή προβαίνει σε μια Κοινοποίηση («Notice») της προτεινόμενης κανονιστικής διαδικασίας, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως («Federal Register»). Η αρχή με την κοινοποίηση αποβλέπει στο να δώσει στο κοινό την ευκαιρία να ακουστεί, δεν υποχρεούται ούτε να προβεί σε περαιτέρω προβολή πέραν της δημόσιας ειδοποίησης ούτε να βοηθήσει στην αντιμετώπιση των οικονομικών φραγμών για τη συμμετοχή⁴⁰⁵. Η Κοινοποίηση αυτή έχει ως περιεχόμενο την προθεσμία, τη δημόσια αρχή που διεξάγει τη διαδικασία και τον ουσιαστικό κανόνα ή την περιγραφή των θεμάτων που αφορά η υπό έκδοση πράξη⁴⁰⁶.

Ακολούθως, η δημόσια αρχή πρέπει να δώσει στα ενδιαφερόμενα μέρη την ευκαιρία να συμμετάσχουν στην νομοπαραγωγική διαδικασία με έγγραφη υποβολή σχολίων, Στη συνέχεια

⁴⁰⁰ U.S. CODE, TITLE 5, SUBCHAPTER II ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT, § 551 c) <https://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/551.html> (τ. πρόσβαση στις 10-10-2019) « RULE AND RULE MAKING.—"Rule" means the whole or any part of any agency statement of general or particular applicability and future effect designed to implement, interpret, or prescribe law or policy or to describe the organization, procedure, or practice requirements of any agency and includes the approval or prescription for the future of rates, wages, corporate or financial structures or reorganizations thereof, prices, facilities, appliances, services or allowances there-for or of valuations, costs, or accounting, or practices bearing upon any of the foregoing.»

⁴⁰¹ U.S. CODE, TITLE 5, SUBCHAPTER II ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT § 551 c) <https://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/551.html> (τ. πρόσβαση 10-10-2019)

⁴⁰²Peter Cane, όπ.π., σελ. 270

⁴⁰³U.S. CODE, TITLE 5, SUBCHAPTER II ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT, § 553 b) όπ.π., «Except when notice or hearing is required by statute, this subsection does not apply—
(A) to interpretative rules, general statements of policy, or rules of agency organization, procedure, or practice;»

⁴⁰⁴ U.S. CODE, TITLE 5, SUBCHAPTER II ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT, § 553 b) όπ.π., «(B) when the agency for good cause finds (and incorporates the finding and a brief statement of reasons therefor in the rules issued) that notice and public procedure thereon are impracticable, unnecessary, or contrary to the public interest.
»

⁴⁰⁵ Susan Rose-Ackerman, Stefanie Egidy, James Fowkes, όπ.π., σελ. 80

⁴⁰⁶ U.S. CODE, TITLE 5, SUBCHAPTER II ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT, § 553 <https://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/551.html> (τ. πρόσβαση 10-10-2019)

δε, να προβεί σε εκτίμηση των δεδομένων και σε έκδοση «συνοπτικής γενικής δήλωσης» επί του σκοπού και της βάσης ενσωμάτωσης των σχολίων⁴⁰⁷. Η νομολογία ωστόσο έχει κρίνει ότι σε μία Γενική Δήλωση επί μη τυπικής διαδικασίας δεν απαιτείται αναλυτική αναφορά σε κάθε σχόλιο ή γνώμη, αλλά αρκεί το έγγραφο που συντάσσεται να αποτυπώνει ουσιαστικά ζητήματα⁴⁰⁸. Ο κανόνας, στη συνέχεια, πρέπει να δημοσιευτεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως εντός 30 ημερών τουλάχιστον προ της ισχύος του, πλην ορισμένων εξαιρέσεων⁴⁰⁹, ενώ κάθε αρχή παρέχει στα ενδιαφερόμενα μέρη το δικαίωμα υποβολής αιτήματος για την έκδοση, τροποποίηση ή κατάργηση κανόνα.⁴¹⁰

Από την άλλη πλευρά, για την εφαρμογή της τυπικής διαδικασίας, απαιτείται να θεσπίζεται «εκ του νόμου κανόνας, σε φάκελο, μετά από την ευκαιρία για ακρόαση από την αρχή»⁴¹¹. Η βασική διαφορά δηλαδή μεταξύ άτυπης και τυπικής διαδικασίας, είναι ότι η δεύτερη για την έκδοση του κανόνα προϋποθέτει την τήρηση «φακέλου»⁴¹². Η εν λόγω διάταξη του Κώδικα των Η.Π.Α., όπως σημειώνεται, έχει ερμηνευτεί στενά από το Ανώτατο Δικαστήριο. Το Ανώτατο Δικαστήριο των Η.Π.Α. απαιτεί να εκφράζεται ρητά στο νομοθετικό κείμενο η προϋπόθεση προσκόμισης στοιχείων «στο φάκελο»⁴¹³. Δεν αρκεί δηλαδή μόνο ο νόμος να αναφέρεται στην ακρόαση ως προαπαιτούμενο της κανονιστικής διαδικασίας, προκειμένου να τη χαρακτηρίσει τυπική διαδικασία. Ο τρόπος της τήρησης του «φακέλου» ωστόσο δεν

⁴⁰⁷ Ibid

⁴⁰⁸ «*The test of adequacy of the "concise general statement" was expressed by Judge McGowan in the following terms:*

"We do not expect the agency to discuss every item of fact or opinion included in the submissions made to it in informal rulemaking. We do expect that, if the judicial review which Congress has thought it important to provide is to be meaningful, the 'concise general statement of . . . basis and purpose' mandated by Section 4 will enable us to see what major issues of policy were ventilated by the informal proceedings and why the agency reacted to them as it did." Automotive Parts & Accessories Ass'n v. Boyd, 132 U.S. App. D.C. 200, 407 F.2d 330, 338 (1968)....» Βλ. Errol Meidinger, Materials for Administrative Law, Agency Explanation and The Concise General Statement, Sunny Buffalo Law School, UNITED STATES OF AMERICA v. NOVA SCOTIA FOOD PRODUCTS CORP., 568 F. 2d 240 (2d Cir. 1977), <http://web2.law.buffalo.edu/faculty/meidinger/631/eemeid/materials/ALSUP1.htm> (τ. πρόσβαση στις 10-10-2019)

⁴⁰⁹ U.S. CODE, TITLE 5, SUBCHAPTER II ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT, § 553 d), όππ. «*The required publication or service of a substantive rule shall be made not less than 30 days before its effective date, except -*

(1) a substantive rule which grants or recognizes an exemption or relieves a restriction;

(2) interpretative rules and statements of policy; or

(3) as otherwise provided by the agency for good cause found and published with the rule.»

⁴¹⁰ U.S. CODE, TITLE 5, SUBCHAPTER II ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT, § 553 e), όππ.

⁴¹¹ U.S. CODE, όππ. § 553 c)

⁴¹² Stephen F. Williams, "Hybrid Rulemaking" under the Administrative Procedure Act: A Legal and Empirical Analysis, The University of Chicago Law Review, Τόμος 42 Τεύχος 3, εκδ. University of Chicago Law School Ανοιξη 1975, www.jstor.org/stable/1599238 (τ. πρόσβαση στις 20-03-2020), σελ. 401

⁴¹³ Todd Garvey, όππ. παρ. σε United States v. Florida E. Coast Ry., 410 U.S. 224, 251 (1973), Σύμφωνα με την οποία «*The language of § 1(14)(a) of the Interstate Commerce Act that "[t]he Commission may, after hearing . . . establish reasonable rules . . ." did not trigger §§ 556 and 557 of the APA requiring a trial-type hearing and the presentation of oral argument by the affected parties; and the ICC's proceeding was governed only by § 553 of the APA requiring notice prior to rulemaking. United States v. Allegheny-Ludlum Steel Corp., 406 U. S. 742. Nor does the "after hearing" language of § 1(14)(a) of the Interstate Commerce Act by itself confer upon interested parties either the right to present evidence orally and to cross-examine opposing witnesses, or the right to present oral argument to the agency's decisionmaker. Pp. 410 U. S. 234-246»* <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/410/224/> (τ. πρόσβαση στις 10-10-2019)

προσδιορίζεται εξαντλητικά στο νόμο, αλλά από τη νομολογία έχει προκύψει το ελάχιστο περιεχόμενο αυτού⁴¹⁴. Σε αντίθεση επιπλέον με την άτυπη διαδικασία, που απλά απαιτεί να δίδεται στα ενδιαφερόμενα μέρη η ευκαιρία για συμμετοχή, εν προκειμένω τα ενδιαφερόμενα μέρη έχουν δικαίωμα να διεξάγουν εξέταση κατ' αντιμωλία, ως απαιτείται, προς πλήρη απόδειξη των πραγματικών περιστατικών⁴¹⁵. Ένα ενδιαφερόμενο μέρος δηλαδή πρέπει να έχει την ευκαιρία για ακρόαση και δέουσα δυνατότητα υπεράσπισης της υπόθεσής του ενώπιον της αρχής⁴¹⁶, ενώ κατά τη διαδικασία αυτή τηρούνται πρακτικά⁴¹⁷.

Στο πλαίσιο της τυπικής διαδικασίας, στις ακροάσεις προεδρεύουν οιοσδήποτε διοικητικοί δικαστές, οι οποίοι λειτουργούν ως ημι-ανεξάρτητο σώμα και ο θεσμικός ρόλος τους θεσπίστηκε ακριβώς με σκοπό τον περιορισμό της επιρροής των δημοσίων αρχών στους αρμόδιους υπαλλήλους για την ακρόαση⁴¹⁸. Το βάρος απόδειξης στην εν λόγω περίπτωση, φέρει και όποιος

⁴¹⁴ Aram A. Gavoor, Steven A. Platt, Administrative Records and the Courts, University of Kansas Law Review Τόμος 67, Τεύχος 1, εκδ. University of Kansas School of Law Νοέμβριος 2018, σελ. 12 «*Formal rulemaking challenges, which seldom arise following the decline of formal rulemaking in the 1970s, are reviewed on the "transcript of testimony and exhibits, together with all papers and requests filed in the proceeding." The administrative record for formal rulemaking, then, must at a minimum include those materials.*»

⁴¹⁵ U.S. CODE, TITLE 5, SUBCHAPTER II ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT, § 556 d) <https://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/556.html> (τ. πρόσβαση 10-10-2019)

⁴¹⁶ Ibid

⁴¹⁷ Ibid

⁴¹⁸ Bernard Schwartz, "Adjudication and the Administrative Procedure Act," Tulsa Law Journal 32, no. 2 εκδ University of Tulsa College of Law/ Tulsa Digital Commons, Χειμώνας 1996, <https://digitalcommons.law.utulsa.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2074&context=tlr> (τ.πρόσβαση στις 04-01-2018), σελ. 210-212 «*The Supreme Court has said that these APA provisions were "intended to make hearing examiners 'a special class of semi-independent subordinate hearing officers' by vesting control of their compensation, promotion and tenure in the Civil Service Commission to a much greater extent than in the case of other federal employees." The APA intent was to enable qualified examiners to be chosen and to permit them to maintain the independence appropriate to a quasi-judge, by freeing them from direct agency control. "On paper at least," the sponsor of the APA in the Senate said, "they are to be very nearly the equivalent of judges, albeit operating within the federal system of administrative justice." The APA is structured to assure hearing officer independence, free from pressures by the agency. They were left within the agency for housekeeping purposes.6' But their appointment, compensation, and tenure were largely removed from agency control and vested in the Civil Service Commission.... In 1972, the Civil Service Commission promulgated a regulation that changed the title of hearing officers appointed under the APA from "hearing examiners" to "administrative law judges."..... And the judicial apotheosis has been achieved at no cost - simply by a change of name which was as painless as it was beneficial*» βλ. Επίσης Butz v. Economou, 438 U.S. 478 (1978) <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/438/478/> (τ. πρόσβαση στις 15-10-2019), «*Although a qualified immunity from damages liability should be the general rule for executive officials charged with constitutional violations, there are some officials whose special functions require a full exemption from liability. Pp. 438 U. S. 508-517.*

(a) In light of the safeguards provided in agency adjudication to assure that the hearing examiner or administrative law judge exercises his independent judgment on the evidence before him, free from pressures by the parties or other officials within the agency, the risk of an unconstitutional act by one presiding at the agency hearing is clearly outweighed by the importance of preserving such independent judgment. Therefore, persons subject to these restraints and performing adjudicatory functions within a federal agency are entitled to absolute immunity from damages liability for their judicial acts. Pp. 438 U. S. 508-514.

(b) Agency officials who perform functions analogous to those of a prosecutor must make the decision to move forward with an administrative proceeding free from intimidation or harassment. Because the legal remedies already available to the defendant in such a proceeding provide sufficient checks on agency zeal, those officials who are responsible for the decision to initiate or continue a proceeding, subject to agency adjudication are entitled to absolute immunity from damages liability for their parts in that decision. Pp. 438 U. S. 515-516.

προτείνει τη θέσπιση του κανόνα. Λαμβάνεται δε υπόψη κατά τη διαδικασία αυτή οποιαδήποτε προφορική ή τεκμηριωμένη απόδειξη, εκτός αν θεωρηθεί ως μη σχετική, ανούσια ή ανώφελη επανάληψη αποδεικτικών στοιχείων⁴¹⁹. Κυρώσεις επιπλέον δεν μπορούν να επιβληθούν ή να εκδοθεί κανονιστική απόφαση ή διαταγή, εκτός αν έχει εξεταστεί το σύνολο του αρχείου και των αποδεικτικών μέσων, που προτάθηκαν στη διαδικασία από τα μέρη⁴²⁰.

Ενδιάμεση κατηγορία των ανωτέρω διαδικασιών αποτελούν οι υβριδικές διαδικασίες, οι οποίες χαρακτηρίζονται περισσότερο «ευέλικτες»⁴²¹ από την τυπική διαδικασία, αλλά απαιτούν όμως περισσότερο ενισχυμένη συμμετοχή του κοινού σε σχέση με μία διαδικασία «notice-and-comment»⁴²². Πρόκειται για μια κατηγορία νομολογικής κατασκευής⁴²³. Προϋπόθεση για να διαταχθεί μία «υβριδική κανονιστική διαδικασία» είναι οι αιτούμενοι να έχουν θέσει ερωτήματα σχετικά με την ουσιαστική δράση της αρχής και τα ερωτήματα αυτά λόγω της σοβαρότητάς τους να επιτάσσουν την αρχή για επαρκή τεκμηρίωση της θέσης της, με αποτέλεσμα το δικαστήριο να πρέπει να παραπέμψει την υπόθεση στη διοίκηση⁴²⁴. Για παράδειγμα, στο πλαίσιο αυτό μπορεί να διαταχθεί η διεξαγωγή εξέτασης κατ' αντιμωλία ενώπιον της Αρχής⁴²⁵.

Επιπλέον, στο πλαίσιο της κανονιστικής δράσης τους, οι αρχές στις Η.Π.Α., εκδίδουν κανονιστικές πράξεις ως «Ευθέως-τελικές» («Direct Final»). Οι αρχές προσφεύγουν σε αυτή τη διαδικασία σε περίπτωση που δεν αναμένεται κάποια εναντίωση στον κανόνα⁴²⁶. Νομοθετική βάση της θεσμικής αυτής επιλογής αποτελεί η «εύλογη αιτία» για μη διεξαγωγή άτυπης κανονιστικής διαδικασίας, ήτοι, όπως και ανωτέρω αναφέρθηκε, όταν η διεξαγωγή μιας τέτοιας διαδικασίας, θεωρείται από τις αρχές ως «πρακτικώς αδύνατη, μη αναγκαία ή ενάντια στο δημόσιο συμφέρον»⁴²⁷.

(c) There is no substantial difference between the function of an agency attorney in presenting evidence in an agency hearing and the function of the prosecutor who brings evidence before a court, and, since administrative agencies can act in the public interest only if they can adjudicate on the basis of a complete record, an agency attorney who arranges for the presentation of evidence on the record in the course of an adjudication is absolutely immune from suits based on the introduction of such evidence. »

⁴¹⁹U.S. CODE, TITLE 5, SUBCHAPTER II ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT, § 556 d) όπ.π.

⁴²⁰ Ibid

⁴²¹ Todd Garvey, όπ.π.

⁴²² Todd Garvey, όπ.π.

⁴²³ Stephen F. Williams, όπ.π. σελ. 402

⁴²⁴ Stephen F. Williams, όπ.π. σελ. 454. Η θεωρία εν προκειμένω κάνει λόγο για εφαρμογή του δόγματος Chenery, σύμφωνα με το οποίο εν γένει το δικαστήριο δεν μπορεί να υποκαταστήσει τη διοίκηση. Για την εξέλιξη του δόγματος Chenery βλ. ενδεικτικά Amy R. Motomura, Rethinking Administrative Law's Chenery Doctrine: Lessons from Patent Appeals at the Federal Circuit, Santa Clara Law Review Τόμος 53, Τεύχος 3, εκδ. Santa Clara University 2014, <http://digitalcommons.law.scu.edu/lawreview/vol53/iss3/3> (τ. πρόσβαση στις 04-02-2019), Loren H. Russell, Administrative Law and Procedure - Judicial Review of Administrative Decisions - The Chenery Cases, Oregon Law Review Τόμος 27, Τεύχος 4, εκδ. University of Oregon School of Law Ιούνιος 1948, <https://heinonline.org/> (τ. πρόσβαση στις 05-02-2019) σελ. 286-300 και Sam Kalen, The Death of Administrative Common Law or the Rise of the Administrative Procedure Act, Rutgers University Law Review, Τόμος 68, Τεύχος 2, εκδ. Rutgers School of Law Χειμώνας 2016), http://www.rutgerslawreview.com/wp-content/uploads/2016/04/02_Kalen.pdf (τ. πρόσβαση στις 05-05-2019), σελ. 605-682

⁴²⁵ Stephen F. Williams, όπ.π., σελ. 446

⁴²⁶ Todd Garvey, όπ.π.

⁴²⁷ U.S. CODE, όπ.π., § 553 c) <https://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/553.html> (τ. πρόσβαση στις 10-10-2019) «when the agency for good cause finds (and incorporates the finding and a brief

Στις προβλεπόμενες διοικητικές διαδικασίες κανονιστικής παραγωγής είναι και η διαδικασία κανονιστικής διαπραγμάτευσης («Negotiated Rulemaking Procedure»), η οποία παρατίθεται ως ξεχωριστό κεφάλαιο από την Α.Ρ.Α. στον Κώδικα των Η.Π.Α.⁴²⁸. Στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας η αρχή διαβουλεύεται με το ενδιαφερόμενο κοινό σε στάδια που ακολουθούν τη διαδικασία θέσπισης κανόνων. Ο στόχος της κανονιστικής αυτής διαδικασίας είναι η πρόωμη επίτευξη συναίνεσης μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών, καθώς και η ευρύτερη αποδοχή του υπό διαμόρφωση κανόνα, ειδικά όταν «μη κρίσιμα θέματα» αποτελούν το διακύβευμα της συζήτησης⁴²⁹.

Επιπρόσθετα, η Α.Ρ.Α. υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο κατά τον οποίο ελέγχεται τόσο η ουσία των κανόνων όσο και η επάρκεια των διαδικασιών, ανεξάρτητα από το εάν η αρχή χρησιμοποίησε τη διαδικασία «notice-and-comment»⁴³⁰. Μπορεί να κριθεί ως παράνομη σύμφωνα με το κείμενο του νόμου λόγω «ανθαίρετης, κατά δυστροπία ή κατά καταχρηστική άσκηση της διακριτικής ευχέρειας, «αντίθετης με συνταγματικό δικαίωμα, εξουσίας, προνομίου ή ασυλίας», «ως εκφεύγουσα της νόμιμης δικαιοδοσίας, εξουσίας ή περιορισμών ή νόμιμου δικαιώματος», «εξαιτίας μη τήρησης της διαδικασίας που απαιτείται από το νόμο», «εξαιτίας μη υποστήριξης από ουσιαστικά αποδεικτικά στοιχεία» και «ως μη αιτιολογητέας από πραγματικά περιστατικά, στο βαθμό που τα πραγματικά περιστατικά υπόκεινται σε *de novo* δικαστικό έλεγχο»⁴³¹.

Οι εξελίξεις όμως αυτές σχετικά με τη δημιουργία της «Α.Ρ.Α.» στο νομικό σύστημα των Η.Π.Α. δεν αποτυπώνονται αμέσως στο δίκαιο του Ηνωμένου Βασιλείου πάρα τη «συγγένεια» που παρουσιάζουν οι δύο έννομες τάξεις. Όπως αναφέρεται στη βιβλιογραφία, καμία πρόβλεψη περί συμμετοχής του κοινού δε συμπεριλαμβάνεται στην «*Statutory Instruments Act του 1946*», η οποία αντικαθιστά την «*Rules Publication Act του 1893*»⁴³². Δε θεμελιώνεται δηλαδή κανένας κανόνας του common law, που να απαιτεί τη διεξαγωγή διαβούλευσης ως μέρος της παρασκευής δεσμευτικών διοικητικών κανόνων⁴³³, ενώ παράλληλα εδραιώνεται η διάκριση μεταξύ διοικητικής αποφασιστικής διαδικασίας («administrative decision-making») και διοικητικής κανονιστικής παραγωγής («administrative rule-making»)⁴³⁴.

statement of reasons therefor in the rules issued) that notice and public procedure thereon are impracticable, unnecessary, or contrary to the public interest. »

⁴²⁸ U.S. CODE SUBCHAPTER III—NEGOTIATED RULEMAKING PROCEDURE <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/part-I/chapter-5/subchapter-III> (τ. πρόσβαση στις 10-10-2019)

⁴²⁹ Todd Garvey, όπ.π. και Theodora Ziamou, Rulemaking Participation and the limits of public law in the USA and Europe, όπ.π., σελ. 104. Όπως επισημαίνει η Ζιάμου, οι διαδικασίες οιονεί δικαστικής φύσης («adjudicatory procedures») ήταν ακατάλληλες, καθώς περιόριζαν τους λήπτες αποφάσεων από το να δημιουργήσουν μια προοδευτική πολιτική. Οι οιονεί δικαστές («adjudicators») υποχρεούταν να περιορίσουν τις αποφάσεις τους σύμφωνα με το αρχείο-φάκελο, κατόπιν μιας μακράς διαδικασίας εξέτασης μαρτύρων, που είχε τη μορφή αντιδικίας. Από την άλλη πλευρά, η τυπική διαδικασία notice-and-comment συχνά δεν προσέφερε το είδος και την ποιότητα των αναγκαίων πληροφοριών και εξειδικευμένης γνώσης, που ήταν απαραίτητη για τη λήψη της απόφασης.

⁴³⁰ Susan Rose-Ackerman, Stefanie Egidy, James Fowkes, όπ.π. σελ. 82

⁴³¹ U.S. CODE, όπ.π., § 706. Scope of review

⁴³² Peter Cane, όπ.π., σελ. 289

⁴³³ Peter Cane, όπ.π.

⁴³⁴ Peter Cane, όπ.π., σελ. 290, ο οποίος αναφέρει ότι για την εδραίωση αυτής της διάκρισης υπό το πρίσμα αυτό, το 1964, το House of Lords θεσπίζει ότι η διοίκηση, όταν λαμβάνει ατομικές αποφάσεις, υπόκειται στην αρχή της «φυσικής δικαιοσύνης» («*natural justice*») ή «διαδικαστικής δικαιοσύνης» («*procedural fairness*»).

Καταγράφονται, εντούτοις, κάποιες ειδικές ρυθμίσεις που αφορούν συγκεκριμένα διαβουλευτικά όργανα. Ενδεικτικά, αναφέρεται στη βιβλιογραφία ως παράδειγμα η «*National Insurance Act του 1946*», με την οποία εισάγεται μία «*νέα διαβουλευτική τεχνική*»⁴³⁵. Προ της θέσπισης μίας ρύθμισης, που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του εν λόγω νόμου, ένα προκαταρκτικό προσχέδιο αποστέλλόταν στην Εθνική Συμβουλευτική Επιτροπή Ασφάλισης («*National Insurance Advisory Committee*»), ένα σώμα από πολίτες που είχαν διαφορετικό επαγγελματικό και κοινωνικό υπόβαθρο. Η επιτροπή αυτή είχε ως έργο να μεταβαίνει σε ένα σύνολο οργανισμών, που αφορούσε η υπό κρίση πράξη, να ακούει τις ενστάσεις και να τις μεταφέρει στον Υπουργό. Αυτός στη συνέχεια, παρουσίαζε το νομοσχέδιο στο Κοινοβούλιο οφείλοντας να κάνει ρητή μνεία σε όσα έχει εισηγηθεί η εν λόγω επιτροπή⁴³⁶.

Επιπλέον, στη Γαλλία ειδικές διατάξεις σχετικά με την διαβούλευση θα δημιουργηθούν πολύ αργότερα, όπως θα αναλυθεί κατωτέρω, παρά το ότι συμμετοχικοί θεσμοί υπήρχαν ανέκαθεν στην εν λόγω έννομη τάξη. Ήδη δηλαδή από το 1802 η Γαλλική αυτοκρατορία είχε θέσει σε εφαρμογή κάποιους διαβουλευτικούς μηχανισμούς που εξυπηρετούσαν κυρίως τις σχέσεις της με συγκεκριμένες συντεχνίες- επαγγελματικές ομάδες (επιμελητήρια εμπόρων, βιοτεχνών κλπ.)⁴³⁷. Επιπλέον, σύμφωνα με την Vidal-Naquet, ήδη από τη Γαλλική επανάσταση υπήρχε ένα δικαίωμα πολιτικής αναφοράς («*pétition*») στην *Assemblée Nationale*, το οποίο όμως χρησιμοποιήθηκε ελάχιστα και αναποτελεσματικά⁴³⁸. Το δικαίωμα αυτό, όπως αναφέρει η Vidal-Naquet, ρυθμίζεται σήμερα από το άρθρο 4 της «*Ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*»⁴³⁹ και τα άρθρα 147 έως 151 του Κανονισμού της *Assemblée Nationale*⁴⁴⁰, με τα οποία θεσπίζονται αναλυτικά οι προϋποθέσεις

⁴³⁵ S. A. De SMITH, *όπ.π.* σελ. 517

⁴³⁶ S. A. De SMITH, *όπ.π.*, ο οποίος σημειώνει ότι «*This procedure has so far worked most satisfactorily, and the Minister has given great weight to the recommendations of the Committee. Some recent statutes which provide for regulations to be made for the organization of a particular industry or other occupation confer power to initiate such regulations upon bodies, or occasionally individual persons, engaged in the occupation in question. The usual procedure is for a scheme to be made and submitted to a Minister or an advisory committee and then laid before Parliament, but there is no uniformity of procedure.*»

⁴³⁷ Boris Barraud, *La co-écriture citoyenne des projets de loi : la participation au service de la représentation*, *Politeia* n° 30, εκδ. AFAAIDC 2016, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01413727/> (τ. πρόσβαση στις 19-03-2020), σελ.9

⁴³⁸ Ariane Vidal-Naquet, *Le citoyen co-législateur : quand, comment, pour quels résultats ?* σε Michaël Bardin, Marthe Fatin-Rouge Stefanini, Priscilla Jensel-Monge, Caterina Severino, (επιμ) *La démocratie connectée : ambitions, enjeux, réalité*, εκδ. Confluence des droits [en ligne]. Aix-en Provence : Droits International, Comparé et européen 2018, https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/1.2.avidalnaquet_ccd5_0.pdf (τ. πρόσβαση στις 20-04-2020), σελ. 20.

⁴³⁹ «*il est interdit d'apporter des pétitions à la barre des deux assemblées parlementaires.*

Les règlements de ces deux assemblées fixeront les conditions dans lesquelles des pétitions écrites pourront leur être présentées.

Toute infraction aux dispositions des alinéas qui précèdent, toute provocation par des discours proférés publiquement ou par des écrits ou imprimés affichés ou distribués à un rassemblement sur la voie publique ayant pour objet la discussion, la rédaction ou l'apport à l'une des Assemblées parlementaires de pétitions, déclarations ou adresses, que la provocation ait été ou non suivie d'effet, sera punie de six mois d'emprisonnement et de 7500 euros

d'amende.»
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000705067&categorieLien=cid> (τ. πρόσβαση στις 03-12-2019)

⁴⁴⁰ Chapitre VIII Pétitions, Règlement de L'Assemblée Nationale, Septembre 2019 <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement.asp> (τ. πρόσβαση στις 03-12-2019)

άσκησης του δικαιώματος⁴⁴¹. Παρά ταύτα, εξαιτίας των πρακτικών προβλημάτων, τα οποία είναι συνακόλουθα της διαβουλευτικής δημοκρατίας, η γαλλική αυτοκρατορία υιοθέτησε το σύστημα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας στις αρχές του XVIIIου αιώνα. Το 1848, μάλιστα, μετά την πρώτη καθολική εκλογή (με ψηφοφόρους μόνο άνδρες ακόμη), ο τότε Υπουργός εσωτερικών Alexandre-Auguste Ledru-Rollin είχε δηλώσει ότι «*Η πολιτική επιστήμη έχει τώρα πραγματωθεί*», κρίνοντας ενδεχομένως ότι δε θα υπάρξει πλέον κάποια μετεξέλιξη πέραν της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας στο μέλλον⁴⁴².

1.4.2. Η εμφύτευση της Administrative Procedure Act 1946 των Η.Π.Α και η επιρροή του common law στις ηπειρωτικές έννομες τάξεις

Οι Βρετανοί, για πρώτη φορά το 1967, χρησιμοποιούν, όμως, τη μέθοδο της «Πράσινης Βίβλου» και έκτοτε παρατηρείται συστηματική πρόοδος στον τομέα της οργάνωσης και διεξαγωγής διαβουλεύσεων⁴⁴³. Όπως αναφέρει ο Zander, «*η παραδοσιακή άποψη του Λευκού Παλατιού ήταν ότι μη-κυβερνητικά πρόσωπα και σώματα δε θα έπρεπε φυσιολογικά να διαβουλεύονται κατά το στάδιο αυτό- ο χρόνος για διαβούλευση ήταν μετά, όταν το νομοσχέδιο είχε εισαχθεί στο Κοινοβούλιο. Το αποτέλεσμα ήταν προφανώς ότι η διαβούλευση ξεκινούσε μόνο, όταν ήταν πολύ αργά, για να επηρεάσει τη βασική μορφή της νομοθεσίας. Μέχρι το 1967, έγγραφα Διαβούλευσης, όταν χρησιμοποιούνταν, ήταν φυσιολογικά περιορισμένα σε άτομα και οργανισμούς που αφορούσαν περισσότερο*»⁴⁴⁴. Ρυθμίσεις για διεξαγωγή διαβούλευσης κατοχυρώνονται και σε νομοθετικά κείμενα, στους κόλπους των οποίων γεννάται το δικαίωμα της διαβούλευσης, όπως η Town and Country Planning Act 1968 και τα οποία κατοχυρώνουν την υποχρέωση της διοίκησης να εξασφαλίζει στα ενδιαφερόμενα μέρη το δικαίωμα «*παραστάσεως*», χωρίς όμως να θέτουν ειδικότερες προδιαγραφές σχετικά με το χρόνο ή τη μεθοδολογία της δημόσιας διαβούλευσης⁴⁴⁵. Τα προβλήματα εφαρμογής, που ανακύπτουν από την έλλειψη αυτή γίνονται αντιληπτά από την Κυβέρνηση, η οποία δημοσιεύει το «Skeffington Report» του 1969. Η κυβερνητική αυτή αναφορά χαρακτηρίζεται ως ορόσημο από τη βιβλιογραφία της δημόσιας διαβούλευσης στο βρετανικό πολεοδομικό δίκαιο και θεωρείται ότι προάγει σε πρώτο πλαίσιο τον εκπαιδευτικό χαρακτήρα της. Πλην όμως, δέχεται κριτική, καθώς οι μέθοδοι εφαρμογής του συμμετοχικού δικαιώματος εξακολουθούν να χρήζουν πρόσθετης αποσαφήνισης⁴⁴⁶. Μέχρι το

⁴⁴¹ Ο ελάχιστος αριθμός που απαιτείται προκειμένου να τεθεί ηλεκτρονικά υπόψη του Προέδρου της μία πολιτική αναφορά, είναι 100.000. Βλ. Règlement de l'Assemblée Nationale, Άρθρο 147 «*1. Les pétitions sont adressées au Président de l'Assemblée par voie électronique. Elles doivent être signées par leurs pétitionnaires et comporter les adresses électroniques et postales de ceux-ci*» σε συνδυασμό με άρθρο 148 «*1. Les pétitions sont enregistrées. Les pétitions sont mises en ligne lorsqu'elles sont signées par plus de 100 000 pétitionnaires*»

⁴⁴² Boris Barraud, La co-écriture citoyenne des projets de loi: la participation au service de la représentation, όπ.π., σελ. 5

⁴⁴³ Michael Zander, The Law-Making Process, εκδ. Hart Publishing Oxford and Portland And Oregon 2015, σελ 11, ο οποίος καταγράφει χαρακτηριστικά και την αντίδραση της ακαδημαϊκής κοινότητας λόγω της κοινωνικής ζύμωσης που προκλήθηκε από την προσφυγή στη διαδικασία της διαβούλευσης «*Ten years later, the Hansard Society returned to the subject in Making Law Better*»

⁴⁴⁴ Michael Zander, όπ.π., σελ 10

⁴⁴⁵ Η Town and Country Planning Act 1947, όπως καταγράφεται στη βιβλιογραφία, δεν προβλέπει διεξαγωγή δημόσιας διαβούλευσης η οποία μέχρι τότε διεξάγεται «εθελοντικά» Βλ. Yuchen Guo, Public Participation in the Marine Spatial Planning Process: Lessons Learned from Theoretical, Legal, and Empirical Perspectives, Thesis, εκδ. University of Hull, Οκτώβριος 2017, σελ. 146.

⁴⁴⁶ Yuchen Guo, όπ.π. σελ. 148-150, «*A report called People and Planning (Skeffington Report) was published in 1969.*

1980 εμφανίζονται και οι «Λευκοί Βίβλοι» ως διακριτό μέσο δημόσιας διαβούλευσης⁴⁴⁷. Η «αγοραφιλική» προσέγγιση, όμως, της βρετανικής κυβέρνησης μεταξύ 1980 και 1990 επιφέρει, σε ορισμένες περιπτώσεις, ακόμη και κατάργηση των διατάξεων περί ενημέρωσης και συμμετοχής του κοινού⁴⁴⁸.

Από τη άλλη πλευρά, η συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών στη λήψη αποφάσεων είναι ένα από τα κύρια χαρακτηριστικά της ενωσιακής διακυβέρνησης⁴⁴⁹. Ένα από τα πρώτα διαβουλευτικά όργανα ήταν η Συμβουλευτική Επιτροπή της Ανώτατης Αρχής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα («Ε.Κ.Α.Χ»), η οποία αποτελούνταν από παραγωγούς, εργαζόμενους και καταναλωτές. Η Συμβουλευτική αυτή Επιτροπή λάμβανε γνωμοδοτήσεις εξωτερικών επιστημόνων και η δημιουργία της χαρακτηρίστηκε ως «μία καινοτομία»⁴⁵⁰ της

The Skeffington Report is regarded as a turning point in public involvement in English land planning. It clarifies that notification is just the initial step, and not the whole story, of participation. The Skeffington Report emphasised the role of education in planning and highlighted the educational function of participation. It stated that

There is little enough public knowledge about the present system...people will need to be able to distinguish, for example, between the opportunities to contribute at the formative stage of the structure plan and the opportunity to object when that plan is formally submitted to the Minister; and they will need be able to distinguish the equivalent opportunities in the procedure for preparation of the local plan

However, the Skeffington Report did not bring a fundamental change to the implementation of public participation in practice. The report's authors realised that 'most authorities have been far more successful in informing the public than in involving them', but the report provided no clear strategy about the implementation of participation with the exception of providing public notification. This deficiency has also been pointed out by Damer and Hague who comment that 'the feeling seems to be that the Skeffington is generally A Good Thing, but somehow the next steps towards a participatory planning are still unclear'. The lack of clear recommendations on the process of participation might be partly because the rationales for public participation in planning were not completely recognised in the Skeffington report. The only objective of participation clearly mentioned in the Skeffington Report is to establish good understanding and relationship between the public and the planner: this is only one component of the instrumental functions of participation »

⁴⁴⁷ Όπως καταγράφει ο Zander, στην British Tax Review το 1980, αναφέρεται ότι «Green Papers were invented by the Labour Government in 1967. White Papers are much of earlier vintage. It is generally held that 'White Papers announce firm government policy for implementation. Green Papers tentative proposals for discussion'» Michael Zander, όπ.π. σελ 11 παραπ. σε John Pemberton 'Government Green Papers' LXXI, Literary World 1969

⁴⁴⁸ Yuchen Guo, όπ.π. σελ.150-151« *The second key phase of the evolution of modern English planning was from the late 1970s to the late 1990s. During this period, business and industries were granted priority and experienced rapid growth. The introduction of the terms "privatization" and "liberalization" in energy policy is an example that illustrates the market-based approach applied by the Conservative government during the 1980s. Researchers describe the nature of planning during this phase as a "market-led" approach or a "market friendly" approach. Thornley comments that 'the intention of government is to retain the bones of the planning system but to give it a new shape and purpose. This purpose is one which has as its primary aim that of aiding the market. The planning system must keep up with the current trends in that market and foster and nurture them'. As a result, the implementation of effective public involvement in planning issues at both the national and local levels was sacrificed to a demand for social-economic development and a streamlined decision-making process. The statutory requirements for public participation were much reduced in the planning regulations **For example, according to Local Government, Planning and Land Act 1980, the requirement of publicity of survey reports of planning areas was removed.** Tewdwr-Jones and Thomas accuse the streamlined planning process of reinforcing the influence of powerful interests and causing the exclusion of local communities from the planning process.»*

⁴⁴⁹ Joana Mendes, Participation in Rule- making: European Union, σε Jean Bernard Auby, Thomas Perroud, Droit Comparé de la Procédure Administrative-Comparative Law of Administrative Procedure, εκδ. Bruylant 2016, σελ 332

⁴⁵⁰Henry J. Merry, The European Coal and Steel Community. Operations of the High Authority, The Western Political Quarterly, Τόμος. 8, Τεύχος 2 εκδ. The President and Fellows of Harvard College Ιούνιος 1955,

εποχής. Αντίστοιχα, η Κοινωνική και Οικονομική Επιτροπή της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας αποτέλεσε ένα forum με σκοπό την κινητοποίηση των ενδιαφερομένων ομάδων για την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση⁴⁵¹. Σήμερα η Ε.Ο.Κ.Ε. απαρτίζεται από 350 μέλη από τα 28 (προς στιγμή) κράτη μέλη της ΕΕ⁴⁵².

Η θεωρία, συγκεκριμένα, διακρίνει επιμέρους στάδια ανάπτυξης των διαδικαστικών δικαιωμάτων, όπως η δημόσια διαβούλευση⁴⁵³. Σε πρώτο στάδιο, τη δεκαετία του 1970, τα πρώτα διαδικαστικά δικαιώματα εμφανίζονται στο κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού. Η θεωρία, για την ακρίβεια, χαρακτηρίζει τις διαδικασίες ανταγωνισμού σαν «*Rolls Royce*» της διοικητικής διαδικασίας ως προς την ανάπτυξη των διαδικαστικών δικαιωμάτων⁴⁵⁴. Αναφέρεται ειδικά το καθήκον ακρόασης από την Επιτροπή πριν επιβάλει ποινές ή άλλους περιορισμούς στο πλαίσιο του δικαίου της αντιμονοπωλιακής νομοθεσίας. Αυτή υποχρέωση στη συνέχεια επεκτάθηκε και στο δίκαιο του αντιτάμπινγκ και στις τελωνειακές διαδικασίες⁴⁵⁵.

Πιο αναλυτικά, όπως επισημαίνεται, μετά και την προσχώρηση του Η.Β. στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η νομολογία του ΔΕΚ επηρεάζεται από το αγγλικό διοικητικό δίκαιο. Στο βρετανικό σύστημα, η προστασία των διαδικαστικών δικαιωμάτων επιδιώκεται ήδη κατά την υιοθέτηση μιας διοικητικής απόφασης, επί τη βάση μιας οιονεί δικαστικής διαδικασίας ενώπιον των διοικητικών αρχών. Τα διοικητικά δικαστήρια, στο πλαίσιο αυτό, εμφανίζονται να έχουν περισσότερο λειτουργία δευτεροβάθμιων διοικητικών οργάνων. Εν αντιθέσει, στο ηπειρωτικό δίκαιο, ο ρόλος των διοικητικών δικαστηρίων γίνεται αντιληπτός ως ένα ανεξάρτητο δικαστικό forum στο οποίο μπορούν να απευθυνθούν οι πολίτες, για να ανατρέψουν πλήρως τη διοικητική πράξη, αφού πρώτα συνήθως έχει ολοκληρωθεί η διοικητική διαδικασία⁴⁵⁶.

<https://www.jstor.org/stable/3112489?seq=1> (τ. πρόσβαση στις 20-03-2020) σελ. 167- 169 «...*The Consultative Committee is itself something of an innovation since technical advice is here placed on a regular and comprehensive official basis...*»

⁴⁵¹Juliet Lodge, Valentine Herman, *The Economic and Social Committee in EEC Decision Making*, International Organization, Τόμος 34, Τεύχος 2, εκδ. University of Wisconsin Press Άνοιξη 1980, <https://www.jstor.org/stable/2706587?seq=1> (τ. πρόσβαση στις 21-03-2020), σελ. 266. Αναφέρεται επίσης από τη θεωρία η επίκληση της Ε.Ο.Κ.Ε. στο πλαίσιο της απόφασης Van Gend en Loos κατά *Administratie der Belastingen* για θεμελίωση του ειδικότερου χαρακτήρα της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας «*Πρέπει, εξάλλου, να παρατηρηθεί ότι οι υπήκοοι των κρατών που αποτελούν την Κοινότητα καλούνται να συνεργαστούν, μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, στη λειτουργία αυτής της Κοινότητας.*» βλ. *Joana Mendes, ό.π.π.*

⁴⁵²«*Τα μέλη προέρχονται από ποικίλους επαγγελματικούς και κοινωνικούς τομείς και έχουν ευρύ φάσμα γνώσεων και εμπειρίας. Ορίζονται από το Συμβούλιο, μετά από πρόταση των κρατών μελών, για θητεία πέντε ετών, αλλά στην ΕΟΚΕ εργάζονται με ανεξαρτησία, προς το συμφέρον όλων των πολιτών της ΕΕ*» Βλ. Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Ανακαλύψτε τι μπορεί να κάνει για εσάς η ΕΟΚΕ 18^η Έκδοση, <https://www.eesc.europa.eu/en/about#downloads> (τ. πρόσβαση στις 26-10-2019), σελ.2

⁴⁵³ Francesca Bignami, *Three Generations of Participation Rights before the European Commission*, Law and Contemporary Problems Τόμος 68, Τεύχος 1, εκδ. Duke University School of Law Χειμώνας 2004, <https://www.jstor.org/stable/27592077?seq=1> (τ. πρόσβαση στις 25-10-2019), σελ. 61-84

⁴⁵⁴ Francesca Bignami, ό.π.π., σελ. 66

⁴⁵⁵ Francesca Bignami, ό.π.π.

⁴⁵⁶ Francesca Bignami, ό.π.π., σελ. 63 «*The fairness of an administrative act in the English common law tradition turns on the ability to engage in a quasi-judicial process at the time of its adoption. This highly procedural conception of rights is tied to the institutional practice of administrative tribunals, which are charged with making decisions that in other countries would be made by government ministries, or which serve as an appeals mechanism*

Το 1974, με την απόφαση *Transocean Marine Paint Association v. Commission*⁴⁵⁷, η Επιτροπή καταδικάστηκε, γιατί απαίτησε άδεια υπό νέους όρους, χωρίς πρώτα να έχει προειδοποιήσει την εταιρεία και να της δώσει την ευκαιρία να υποβάλει ενστάσεις. Η απόφαση αυτή αφορά, δηλαδή, στο δικαίωμα στην ακρόαση, αλλά, όπως σημειώνεται, αποτελεί ένα σημαντικό δείγμα της επιρροής του αγγλικού διοικητικού δικαίου προς την κατεύθυνση της διαδικασιοποίησης και της εφαρμογής ενός «γενικού κανόνα φυσικής δικαιοσύνης», που μέχρι τότε μόνο ορισμένα κράτη υιοθετούσαν⁴⁵⁸. Στη συνέχεια, στην υπόθεση *Hoffman-La Roche v. Commission*⁴⁵⁹ η νομολογία αναφέρεται πρώτη φορά στο δικαίωμα στην ακρόαση ως γενική αρχή του Κοινοτικού Δικαίου και το 1982 η Επιτροπή εκδίδει μία δήλωση πολιτικής, στην οποία εξέθετε τις διαδικασίες εξετάσεις αποδείξεων⁴⁶⁰.

Σε δεύτερο στάδιο, τη δεκαετία του 1990, η αρχή της διαφάνειας εφαρμόζεται πλέον σε όλες τις δραστηριότητες της Επιτροπής και καθιστά ικανά τα άτομα και τις αντίστοιχες ενώσεις να παρακολουθούν εγγύτερα και ως εκ τούτου να επηρεάζουν τις διαδικασίες λήψης απόφασης. Στη διαμόρφωση αυτού του σταδίου έπαιξαν ρόλο ορισμένα κράτη με μακρά παράδοση στην ανοιχτή διακυβέρνηση, όπως η Ολλανδία, η Δανία, η Σουηδία και η Φινλανδία, καθώς και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁴⁶¹. Συγκεκριμένα, η «ιστορία»⁴⁶² της αρχής της διαφάνειας στο Ευρωπαϊκό δίκαιο ξεκινάει, όταν το 1992 η Δανία απορρίπτει με δημοψήφισμα την Συνθήκη του Μάαστριχτ. Ωστόσο, το «όχι» αυτό το 1993 μετατρέπεται σε «ναι» κατόπιν υιοθέτησης επιφυλάξεων, με τη Συμφωνία του Εδιμβούργου⁴⁶³. Παράλληλα η Γαλλία το 1992 εκφράζεται

within a ministry. In the English tradition, once the determination becomes final, access to the courts is restricted, the grounds of review are limited, and the types of remedies available are narrowly defined. By contrast, in many continental administrative law traditions, fairness is guaranteed through the possibility of stringent review in an independent, judicial forum. Individuals have a right to contest an adverse administrative determination at some point, but not always before the administration has decided. »

⁴⁵⁷ ΔΕΚ, *Transocean Marine Paint Association v. Commission*, C-17/74, απόφαση της 23ης Οκτωβρίου 1974 ECLI:EU:C:1974:106

⁴⁵⁸ Francesca Bignami, όπ.π. σελ. 64 «*Although the Commission's procedure was perfectly consistent with the letter of the applicable regulation, the Court held in favor of Transocean based on a "general rule" that "a person whose interests are perceptibly affected by a decision taken by a public authority must be given the opportunity to make his point of view known." But where did the general rule come from? The Court itself did not elaborate on the source, but it had the benefit of the opinion of the British Advocate General, who had concluded that the right to be heard was part of Community law after an extensive discussion of the English "rule of natural justice," under which, "although there are not positive words in a statute requiring that the party shall be heard, yet the justice of the common law will supply the omission of the legislature." The Advocate General also drew upon the traditions of other Member States, but remarkably, or perhaps simply with remarkable frankness, he found that only a minority of Member States recognized the rule. In his tally, only England, Scotland, Denmark, Germany, and Ireland clearly embraced the principle, while France, Belgium, and Luxembourg were arguably evolving in that direction, and Italy and the Netherlands clearly rejected it.*»

⁴⁵⁹ ΔΕΚ, *Hoffmann-La Roche & Co. AG κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, C-85/76, Απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 1979, ECLI:EU:C:1979:36

⁴⁶⁰ Francesca Bignami, όπ.π. σελ. 65

⁴⁶¹ Francesca Bignami, όπ.π. σελ. 61-62

⁴⁶² Francesca Bignami, όπ.π. σελ. 68

⁴⁶³ Το δημοψήφισμα δεν ερμηνεύτηκε ως ένα δημοψήφισμα κατά της συμμετοχής της Δανίας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα αλλά κυρίως ως ένα είδος έκφρασης προτίμησης υπέρ μιας διακρατικής παρά ομοσπονδιακής συνεργασίας Βλ. Torben Worre, *First No, Then Yes: The Danish Referendums on the Maastricht Treaty 1992 and 1993*, *Journal of Common Market Studies*, Τόμος 33, Τεύχος 2, εκδ. John Wiley & Sons/UACES Ιούνιος 1995, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.1995.tb00529.x> (τ. πρόσβαση στις 12-11-2019) σελ.

υπέρ της Συνθήκης με ένα «μικρό ναι» (*«petit oui»*)⁴⁶⁴. Αμέσως μετά υιοθετείται η Διαθεσμική Διακήρυξη για τη Δημοκρατία, τη Διαφάνεια και την Επικουρικότητα, όπου το Συμβούλιο και η Επιτροπή δεσμεύτηκαν προς την κατεύθυνση ανοίγματος των διαδικασιών τους στο κοινό και για γενική πρόσβαση στα έγγραφα⁴⁶⁵. Ωστόσο, όπως υπογραμμίζεται, κατά την περίοδο αυτή, η διαβούλευση αναπτύχθηκε περισσότερο εκτός του πλαισίου αυτών των οργάνων, με *«άτυπες επαφές»*, ιδίως της Επιτροπής με τα ενδιαφερόμενα μέρη με σκοπό αφενός την ανταλλαγή τεχνογνωσίας και αφετέρου την ευρύτερη αποδοχή της ρυθμιστικής δράσης της Ε.Ε.⁴⁶⁶.

Από πλευράς της γαλλικής έννομης τάξης, πρέπει να επισημανθεί καταρχήν ότι στο Σύνταγμα του 1946, θεσπίζεται με το άρθρο 25 το Οικονομικό Συμβούλιο (*«Conseil économique»*), ένα όργανο κοινωνικού διαλόγου, στο οποίο κατατίθενται προς γνωμοδότηση τα νομοσχέδια πριν την ψήφισή τους από τη Βουλή⁴⁶⁷. Ωστόσο, η γαλλική θεωρία αναγνωρίζει τη συμβολή της Α.Ρ.Α. στην καθιέρωση μιας γενικής αρχής, της διαφάνειας της διοικητικής δράσης⁴⁶⁸. Το γαλλικό δημόσιο δίκαιο δε διεκδικεί *«αποκλειστικότητα»* για τη

236 και 242 *«The vote on the Maastricht Treaty was mainly an expression of fundamental attitudes to European co-operation. This analysis shows that the rejection of the TEU was not an effect of increasing hostility to Danish membership of the Community, but rather an expression of a preference for interstate co-operation.»* και *« The importance of the Edinburgh agreements was disputed, and their significance depends on the interpretation of the original Union Treaty. The concept of European citizenship will serve as an illustration of this issue. Union supporters claimed that they had curtailed the idea of a common citizenship effectively during the Maastricht negotiations, that the concept was reduced to two clauses, about suffrage at municipal and European elections. But opponents maintained that, if this was the sole intention, there was no reason at all to introduce the concept of European citizenship, and there was no guarantee in the Treaty against an extension of scope, e.g. into the field of social security. The Edinburgh agreement merely states that citizenship of the Union gives nationals of the Member States additional rights as specified in the Treaty, but does not in any way take the place of national citizenship»*

⁴⁶⁴ Βλ. ενδεικτικά Andrew Appleton, *Maastricht and the French Party System: Domestic Implications of the Treaty Referendum*, French Politics and Society Τόμος 10, Τεύχος 4, εκδ. Berghahn Books Φθινόπωρο 1992, <https://www.jstor.org/stable/42844330?seq=1> (τ. πρόσβαση στις 11-11-2019), σελ. 1-18, Lawrence Leduc, *Opinion change and voting behaviour in referendums*, European Journal of Political Research Τόμος 41 Τεύχος 6, εκδ. Wiley-Blackwell (UK) 2002, Σελ. 712, Michael S. Lewis-Beck και Daniel S. Morey, *Journal of Interdisciplinary History* Τόμος 38, Τεύχος 1, εκδ. MIT Press Καλοκαίρι 2007, σελ.65-87

⁴⁶⁵ Vaughne Miller, *Openness and Transparency in the European Union*, Research Paper 94/107, εκδ. House of Commons Library 26 October 1994, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP94-107/RP94-107.pdf> (τ. πρόσβαση στις 27-09-2019) *« At the European Council in Corfu on 24-25 June 1994, the presidency was self-critical of progress so far in implementing the Edinburgh pledges, noting: The European Council ... stresses that openness and subsidiarity are essential components which require further elaboration. The Union must be built with the support of its citizens... An Inter-institutional Declaration on Democracy, Transparency and Subsidiarity adopted at the inter-institutional conference of the European Parliament, the Council and Commission on 25 October 1993 stated that the Council had agreed "to take steps to"- open some of its debates to the public;..... The Commission has also contributed to the openness debate5 and the Inter-institutional Declaration of October 1993 also listed the measures that the Commission had already taken or was in the process of taking: - wider consultations before presenting proposals, in particular publication of Green or White Papers on the topics listed in the 1993 legislative programme;»*

⁴⁶⁶ Joana Mendes, *όπ.π.* σελ. 332 η οποία παραπέμπει σε Commission communication 93/C63/02.

⁴⁶⁷ <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1946-ive-republique> (τ. πρόσβαση στις 20-04-2020)

⁴⁶⁸ Rozen Noguellou, *La décision administrative et son destinataire*, RFDA Τεύχος 4 εκδ. Dalloz Ιούλιος-Αύγουστος 2013 σελ.732 επ. *«Il ne faut toutefois pas exagérer l'importance de ces évolutions : dans la plupart des cas, la décision administrative demeure fabriquée dans la plus complète opacité, sans qu'à aucun moment les destinataires aient été informés. Il n'existe pas de principe général de transparence de l'action administrative. C'est pourtant un*

θέσπιση διατάξεων συμμετοχής των πολιτών στη διοικητική διαδικασία⁴⁶⁹. Για την ακρίβεια, κατά τον XX΄ αιώνα, συγκεκριμένα, η «*χαρτογράφηση*» του γαλλικού διοικητικού δικαίου αλλάζει και η αλλαγή αυτή καθορίζεται κυρίως από τις επιρροές του από το γερμανικό και αμερικάνικο διοικητικό δίκαιο⁴⁷⁰. Ο Rivero, ενδεικτικά, στο έργο του αναφέρεται στην Α.Ρ.Α., ως μία διαδικασία που παρέχει, a priori της έκδοσης της διοικητικής πράξης, εγγυήσεις για τον διοικούμενο. Τη συγκρίνει επιπλέον με το γαλλικό διοικητικό δίκαιο, για το οποίο εντοπίζει ένα έλλειμμα δημοκρατίας⁴⁷¹. Επισημαίνει ότι η θεωρία της εθνικής κυριαρχίας, όπως καθιερώθηκε μέσα από τη γαλλική επανάσταση και εδραιώθηκε στο Γαλλικό Σύνταγμα, οδήγησε σε μία συγκεκριμένη αντίληψη για το δημόσιο συμφέρον, η οποία είχε ως αποτέλεσμα, την άσκηση μονομερούς δημόσιας εξουσίας, από την πλευρά της Διοίκησης, με αδιαφορία ως προς τη συναίνεση του ιδιώτη⁴⁷². Γι' αυτό και αναζητά τη «*συμφιλίωση*» του δημοσίου συμφέροντος και των ιδιωτικών συμφερόντων, αναλύοντας δύο διαδικασίες: την «*εξήγηση*», που έρχεται a posteriori της λήψης της διοικητικής απόφασης και τη «*συμμετοχή*» του διοικουμένου a priori της έκδοσης, κατά την επεξεργασία της διοικητικής πράξης⁴⁷³. Εκλαμβάνει συγκεκριμένα την έννοια της «*συμμετοχής*» ως ένα είδος διαπραγμάτευσης⁴⁷⁴ μεταξύ των πολιτών και της δημόσιας αρχής, με τον Caritant στη συνέχεια να σημειώνει ότι «*Το να συμμετέχεις είναι να λαμβάνεις μέρος· δεν είναι να είσαι διάδικος ή να είσαι μέρος*»⁴⁷⁵ της διαδικασίας.

principe que l'on retrouve dans d'autres systèmes juridiques : il est très présent, par exemple, en droit américain avec l'Administrative procedure Act et, plus récemment, l'Open Government initiative»

⁴⁶⁹Βλ. Ενδεικτικά Hafida Belrhali-Bernard, *La Pratique des Consultations sur Internet par l'administration*, Revue française d'administration publique, Τεύχος 1, εκδ. Ecole nationale d'administration 2011, <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2011-1-page-181.htm> (τ. πρόσβαση στις 10-10-2019), σελ. 187 «*En effet, le renouvellement des procédures consultatives n'est pas un phénomène propre à la France. Le droit administratif américain et l'Administrative Procedure Act de 1946 prévoient différentes modalités de participation du public à l'élaboration des décisions administratives*»

⁴⁷⁰ Jean-Bernard Auby, *Le droit administratif français vu du droit comparé*, όπ.π. σελ.407, ο οποίος σημειώνει ειδικότερα «*L'influence du droit administratif américain, appuyée spécialement sur sa loi générale de procédure - l'Administrative Procedure Act de 1946 - se fait également sentir ici et là dans le monde (en Asie notamment).*»

⁴⁷¹ Grégory Houillon, Jean Rivero, *Démocratie et administration*, RFDA Τεύχος 5 εκδ. Dalloz Σεπτέμβριος 2009, σελ.1057 επ.

⁴⁷² Grégory Houillon, όπ.π., σελ.1057 επ. «*L'action administrative se caractérise essentiellement par son unilatéralisme. Il résulte de ce privilège de l'action administrative que, d'une part, l'acte émane de la seule volonté de l'Administration, et que, d'autre part, le consentement du destinataire de l'acte est indifférent à son édicition et sa mise en oeuvre. L'Administration dispose de cette prérogative exorbitante en raison de sa fonction (6), qui est de servir l'intérêt général, et de la conception qu'elle se fait de celui-ci. C'est Jean Rivero qui, dans son manuel de droit administratif, nous explique le mieux ces raisons : le pouvoir d'action unilatérale permet à l'Administration « de faire prévaloir l'intérêt général lorsqu'il se trouve en conflit avec des intérêts particuliers ». La théorie de la souveraineté nationale (8), telle qu'elle fut établie depuis la Révolution et telle qu'elle réside aujourd'hui dans la Constitution, détermine en droit français tant les moyens de l'action administrative que sa finalité. En résulte une certaine conception de l'intérêt général, qui a pour conséquence un exercice de la puissance publique rejetant formellement tout intérêt particulier, notamment au travers de la participation du destinataire de l'acte ou de l'utilisateur du service public»*

⁴⁷³ Grégory Houillon, όπ.π.

⁴⁷⁴ Grégory Houillon, όπ.π. «*La participation, comme le montre Rivero, engendre nécessairement une part de négociation : “ entre l'autorité et [l'administré], un dialogue se noue ; il peut faire valoir son point de vue, verser au dossier les éléments qu'il possède ; simultanément, il prend connaissance des données qui lui échappent ; ainsi collabore-t-il à l'élaboration de son propre destin “ »*

⁴⁷⁵ Grégory Houillon, όπ.π.

Η συμμετοχή ,στο πλαίσιο της μονομερούς δράσης της διοίκησης, σύμφωνα με το Rivero, αναμορφώνει επιπλέον την έννοια της «μονομέρειας»: πλέον δηλαδή, εκεί που η διοικητική πράξη αντικατόπτριζε τη μονομερή βούληση της Διοίκησης, τώρα με τη «συμμετοχή του αποδέκτη της διοικητικής πράξης», αναζητείται και η «συγκατάθεση» του. Το γεγονός αυτό «αποδυναμώνει» την έννοια της «μονομέρειας»⁴⁷⁶. Κρίνει όμως ότι δεν εμποδίζει τίποτα την εισαγωγή της συμμετοχικής διαδικασίας στο γαλλικό δίκαιο⁴⁷⁷. Η «*citoyenneté administrative*» αποτελεί ένα μέσο προς βελτίωση της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης⁴⁷⁸.

Ενδεικτικά, μετά το Μάη του '68 καθιερώνεται η συμμετοχή των διοικουμένων στα Πανεπιστημιακά Ιδρύματα⁴⁷⁹. Ο Barraud επιπλέον αναφέρει ότι το 1970 παρατηρείται άνθιση των εργαλείων διαβούλευσης. Εμφανίζονται οι πράσινοι βιβλίοι, οι λευκοί βιβλίοι, οι δημόσιες διαπραγματεύσεις («grenelles»), οι επιμορφώσεις («assises»), οι επιτροπές κρίσης, οι συνδιασκέψεις των πολιτών, οι γενικές συνελεύσεις, οι μελέτες επίπτωσης, οι δημόσιες έρευνες, οι δημόσιες αντιλογίες και άλλες στρογγυλές τράπεζες ή συνομιλίες. Τα εργαλεία αυτά συνιστούν σύμφωνα με αυτόν το αποτύπωμα μίας τάσης, που ήδη είχε παρατηρήσει το 1960 ο Jean Carbonnier ο οποίος χαρακτήριζε αυτή «τη νέα νομοθετική τέχνη» σαν «ένα μαθηματικό μέσο εξαγωγής του συλλογικού ασυνείδητου»⁴⁸⁰. Ωστόσο, η πολυμορφία αυτή αποτέλεσε αντικείμενο κριτικής υπό την έννοια ότι δημιουργούσε περαιτέρω σύγχυση σε ήδη συγκεχυμένο νομικά καθεστώς⁴⁸¹.

Αργότερα, με το νόμο υπ' αριθ. 82-213 της 2^{ας} Μαρτίου 1982 σχετικά με τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των κοινοτήτων, των υπηρεσιών και των περιφερειών, «η ανάπτυξη της συμμετοχής των πολιτών στην τοπική ζωή» κατοχυρώθηκε ως νομοθετικός σκοπός των διατάξεων που αφορούν στην τοπική αυτοδιοίκηση⁴⁸². Επίσης με το νόμο «Bouchardeau» της 13^{ης} Ιουλίου του 1983⁴⁸³, καθιερώθηκε η υποχρέωση υποβολής έργων χωροθέτησης και αποφάσεων που επηρεάζουν το περιβάλλον σε «δημόσια έρευνα» («enquête publique»)⁴⁸⁴, η οποία «εκδημοκρατίζεται»⁴⁸⁵ και διεξάγεται έκτοτε όχι μόνο ως εγγύηση της ιδιωτικής

⁴⁷⁶ Grégory Houillon, όπ.π.

⁴⁷⁷ Ibid

⁴⁷⁸ Ibidem

⁴⁷⁹ Grégory Houillon, όπ.π. παρ. σε Loi « E. Faure » n° 68-978 du 12 nov. 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur, JO 13 nov., p. 10579 ; art. 13

⁴⁸⁰ Boris Barraud, όπ.π., σελ. 11 παρ. σε J. CARBONNIER, « Tendances actuelles de l'art législatif en France », in Essai sur les lois, 2e éd., Paris, Defrénois, 1995, p. 279 (cité par M. MEKKI, « Propos introductifs sur le droit souple », in Association Henri Capitant, Le droit souple, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2009, p. 10).

⁴⁸¹ Boris Barraud όπ.π. ο οποίος παρ. σε J. HERVOIS, La production de la norme juridique en matière scientifique et technologique, thèse, Université de La Rochelle, 2011, p. 466). «*Par exemple, un jeune chercheur ayant consacré une thèse au sujet en vient à demander « que soient purement et simplement abandonnées les appellations d'“états généraux”, d'“assises” et de “gRenélles”, qui n'ont aucune consistance juridique, qui jettent la confusion dans les esprits et qui ont donné lieu à des formules d'association des citoyens aux processus décisionnels publics qui sont déjà largement discréditées »*»

⁴⁸² Michel Prieur, Julien Bétaille, Marie-Anne Cohendet, Hubert Delzangles, Jessica Makowiak, Pascale Steichen, Droit de l'environnement, όπ.π., σελ. 165

⁴⁸³ « Loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement»

⁴⁸⁴ Άρθρο 1 v. 83-630 της 12^{ης} Ιουλίου 1983 <https://www.legifrance.gouv.fr> (τ. πρόσβαση στις 17-10-2019)

⁴⁸⁵ Marlène Thomassian, La concertation du public au niveau local : du monologique au dialogique

περιουσίας κατά των διαδικασιών απαλλοτριώσης, αλλά και με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος⁴⁸⁶. Ταυτόχρονα, ενισχύεται ευρύτερα η συμμετοχή του διοικουμένου ως θεσμός της δημόσιας διοίκησης το 1983 με το νόμο περί εκδημοκρατισμού του δημοσίου τομέα⁴⁸⁷.

Στο σύγχρονο ελληνικό διοικητικό δίκαιο, η διαβούλευση εμφανίζεται αρχικά στο πλαίσιο του πολεοδομικού δικαίου. Το άρθρο 3 παρ.1 του Ν.Δ. της 17-07-1923, προβλέπει τη μαζική ειδοποίηση του κοινού και τη δυνατότητα υποβολής ενστάσεων των πολιτών στη διαδικασία προ της έγκρισης του πολεοδομικού σχεδίου. Η διάταξη αυτή, αν και χαρακτηρίζεται πρωτότυπη για την εποχή της, εν τέλει επικρίνεται ως ανεπαρκής⁴⁸⁸, άλλοτε δε ως «πατεernalιστική» και «μονόδρομη»⁴⁸⁹. Ο Χριστοφιλόπουλος υποστηρίζει ότι η διαβούλευση στην ελληνική πολεοδομική νομοθεσία φαίνεται περισσότερο να μοιάζει με διαδικασία δημοσιότητας⁴⁹⁰. Σε αυτό δηλαδή το είδος διαβούλευσης παρατηρείται απουσία του στοιχείου ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ διοικουμένου, κατά τη διαμόρφωση της ρύθμισης, γεγονός που αποδυναμώνει στην πράξη τη συμμετοχή των πολιτών και απομειώνει το ενδιαφέρον ως προς τη χρήση της προβλεπόμενης διαδικασίας. Χαρακτηριστικά, το δικαίωμα μόνο της «ένστασης», δηλαδή της απόρριψης της ρύθμισης από τους «ενδιαφερομένους», καταλήγει να προσελκύει ένα συγκεκριμένο είδος συμμετεχόντων προς προάσπιση καθαρά ατομικών συμφερόντων και συγκριμένα των εχόντων ιδιοκτησιακά δικαιώματα. Κατά συνέπεια η διαδικασία παραγωγής της ρύθμισης με αυτόν τον τρόπο στερείται της ευκαιρίας να λάβει υπόψη της τις ευρύτερες παραμέτρους⁴⁹¹. Μεταγενέστερα νομοθετήματα προσπαθούν να επιλύσουν το ζήτημα της αποτελεσματικής εφαρμογής των διατάξεων με διάφορους τρόπους, χωρίς όμως να εντοπίζουν τη ρίζα του. Για παράδειγμα, ο ν. 947/1979 προβλέπει εκτεταμένη προθεσμία έκθεσης της γενικής μελέτης μιας οικιστικής περιοχής επί ένα μήνα και προθεσμία δύο μηνών από τη δημοσίευσή της προς υποβολή ενστάσεων κατά της μελέτης⁴⁹².

Ακολούθως, στο ν. 1337/1983 «Για την επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων κ.λπ.», όπως συμπληρώθηκε με το ν. 2508/1997 «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη κλπ.» προβλέπονταν δύο

Le cas des projets de transport. Management international, Τόμος 9 Τεύχος 1 εκδ. HEC Montréal, 2004, , <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00280234/document> (τ. πρόσβαση στις 10-11-2019), σελ.99-116 « *L' enquête publique est une vieille procédure du Code de l'Urbanisme qui a été conçue en 1810 dans le but de garantir la protection du droit de propriété lors des expropriations.....C'est réellement sous l'impulsion de la loi Bourchardeau du 12 juillet 1983, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, que cette procédure s'émancipe du simple rôle de garante des droits des propriétés, pour devenir un dispositif d'information et de recueil des avis du public.*»)

⁴⁸⁶ <https://www.debatpublic.fr/textes-applicables> (τ. πρόσβαση στις 17-10-2019)

⁴⁸⁷ Grégory Houillon, όπ.π. παρ. σε Loi n° 83-675 du 26 juill. 1983 relative à la démocratisation du secteur public, JO 27 juill. 2326 ; not. art. 5-2°

⁴⁸⁸ Ψύγκας Αθανάσιος-Ευστράτιος, όπ.π., σελ.51 βλ. Σκουρής Βασίλειος, Χωροταξικό και πολεοδομικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα 1991, σελ 140 «*Ελάχιστοι ήταν πολίτες που λάμβαναν γνώση της σχεδιαζόμενης ρύθμισης, με αποτέλεσμα η συμμετοχή των πολιτών, που θεωρείται ουσιαστική προϋπόθεση, να εμφανίζεται περιορισμένη*»

⁴⁸⁹ Δημήτρης Χριστοφιλόπουλος, Πολιτιστικό Περιβάλλον-Χωρικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη, Διαμόρφωση πολιτιστικού (ανθρωπογενούς) περιβάλλοντος μέσω χωροταξικού & Πολεοδομικού Σχεδιασμού, εκδ. Δίκαιο & Οικονομία Π.Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα 2002, σελ. 419- 420 υποσημ.1

⁴⁹⁰ Δημήτρης Χριστοφιλόπουλος, όπ.π.,σελ. 425

⁴⁹¹ Δημήτρης Χριστοφιλόπουλος, όπ.π.

⁴⁹² Χριστίνα Μήτση, Ο ρυθμιστικός ρόλος της Δημόσιας Διαβούλευσης στο Ελληνικό Δημόσιο Δίκαιο σε Βασίλειος Τζέμος (επιμ.) Πρακτικά 2^{ου} Ετήσιου Επιστημονικού Συνεδρίου Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) , 15-16 Μαΐου 2015, http://www.dimosiodikaio.gr/docs/praktika_2syn.pdf (τ. πρόσβαση στις 16-10-2019), σελ. 224

επίπεδα πολεοδομικού σχεδιασμού. Πρώτον, η έγκριση του γενικού πολεοδομικού σχεδίου (Γ.Π.Σ.) και του σχεδίου χωρικής και οικιστικής ανάπτυξης ανοικτών πόλεων (Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π.) αποτελούσαν το πρώτο επίπεδο σχεδιασμού. Δεύτερον, η πολεοδομική μελέτη αποτελούσε το δεύτερο επίπεδο. Αναφορικά με το πρώτο επίπεδο, το άρθρο 3 του ν. 1337/83 εισήγαγε την έννοια της ανοικτής συγκέντρωσης ως τρόπο δημοσιοποίησης των αποφάσεων⁴⁹³. Η έννοια όμως αυτή χαρακτηρίστηκε ως αόριστη, καθώς δεν ήταν σαφές αν πρόκειται για αμφίδρομη ή για μονόδρομη πληροφόρηση των πολιτών⁴⁹⁴. Ως προς το δεύτερο επίπεδο, το άρθρο 7 του ν. 1337/83 ακολουθείται για την έγκριση πολεοδομικής μελέτης, η ίδια διαδικασία με το ν.δ. της 17-07-1923, δηλαδή η δημοσιότητα της μελέτης για ενημέρωση των πολιτών και η υποβολή ενστάσεων. Ο βαθμός συμμετοχής του δεύτερου επιπέδου είναι μικρότερος σε σύγκριση με τον πρώτο⁴⁹⁵. Στο άρθρο 30 του νόμου αυτού, εισάγεται, επίσης, ο θεσμός της «πολεοδομικής επιτροπής γειτονιάς» (Π.Ε.Γ), η οποία έχει γνωμοδοτική αρμοδιότητα προς το συνοικιακό συμβούλιο ή το συμβούλιο του δημοτικού διαμερίσματος ή προς το δημοτικό κοινοτικό συμβούλιο. Ωστόσο, ο ρόλος του οργάνου αυτού είναι αποδυναμωμένος, καθώς συνιστά γνωμοδοτικό όργανο σε άλλο γνωμοδοτικό όργανο (Ο.Τ.Α.)⁴⁹⁶.

Σύμφωνα, επιπλέον, με το άρθρο 1 παρ. 4 του νόμου 2508/1997, η πραγμάτωση των σκοπών του νόμου, δηλαδή ο καθορισμός των κατευθυντηρίων αρχών, των όρων των διαδικασιών και των μορφών πολεοδομικού σχεδιασμού για τη βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των ευρύτερων περιοχών των πόλεων, επιδιώκεται με διαδικασίες συμμετοχής και αποκέντρωσης, που περιλαμβάνουν, εκτός των άλλων, κατά το δυνατόν την ενεργό συμμετοχή του πολίτη και των κοινωνικών φορέων στη διαμόρφωση των επιλογών, των στόχων και των προτεραιοτήτων, στη διάρθρωση των επιμέρους σχεδίων και προγραμμάτων και στην παρακολούθησή τους⁴⁹⁷. Με βάση, τέλος, το άρθρο 12 του ν. 2742/1999, θεσμοθετήθηκαν τα «Σ.Ο.Α.Π.» («Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων»). Ο ολοκληρωμένος σχεδιασμός λαμβάνει υπόψη του όχι μόνο το φυσικό περιβάλλον, αλλά και το κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο. Η διαδικασία κατάρτισης των Σ.Ο.Α.Π. μπορεί να κινηθεί είτε από την κρατική διοίκηση (ΥΠΕΧΩΔΕ, περιφέρεια) είτε από την τοπική αυτοδιοίκηση (πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια). Σε κάθε περίπτωση κίνησης της διαδικασίας, ο οικείος Ο.Τ.Α. μεριμνά για την ευρύτερη δυνατή δημοσιοποίηση της πρότασης εκπόνησης του Σ.Ο.Α.Π. προς το κοινό, με κάθε πρόσφορο μέσο, όπως ανακοινώσεις στον ηλεκτρονικό και έντυπο τύπο, ανοικτές συγκεντρώσεις κ.λπ.. Μεριμνά επίσης και για την καταγραφή των απόψεων⁴⁹⁸. Ωστόσο, σε αντίθεση με τη συμμετοχή στα Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π. ή στα Γ.Π.Σ. του ν. 2508/1997, οι πολίτες δε συμμετέχουν στην αρχική φάση του σχεδιασμού. Συγκεκριμένα το κοινό πληροφορείται την κατάρτιση της πρότασης και καλείται να διατυπώσει τις απόψεις του, χωρίς όμως να φαίνεται αν η άποψη αυτή επηρεάζει την πρόταση ή όχι. Φέρει δηλαδή, μάλλον, η συμμετοχή περισσότερο νομιμοποιητικό χαρακτήρα⁴⁹⁹.

⁴⁹³ «θα πρέπει να επιδιώκεται η συμμετοχή των ενδιαφερομένων πολιτών στη σύνταξη του γενικού πολεοδομικού σχεδίου με κάθε τρόπο, όπως ανοικτές συγκεντρώσεις ή ενημέρωση από τον τύπο. Για τη συμμετοχή αυτή, πρέπει να γίνεται ρητή μνεία στη σχετική απόφαση του οικείου Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου»

⁴⁹⁴ Δημήτρης Χριστοφιλόπουλος, ό.π., σελ. 422

⁴⁹⁵ Δημήτρης Χριστοφιλόπουλος, ό.π., σελ. 423

⁴⁹⁶ Δημήτρης Χριστοφιλόπουλος, ό.π.

⁴⁹⁷ Δημήτρης Χριστοφιλόπουλος, ό.π., σελ. 424

⁴⁹⁸ Δημήτρης Χριστοφιλόπουλος, ό.π., σελ. 425

⁴⁹⁹ Δημήτρης Χριστοφιλόπουλος, ό.π.

1.4.3. Η εμφάνιση στην καθαυτό διαβουλευτική διαδικασία

Από τα μέσα περίπου της δεκαετίας του 2000 και εντεύθεν, λόγω και της επιρροής και ενσωμάτωσης του διεθνούς δικαίου, το οποίο είχε αναπτυχθεί σημαντικά, δημιουργείται ένα σύστημα περισσότερο λεπτομερών διατάξεων που αφορούν στην οργάνωση και διεξαγωγή της δημόσιας διαβούλευσης σε επίπεδο εσωτερικών εννόμων τάξεων. Σκοπός των διατάξεων αυτών είναι η εμφάνιση ως προς τις προδιαγραφές της διαβουλευτικής διαδικασίας και η πραγμάτωση των λειτουργιών της συμμετοχής του κοινού.

Χαρακτηριστικά, μετά το 1992, η Hansard Society αναφέρεται στη γενική δυσαρέσκεια για την ποιότητα των νόμων, που παρουσιάζεται στο Ηνωμένο Βασίλειο, και επιλέγει να προτείνει την ευρύτερη διαβούλευση ως μια λύση στο πρόβλημα αυτό⁵⁰⁰. Ορισμένα επίσης κοινωνικά γεγονότα, που καταγράφονται από τη θεωρία, απαιτούν έτι περαιτέρω την ανάγκη για ανάπτυξη του προνομοθετικού ελέγχου των νομοσχεδίων. Ενδεικτικά, αναφέρεται για το Νομοσχέδιο Υποστήριξης Παιδιών του 1990-91, ότι μετά τη θέση σε ισχύ της σχετικής εκδοθείσας νομοθετικής Πράξης, τα Μέλη του Κοινοβουλίου βρέθηκαν ενώπιον πλήθους δυσαρεστημένων γονέων στις εκλογικές τους περιφέρειες. Αυτό συνέβη λόγω των απρόβλεπτων συνεπειών του νόμου αυτού. Όπως σημειώνεται, «αυτή ήταν η κινητήρια δύναμη για την ενθάρρυνση των υπουργών των Εργατικών από το 1997 και μετά, να ευνοούν τον προ-νομοθετικό έλεγχο.»⁵⁰¹. Μέχρι τότε εμφανίζονται ορισμένοι θεσμοί δημόσιας διαβούλευσης στην έννομη αυτή τάξη. Για παράδειγμα, με την Transport and Works Act του 1992, θεσπιζόταν μία διαδικασία δημόσιας τοπικής έρευνας⁵⁰². Αντίστοιχα, στην Town Planning Act του 1990 προβλεπόταν ειδικότερα τρία στάδια εμπλοκής των πολιτών στην προετοιμασία και υιοθέτηση των χωροταξικών και τοπικών σχεδίων⁵⁰³. Στο πλαίσιο αυτό ειδικότερα, η αρμόδια αρχή μπορούσε να διενεργήσει ένα είδος κλειστής διαβούλευσης, τη «δημόσια εξέταση» («examination in public»). Η Διοίκηση προσκαλούσε συγκεκριμένα άτομα προς συμμετοχή, με σκοπό την συζήτηση στρατηγικών κατά την κρίση της θεμάτων και στη συνέχεια, έθετε εκ νέου το τελικό επεξεργασμένο κείμενο σε διαβούλευση, δημοσιεύοντάς το σε μία τοπική εφημερίδα, εφόσον αποφάσιζε να υιοθετήσει τις υποβληθείσες σε αυτή προτάσεις⁵⁰⁴. Ωστόσο, η Ζιάμου παρατηρεί ότι για το στάδιο της «δημόσιας εξέτασης» ασκήθηκε σημαντική κριτική, διότι άφηνε «απόλυτη» διακριτική ευχέρεια στη διοίκηση να καθορίζει τα άτομα που θα διενεργούσαν την

⁵⁰⁰ Andrew Kennon, Pre-legislative scrutiny of draft Bills, Public Law, Τεύχος 3, εκδ. Public law εκδ. Sweet & Maxwell Φθινόπωρο 2004, login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 10-02-2019), σελ. 477 «Dissatisfaction with the quality of legislation was highlighted in 1992 by the Hansard Society in its report Making the Law: "The overriding concern of many bodies ... is of many bills being presented to Parliament "half-baked", that is to say with detail remaining to be worked out and consequently large numbers of government amendments having to be tabled in Parliament." The report identified clearer drafting, wider consultation and improved parliamentary procedures as possible solutions.»

⁵⁰¹ Andrew Kennon, ό.π., σελ. 478

⁵⁰² Yvonne Rydin, Urban and Environmental Planning in the UK, εκδ. MacMillan 1998, σελ. 233

⁵⁰³ Βλ. Theodora Ziamou, Rulemaking Participation and the Limits of Public Law in the USA and Europe, ό.π., σελ 153

⁵⁰⁴ Βλ. Theodora Ziamou, Rulemaking, Participation and the Limits of Public Law in the USA and Europe, ό.π., σελ. 153-154, η οποία επισημαίνει ότι οι διατάξεις αυτές αφαιρέθηκαν από το κύριως κείμενο της Town Planning Act του 1990

εξέταση αυτή. Έτσι αρνείται στους πολίτες την ευκαιρία να επηρεάσουν ένα σχέδιο, προς χάριν επιχειρηματικών ή εμπορικών συμφερόντων⁵⁰⁵.

Η Βρετανική Κυβέρνηση τον Αύγουστο του 1998 εκδίδει τον Better Regulation Guide, ο οποίος συμπεριλάμβανε δύο ενότητες. Σύμφωνα με τη Ζιάμου, η πρώτη είχε ως αντικείμενο τη λήψη υπόψη των επιλογών κατά την επεξεργασία της κανονιστικής πρότασης και τη διαβούλευση στις επιλογές αυτές. Για την ακρίβεια, ο Οδηγός αυτός πρότεινε ότι οι κυβερνητικοί υπάλληλοι διαβουλεύονται ευρέως με όλες τις ομάδες που επηρεάζονται, μεταξύ των οποίων οι πολίτες, οι επιχειρήσεις και οι εθελοντικοί οργανισμοί δημοσίου συμφέροντος. Η δε δεύτερη ενότητα θέσπιζε οδηγίες σχετικά με την Εκτίμηση Κανονιστικών Επιπτώσεων («Regulatory Impact Assessement»), δηλαδή ένα έγγραφο που περιλαμβάνει κανονιστικές προτάσεις και νέα νομοθεσία που επιβάλλει ή ελαττώνει τα κόστη των επιχειρήσεων, των ιδρυμάτων και των εθελοντικών ενώσεων. Αναφέρεται ειδικότερα, το «Litmus Test», δηλαδή η διαβούλευση με τις μικρές επιχειρήσεις, που αποτελεί το έκτο από τα δέκα στάδια της διαδικασίας αυτής. Το στάδιο αυτό, όπως υπογραμμίζεται, προσομοιάζει με την κανονιστική διαπραγμάτευση των Η.Π.Α.⁵⁰⁶.

Ωστόσο, ο Cane παρατηρεί ότι, αν και συνήθως η διαβουλευτική διαδικασία εντοπίζεται ως ένα κοινό χαρακτηριστικό στους νόμους που αποδίδουν κανονιστική εξουσία σε μία αρχή, δεν έχει θεσπιστεί εκ του νόμου κάποια γενική υποχρέωση της Διοίκησης για διαβούλευση. Όπως υπογραμμίζει, δεν απαιτείται από κάποιο κανόνα «γενικής εφαρμογής» του common law η διαβούλευση ως τμήμα της διαδικασίας παραγωγής «σκληρών κανόνων»⁵⁰⁷. Παρόλα αυτά, μια διοικητική αρχή μπορεί να υποχρεωθεί να διενεργήσει διαβουλευτική διαδικασία, εφόσον έχει δημιουργήσει σε ορισμένα άτομα ή μία ομάδα ανθρώπων μία «εύλογη προσδοκία» ότι η διαβούλευση θα λάβει χώρα⁵⁰⁸. Γι' αυτό και ακόμη πιο πρόσφατα, το 2000, όταν υιοθετήθηκε από την αγγλική κυβέρνηση ο Κώδικας Πρακτικής σε Διαβούλευση, ορίστηκε ότι αυτός δε δημιουργεί γενική υποχρέωση για διαβούλευση στα κυβερνητικά όργανα, αλλά αποτελεί απλά ένα κώδικα καλής πρακτικής⁵⁰⁹.

Στο Ενωσιακό δίκαιο, στα τέλη του 1990, αναπτύσσεται πλέον πιο συστηματικά ένας διάλογος για το κατά πόσο η «Κοινωνία των πολιτών» πρέπει να λαμβάνει μέρος στη διαδικασία

⁵⁰⁵ Theodora Ziamou, Rulemaking, Participation and the Limits of Public Law in the USA and Europe, όπ.π., σελ. 154

⁵⁰⁶ Theodora Ziamou, Rulemaking, Participation and the Limits of Public Law in the USA and Europe, όπ.π. σελ. 118-119

⁵⁰⁷ Peter Cane, όπ.π. , σελ. 289-290 «*Provision for pre-legislative consultation with interested parties is now a common feature of statutes conferring rule-making power, but there is no general statutory provision requiring pre-legislative consultation. Moreover, there is no common law rule of general application requiring consultation as part of the process of making administrative hard rules.*»

⁵⁰⁸ Peter Cane, όπ.π. σελ. 290

⁵⁰⁹ Peter Cane, όπ.π. και HM Governement, Code of Practice on Consultation, Better Regulation Executive- Έκδοση 3^η 2008,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100807/file47158.pdf (τ. πρόσβαση στις 20-10-2019) «*This Code is not intended to create a commitment to consult on anything, to give rise to a duty to consult, or to be relied on as creating expectations that the Government will consult in any particular case. The issues on which the Government decides to consult depend on the circumstances in each case*»

παραγωγής νόμων και κανονισμών⁵¹⁰. Όπως αναφέρεται στη βιβλιογραφία επίσης, η επέκταση της Επιτροπολογίας⁵¹¹ εκκίνησε τη συζήτηση περί συνταγματικότητας της διαφάνειας και της δημοκρατικής νομιμοποίησης της νομοπαραγωγικής διαδικασίας στο κοινοτικό δίκαιο⁵¹².

Οι αλλαγές αυτές για μεγαλύτερη διαφάνεια εδραιώνονται και με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, επίσης, προ της υπογραφής της Συνθήκης της Νίκαιας, ξεκινά στις 15 Φεβρουαρίου το 2000 το «*Διάλογο για την Ευρώπη*», όπου παρείχε στους πολίτες την ευκαιρία να παρακολουθήσουν τις διαδικασίες υιοθέτησης και να εκφράσουν τις παρατηρήσεις τους⁵¹³. Επιπλέον, το 2002, η Επιτροπή δημοσιεύει την ανακοίνωσή: «*Προς μία ενισχυμένη κουλτούρα διαβούλευσης και διαλόγου-Γενικές Αρχές και ελάχιστες προδιαγραφές για διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών από την Επιτροπή*»⁵¹⁴ ως συμπληρωματικό έγγραφο

⁵¹⁰ Η Επιτροπολογία είναι η διαδικασία παραγωγής εκτελεστικών πράξεων, μετά από γνωμοδότηση εξειδικευμένων επιτροπών, που αντιπροσωπεύουν τα κράτη μέλη και συνεπικουρούν την Επιτροπή στην παραγωγή δευτερογενών ρυθμίσεων σε ορισμένους τομείς που προβλέπονται ειδικά από το ενωσιακό δίκαιο Βλ. Francesca Bignami, όπ.π. σελ. 61-62, 72

⁵¹¹ August Reinisch, *Essentials of EU law*, εκδ. Cambridge University Press 2012, σελ. 30 και https://ec.europa.eu/info/implementing-and-delegated-acts/comitology_el (τ. πρόσβαση στις 19-04-2020)

⁵¹² Για τη συζήτηση αυτή βλ. ενδεικτικά August Reinisch, όπ.π., σελ. 30-31, 57«*The notion of 'comitology' basically signifies a complicated system of law-making under the supervision of specialised committees, which represent Member States and assist the Commission in areas of law-making delegated by the Council. To a considerable extent, comitology applied in the fields of agriculture, fisheries and competition law. [...] According to the Comitology Decision 1999/468/EC, one has to distinguish between so-called:*

- *advisory committees, which have only consultative functions;*
- *management committees, whose qualified majority rejection of a Commission draft refers the matter to the Council; and*
- *regulatory committees, whose approval is required for the Commission.*

Because of the vast transfer of law-making powers from the Council to the Commission (more than two-thirds of all regulations are adopted under delegated law-making procedures), comitology has been questioned repeatedly from a constitutional point of view.

A first concern was the lack of transparency in the comitology system. Hence, a clearer hierarchy of norms as well as standardization of procedures seemed necessary. Another major concern was the potential threat comitology posed to the Union's institutional balance. This involved the relationship between the Council and the Commission as well as the problem of the lack of parliamentary control over the Commission, since the comitology committees only included representatives of Member States [...] Since the 1990s the debate about the democratic legitimacy of the EU has focused on a number of actual and perceived deficiencies, mostly under the concept of 'democratic deficit'. It stands for a lack of direct democratic law-making as a result of less than fully representative decision making, for a 'bypassing of democracy' through comitology and other legislative techniques where the executive dominates, and for the 'transparency and complexity issue' resulting from Council voting behind closed doors, etc.»

⁵¹³ Xenophon A. Yataganas, *The Treaty of Nice: The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union—A Continental Perspective*, *European Law Journal*, Τόμος 7, Τεύχος 3, εκδ. Wiley Publishing Σεπτέμβριος 2001, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-0386.00130> (τ. πρόσβαση στις 10-01-2018), σελ. 248.

⁵¹⁴ Commission of The European Communities, *Communication From The Commission Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, Brussels, 11.12.2002, COM(2002) 704 final <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:en:PDF> (τ. πρόσβαση στις 10-11-2019)

της Λευκής Βίβλου για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση του 2001⁵¹⁵. Παράλληλα, κατάρτισε σχέδιο δράσης που αποσκοπούσε στην απλοποίηση και βελτίωση του ρυθμιστικού πλαισίου⁵¹⁶.

Στη Συνθήκη της Λισαβόνας, στο άρθρο 10 της ΣΕΕ κατοχυρώνεται ως θεμελιώδης αρχή, η αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Ωστόσο, σύμφωνα με το άρθρο 11 της ΣΕΕ : *«1. Τα θεσμικά όργανα δίδουν, με τα κατάλληλα μέσα, στους πολίτες και στις αντιπροσωπευτικές ενώσεις τη δυνατότητα να γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημόσια τις γνώμες τους σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης.*

2. Τα θεσμικά όργανα διατηρούν ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών.

3. Προκειμένου να εξασφαλίζεται η συνοχή και η διαφάνεια των δράσεων της Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διεξάγει ευρείες διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη.

4. Πολίτες της Ένωσης, εφόσον συγκεντρωθεί αριθμός τουλάχιστον ενός εκατομμυρίου, υπήκοοι σημαντικού αριθμού κρατών μελών, μπορούν να λαμβάνουν την πρωτοβουλία να καλούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, να υποβάλει κατάλληλες προτάσεις επί θεμάτων στα οποία οι εν λόγω πολίτες θεωρούν ότι απαιτείται νομική πράξη της Ένωσης για την εφαρμογή των Συνθηκών.

Οι διαδικασίες και προϋποθέσεις που απαιτούμενοι για τη διατύπωση της εν λόγω πρωτοβουλίας καθορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 24, πρώτο εδάφιο της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.» Προβλέπεται δηλαδή γενική υποχρέωση των θεσμικών οργάνων για την τήρηση διαλόγου με την Κοινωνία των Πολιτών και το δικαίωμα πρότασης των πολιτών προς την Επιτροπή με σκοπό την Νομοθετική Πρωτοβουλία.

Το άρθρο αυτό αποτελεί απευθείας «δάνειο» από τη Συνταγματική Συνθήκη⁵¹⁷. Προ της θέσπισης του άρθρου αυτού, αν και είχε αναπτυχθεί σημαντική «ρητορική», αναφορικά με τη νομιμοποίηση των αποφάσεων που επιτρέπει η συμμετοχή, τα θεσμικά όργανα δεσμεύονταν σε περιορισμένο βαθμό ως προς την τήρηση συμμετοχικών διαδικασιών⁵¹⁸. Το ΔΕΚ δεν είχε αναγνωρίσει υποχρέωση συμμετοχής του κοινού σε κάθε νομοπαραγωγική διαδικασία⁵¹⁹, παρά το ενδεχόμενο έρεισμα αυτής και στην αρχή του κράτους δικαίου⁵²⁰. Για παράδειγμα, στην υπόθεση Atlanta κατά Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το ΔΕΚ έκρινε ότι η Επιτροπή δεν είχε υποχρέωση να προβεί σε περαιτέρω διαβούλευση με τις διάφορες κατηγορίες επιχειρηματιών, αφού ο επίδικος Κανονισμός (ΕΟΚ) 404/93 δεν αφορούσε την αιτούμενη άμεσα και ατομικά, γεγονός που θα επέβαλε ακρόαση, ενώ στο «πλαίσιο διαδικασίας εκδόσεως κοινοτικής πράξεως βασιζομένης σε άρθρο της Συνθήκης, οι μόνες υποχρεώσεις διαβουλεύσεως που υπέχει ο

⁵¹⁵ Francesca Bignami, *όπ.π.* σελ. 72

⁵¹⁶ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής, Σχέδιο δράσης «Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος », Βρυξέλλες, 5.6.2002, COM(2002) 278 Τελικό <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2002/EL/1-2002-278-EL-F1-1.Pdf> (τ. πρόσβαση στις 10-11-2019)

⁵¹⁷ Paul Craig, *The Lisbon Treaty*, εκδ. Oxford University Press 2010, σελ. 66

⁵¹⁸ Paul Craig, *The Lisbon Treaty*, *όπ.π.*, σελ. 67

⁵¹⁹ Susan Rose-Ackerman, Stefanie Egidy, James Fowkes, *όπ.π.*, σελ. 219

⁵²⁰ Joana Mendes, *όπ.π.*, σελ. 333

κοινοτικός νομοθέτης είναι εκείνες που επιβάλλει το σχετικό άρθρο»⁵²¹. Επιπρόσθετα, όπως υπογραμμίζεται, και ο ρόλος της Επιτροπής ως έχουσας τη νομοθετική πρωτοβουλία και η ελευθερία που η ιδιότητα αυτή, ενδεχομένως, απαιτεί, δύναται να χαρακτηριστεί ως ένας λόγος, που δεν ενισχύθηκαν τα συμμετοχικά δικαιώματα κατά τη νομοπαραγωγική διαδικασία⁵²². Ωστόσο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με το Ψήφισμα του της 15ης Ιανουαρίου 2013, που περιέχει συστάσεις προς την Επιτροπή σχετικά με το διοικητικό δικονομικό δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁵²³, ζήτησε από την Επιτροπή να του υποβάλει, πρόταση κανονισμού με στόχο τη «διασφάλιση του δικαιώματος στη χρηστή διοίκηση μέσω μιας ανοιχτής, αποτελεσματικής και ανεξάρτητης διοίκησης, βάσει ενός ευρωπαϊκού διοικητικού δικονομικού δικαίου», ο οποίος «πρέπει να ισχύει για τα θεσμικά όργανα, τους οργανισμούς, τα γραφεία και τις υπηρεσίες της Ένωσης («διοίκηση της Ένωσης») στις σχέσεις τους με το κοινό.»⁵²⁴.

Αναφορικά με τη Γαλλία, ορισμένοι θεωρητικοί αναφέρονται σε δύο νομοθετικά κύματα στη σύγχρονη εποχή, τα οποία αφορούν στη ρύθμιση της «εξωτερικής διαβούλευσης», σε αντιπαράθεση με την «εσωτερική διαβούλευση» που αφορά στο διάλογο και στη ζύμωση, που συμβαίνει εντός των οργανώσεων και ενώσεων, που επιδιώκουν να διασφαλίσουν το δημόσιο ή το συλλογικό συμφέρον⁵²⁵. Το πρώτο νομοθετικό κύμα αρχίζει στις αρχές της δεκαετίας του 1990. Αφορά στη διασφάλιση της αναγκαιότητας της διαβούλευσης, της πληροφόρησης και της διαπραγμάτευσης. Το δεύτερο κύμα τοποθετείται χρονικά στα τέλη της δεκαετίας αυτής, αρχές της δεκαετίας του 2000 και εξειδικεύει το ρόλο των ενώσεων συμφερόντων στη διαδικασία διαβούλευσης⁵²⁶. Ήδη, όμως, στη γαλλική έννομη τάξη, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, είχαν υιοθετηθεί ρυθμίσεις με σκοπό την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών στη λήψη αποφάσεων και πριν τη δεκαετία του 1990, που φαίνεται ως η εποχή της ακμής του νομοθετικού γαλλικού πλαισίου δημόσιας διαβούλευσης.

Στο νόμο περί προσανατολισμού για την πόλη της 13ης Ιουλίου του 1991, η προηγούμενη διαπραγμάτευση με τους κατοίκους ανάγεται σε μία από τις γενικές αρχές του αστικού σχεδιασμού⁵²⁷. Στη συνέχεια, ο δεύτερος Τίτλος του νόμου για την τοπική

⁵²¹ ΔΕΕ, Atlanta κατά Ευρωπαϊκής Κοινότητας, C-104/97 P, Απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 14ης Οκτωβρίου 1999, σκ.13, 32, 38

⁵²² Joana Mendes, ό.π., σελ 339 «*The EU legislator has not been active in fostering participation rights in rulemaking procedures of EU institutions and executive bodies. This may be partially explained by the fact the Commission is the legislative initiator par excellence and it is not inclined to give away its free choice in deciding who, when and how to consult.*»

⁵²³ <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//EL> (τ. πρόσβαση στις 28-10-2019)

⁵²⁴ Ibid, Σύσταση 1 σχετικά με τον στόχο και το πεδίο εφαρμογής του προς έγκριση κανονισμού)

⁵²⁵ Emiliano Grossman και Sabine Saurugger, ό.π., <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2006-2-page-299.htm> (τ. πρόσβαση στις 01-02-2020), σελ. 310 «*La délibération interne, quant à elle, se déroule au sein même des groupes d'intérêt. Elle est nécessaire pour changer les préférences des membres. Les représentants ne peuvent (et ne doivent) pas changer d'opinion sans consulter leurs membres au préalable et obtenir leur accord. S'appuyant sur ce large réseau d'élites, les décideurs prennent leur décision, une fois le compromis maximal établi, dans l'intérêt général des citoyens.*»

⁵²⁶ Emiliano Grossman και Sabine Saurugger, ό.π.

⁵²⁷ Βλ. LOI d'orientation pour la ville (n° 91-662 du 13 juillet 1991), Τίτλος 1^{ος} «PRINCIPES GENERAUX», Άρθρο 4 παρ. 1 <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 01-02-2019) «*Lors de toute action ou opération, au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, qui, par son ampleur ou par sa nature, modifie*

αυτοδιοίκηση της 6ης Φεβρουαρίου του 1992, έχει ρητά ως αντικείμενο την τοπική δημοκρατία⁵²⁸. Το νομοθετικό πλαίσιο, επιπλέον, της δημόσιας διαβούλευσης αποσαφηνίζεται ακόμη περισσότερο με ένα σύνολο ρυθμίσεων που αφορούν κυρίως στην περιβαλλοντική διαβούλευση. Πιο χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η εγκύκλιος «Bianco», η εγκύκλιος «Billardon», ο νόμος «Barnier» και ο νόμος «Vouynet», για το διατακτικό των οποίων αναλυτική αναφορά έχει γίνει ήδη αναλυτικά ανωτέρω⁵²⁹. Με την συνταγματική αναθεώρηση του 1993 το «Οικονομικό Συμβούλιο» αναδιοργανώνεται σε «Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο»⁵³⁰. Στη συνέχεια, με την έκδοση του νόμου υπ' αριθμ. 2002-776 της 27 Φεβρουαρίου 2002 για την τοπική δημοκρατία, ενδυναμώνεται ο ρόλος των πολιτών στις τοπικές υποθέσεις⁵³¹. Μετά δε τη συνταγματική αναθεώρηση του 2008 θεσπίστηκε ο θεσμός του δημοψηφίσματος κατόπιν λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας⁵³². Ταυτόχρονα, το «Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο», μετεξελίσσεται στη σημερινή του μορφή, ως «Οικονομικό, Κοινωνικό και Περιβαλλοντικό Συμβούλιο»⁵³³. Η λειτουργία του ρυθμίζεται στα άρθρα 69 έως 71 του Γαλλικού Συντάγματος⁵³⁴. Ο συνταγματικός νόμος του Ιουλίου 2008 και ο οργανικός νόμος του Ιουνίου 2010 παρέχουν στους πολίτες να υποβάλουν στο Οικονομικό, Κοινωνικό και Περιβαλλοντικό Συμβούλιο αναφορά για κάθε ζήτημα οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής φύσης⁵³⁵.

Στην ελληνική έννομη τάξη, το 1994 ιδρύεται η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ), με βάση το αντίστοιχο ευρωπαϊκό πρότυπο της ΕΟΚΕ⁵³⁶. Ανεξάρτητες αρχές, όπως η Ε.Ε.Τ.Τ.⁵³⁷ θεσπίζουν ειδικό Κανονισμό Δημόσιας Διαβούλευσης⁵³⁸. Συμμετοχικές διατάξεις εμφανίζονται παράλληλα και στην περιβαλλοντική νομοθεσία, όπως αναλύθηκε ανωτέρω⁵³⁹ με το ν. 4014/2011, ο οποίος, όπως αναφέρθηκε, τροποποιήθηκε με τον πρόσφατο ν. 4685/2020.

substantiellement les conditions de vie des habitants dans les quartiers ou les ensembles immobiliers, le maire organise une concertation préalable. Il en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère.»

⁵²⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 10 του νόμου αυτού που καταργήθηκε το 1996, η ενημέρωση και η γνωμοδότηση των πολιτών είναι μία ουσιαστική αρχή της τοπικής δημοκρατίας αναπόσπαστη με την αρχή της ελευθερίας της τοπικής αυτοδιοίκησης βλ. άρθρο 10- Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (Abrogé par Loi n°96-142 du 21 février 1996 - art. 12 (V) JORF 24 février 1996) <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 01-01-2020) : «*Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce dans les conditions prévues au présent titre, sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs*»

⁵²⁹ Βλ. σελ. 82 επ.

⁵³⁰ <https://www.lecese.fr/decouvrir-cese/historique> (τ. πρόσβαση στις 20-04-2020)

⁵³¹ Loi n° 2002-276 du 27 févr. 2002 relative à la démocratie de proximité, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000593100> (τ. πρόσβαση στις 20-12-2019)

⁵³² Ariane Vidal-Naquet, Le citoyen co-législateur : quand, comment, pour quels résultats ?, όπ.π.

⁵³³ <https://www.lecese.fr/decouvrir-cese/historique> (τ. πρόσβαση στις 20-04-2020)

⁵³⁴ http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#titre_11 (τ. πρόσβαση στις 20-04-2020)

⁵³⁵ <https://www.lecese.fr/la-petition-citoyenne-mode-demploi> (τ. πρόσβαση στις 20-04-2020)

⁵³⁶ Σωτηρία Χριστοπούλου, Δημόσια διαβούλευση μέσω του Διαδικτύου. Η περίπτωση της δικτυακής πλατφόρμας opengov.gr, ΕΚΠΑ 2010-2011, σελ.61

⁵³⁷ η Ε.Ε.Τ.Τ. με την υπ' αριθμ. 375/10 απόφαση της 14/2/2006 θέσπισε τον «Κανονισμό Διαδικασίας Δημόσιας Διαβούλευσης»

⁵³⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ.5 του Κανονισμού Δημόσιας Διαβούλευσης της Ε.Ε.Τ.Τ.: «*η διαδικασία των διαβουλεύσεων αρχίζει... κατόπιν αιτήματος των ενδιαφερόμενων μερών, το οποίο εξετάζει η Ε.Ε.Τ.Τ. υπό το πρίσμα ειδικών συνθηκών... και δύναται να αποφασίσει τη διεξαγωγή ή όχι διαβούλευσης*». Η δυνατότητα αυτή δεν υπερβαίνει την νομοθετική εξουσιοδότηση Βλ. Αθανάσιος Ψύγκας, όπ.π., σελ. 55

⁵³⁹ Βλ. σελ. 73 επ.

Επιπλέον, λόγω της επιρροής του ενωσιακού δικαίου, συμμετοχικά δικαιώματα εντοπίζονται ειδικότερα και στο δίκαιο των υδάτων, όπως ήδη υπογραμμίστηκε. Υπενθυμίζεται ότι στο ελληνικό δίκαιο ο ν. 3199/2003 και το Π.Δ. 51/2006, που ενσωματώνουν την Οδηγία 2000/60/ΕΚ, περιέχουν ρητές διατάξεις περί υποχρέωσης για διαβούλευση των Σχεδίων Διαχείρισης Υδάτων⁵⁴⁰. Επίσης, ειδικό πλαίσιο διαβούλευσης στο πεδίο δράσης των Ο.Τ.Α. έχει ήδη θέσει και ο Ν.3463/2006 («Ρυθμίσεις για τα νομικά πρόσωπα των δήμων και των Κοινοτήτων»). Στο άρθρο 79 του νόμου αυτού τίθεται εκ νέου επιταγή για διεύρυνση των μέσων δημοσιοποίησης των αποφάσεων⁵⁴¹. Αλλά και στο άρθρο 76 του «Καλλικράτη»⁵⁴² υπάρχει επίσης ειδική μνεία για τη σύσταση Δημοτικής Επιτροπής Διαβούλευσης. Σταδιακά, εν γένει πολλαπλασιάζονται τα νομοθετικά ερείσματα της δημόσιας διαβούλευσης⁵⁴³.

Επιπλέον, διατυπώνεται ρητά ότι η δημόσια διαβούλευση συνιστά ένα μέσο καλής νομοθέτησης με τον ν.4048/2012 («Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης»). Με το νόμο αυτό ορίζονται συγκεκριμένες προϋποθέσεις για διεξαγωγής της⁵⁴⁴. Παράλληλα μάλιστα, εισάγονται, στην έννομη τάξη και ειδικότερες μορφές συμμετοχής

⁵⁴⁰ Ο ν. 3199/2003 συγκεκριμένα προβλέπει υποχρέωση της Διεύθυνσης Υδάτων Περιφέρειας, για διεξαγωγή διαβούλευσης κατά την εκπόνηση, ενημέρωση και αναθεώρηση των Σχεδίων Διαχείρισης, καθώς και τη συγκρότηση ειδικώς κατεστημένου διαβουλευτικού οργάνου, του Περιφερειακού Συμβουλίου Υδάτων. Την υποχρέωση αυτή για διαβούλευση της διεύθυνσης υδάτων Περιφέρειας εξειδικεύει έτι περαιτέρω το άρθρο 15 του Π.Δ. 51/2007. Η αρμοδιότητα της διεύθυνσης περιφέρειας στην εν λόγω περίπτωση είναι δέσμια. Με βάση όμως το άρθρο 15 του Π.Δ. 51/2007, η διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια ως προς την επιλογή ηλεκτρονικών μέσων, το εύρος των προθεσμιών (μέχρι έξι μήνες από τη δημοσίευση του σχεδίου) και το περιεχόμενο (Βλ. άρθρο 5 παρ.4 στ' ν. 3199/2003 και άρθρο 6 παρ.1 ν. 3199/2003)

⁵⁴¹ Βλ. ν.3463/2006, άρθρο 79 παρ. 4 εδ. β': «το δημοτικό και κοινοτικό συμβούλιο λαμβάνει μέτρα για την όσο το δυνατόν ευρύτερη δημοσιοποίηση των αποφάσεων αυτών, μέσω των τοπικών μέσων μαζικής ενημέρωσης, εκδίδοντας ειδικούς οδηγούς ενημέρωσης των κατοίκων και των οικείων επαγγελματικών τάξεων και χρησιμοποιεί, για τον ίδιο σκοπό, οποιοδήποτε άλλο πρόσφορο μέσο.»

⁵⁴² ν. 3852/2010

⁵⁴³ Άλλες ρυθμίσεις διαβούλευσης περιέχονται ενδεικτικά: α) στο ν. 4001/22-08-2011, ο οποίος, στο άρθρο 29, προβλέπει την υποχρέωση της Ρ.Α.Ε. να προβαίνει σε διαβούλευση όπου αυτή προβλέπεται εκ του νόμου αυτού, β) στο ν. 4339/2015, ο οποίος στο άρθρο 2 προβλέπει υποχρεωτική διαβούλευση και αιτιολογημένη γνώμη του Ε.Σ.Ρ, για να καθοριστεί ο αριθμός των δημοπρατούμενων αδειών παρόχου περιεχομένου επίγειας ψηφιακής τηλεοπτικής ευρυεκπομπής

⁵⁴⁴ ν. 4048/2012, Άρθρο 6 «Η διαβούλευση επιτυγχάνεται με τη δημοσιοποίηση, με πρόσφορα μέσα, της σχεδιαζόμενης ρύθμισης, με σκοπό την έγκαιρη ενημέρωση και συμμετοχή σε αυτήν των πολιτών, κοινωνικών φορέων και κάθε ενδιαφερομένου. Υπόχρεος για την κίνηση της διαδικασίας διαβούλευσης είναι ο έχων τη νομοθετική πρωτοβουλία Υπουργός.

2. Η διαβούλευση επί των νομοσχεδίων γίνεται και μέσω του δικτυακού τόπου www.opengov.gr, οπότε ολοκληρώνεται σε δύο φάσεις, οι οποίες μπορούν να λαμβάνουν χώρα ταυτόχρονα:

α) Η πρώτη φάση της διαβούλευσης διαρκεί τουλάχιστον δύο (2) εβδομάδες. Αντικείμενο της διαβούλευσης είναι η ενημέρωση και η παροχή δυνατότητας σχολιασμού σχετικά με το στόχο και το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα της σχεδιαζόμενης ρύθμισης, οι εναλλακτικές επιλογές, το κόστος, τα οφέλη και οι διακινδυνεύσεις που ενδέχεται να προκύψουν από αυτήν.

β) Η δεύτερη φάση διαρκεί τουλάχιστον τρεις (3) εβδομάδες. Κατά τη δεύτερη φάση της διαβούλευσης αναρτάται στο δικτυακό τόπο προσχέδιο των διατάξεων του νομοσχεδίου και παρέχεται η δυνατότητα κατ' άρθρον σχολιασμού.

Στην περίπτωση κατά την οποία υπάρχει έτοιμο σχέδιο διατάξεων, η πρώτη φάση παραλείπεται με πρωτοβουλία του οικείου Υπουργού και η δεύτερη φάση επιμηκύνεται κατά μία εβδομάδα.

3. Η διαβούλευση μπορεί να διακοπεί, καθώς και να συντηθεί ή να επιμηκυνθεί ο χρόνος της, με πρωτοβουλία του οικείου Υπουργού για επαρκώς τεκμηριωμένους λόγους, οι οποίοι αναφέρονται στην έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης που συνοδεύει τη ρύθμιση.

του κοινού, όπως η προκαταρκτική διαβούλευση με φορείς της αγοράς για τις δημόσιες συμβάσεις, που κατοχυρώνεται στο Ν. 4412/2016 κατ' επιταγή του ενωσιακού δικαίου⁵⁴⁵.

1.4.4. Η σύγχρονη αντίληψη της δημόσιας διαβούλευσης

1.4.4.1. Γενικά

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, όπως ήδη αναφέρθηκε, μετά το δημοψήφισμα της 23ης Ιουλίου του 2016, αποφασίστηκε η αποχώρηση του από την Ευρωπαϊκή Ένωση και στις 29 Μαρτίου 2017, η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου έθεσε σε εφαρμογή το άρθρο 50 της Σ.Ε.Ε.. Σε μια σειρά δοκιμασιών, υπό τον κίνδυνο μιας εξόδου άνευ συμφωνίας, η βρετανική κυβέρνηση «έπαιξε badminton» με το Κοινοβούλιο⁵⁴⁶. Το «διαζύγιο» αυτό αποτέλεσε μεταξύ των άλλων μια συνταγματική άσκηση δημόσιας διαβούλευσης, με σκοπό να καθοριστεί η αναμόρφωση του μελλοντικού νομοθετικού πλαισίου του Ηνωμένου Βασιλείου. Ο «Great Repeal Bill» του 2017 αποτέλεσε το νομοσχέδιο που δόθηκε προς διαβούλευση, με σκοπό τη μετάβαση σε ένα νέο νομικό καθεστώς μετά την κατάργηση της European Act του 1972. Σημειώνεται μάλιστα ότι η European Act του 1972 είχε αναχθεί σε κείμενο συνταγματικής αξίας στην έννομη αυτή τάξη. Για το νομοσχέδιο αυτό δημοσιεύτηκε μία Λευκή Βίβλος το Μάρτιο του 2017⁵⁴⁷. Το νομοσχέδιο αυτό, αφού εισήχθη στη Βουλή και υπεβλήθη στα στάδια συζήτησης της κοινοβουλευτικής διαδικασίας, έλαβε τη βασιλική έγκριση και έγινε νόμος στις 26 Ιουνίου 2018⁵⁴⁸. Για τη νομοθετική αυτή μεταρρύθμιση και τη διαδικασία μετατροπής του ενωσιακού δικαίου, η θεωρία είχε εκφράσει επιφυλάξεις, επικεντρωνόμενη κυρίως στην αποδυνάμωση του Κοινοβουλίου, καθώς και επικαλούμενη κίνδυνο κατάχρησης εξουσίας από την εκτελεστική εξουσία⁵⁴⁹. Η

4. Το Γραφείο Νομοθετικής Πρωτοβουλίας του οικείου Υπουργείου συντάσσει έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης, στην οποία παρουσιάζονται ομαδοποιημένα τα σχόλια και οι προτάσεις όσων έλαβαν μέρος στη διαβούλευση και τεκμηριώνεται η ενσωμάτωσή τους ή μη στις τελικές διατάξεις. Η έκθεση συνοδεύει τη ρύθμιση κατά την κατάθεσή της στη Βουλή, αναρτάται στο δικτυακό τόπο που έλαβε χώρα η διαβούλευση και αποστέλλεται με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο στις ηλεκτρονικές διευθύνσεις από τις οποίες προήλθαν τα σχόλια»

⁵⁴⁵ Βλ. Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ και Οδηγία 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ

⁵⁴⁶ Χαρακτηριστική ήταν η στιγμή, που ο τότε Πρόεδρος (Speaker) της Βουλής των Κοινοτήτων John Bercow, επικαλούμενος τον Erskine May απέκλεισε στις 18 Μαρτίου 2019 την 3^η ουσιαστική ψηφοφορία επί της Συμφωνίας της τότε Πρωθυπουργού Theresa May. Η Guardian ενδεικτικά έγραψε: Guardian, Brexit: John Bercow rules out third meaningful vote on same deal <https://www.theguardian.com/politics/2019/mar/18/brexit-john-bercow-rules-out-third-meaningful-vote-on-same-deal> (τ. πρόσβαση στις 21-02-2020). «With Theresa May's plans thrown into chaos by the move, one of her chief law officers warned the government could be forced to cut short the parliamentary session and restart in order to bring back the Brexit deal. John Bercow's shock move, which drew immediate criticism from May's allies, suggested he believed such a fundamental change would involve a Renégotiation at EU level rather than clarification of the legal advice written by the attorney general, something that had been suggested this week»

⁵⁴⁷ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604516/Great_repeal_bill_white_paper_accessible.pdf (τ. πρόσβαση στις 21-02-2020)

⁵⁴⁸ Explanatory Notes European Union (Withdrawal) Act 2018, Chapter 16 https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/16/pdfs/ukpgaen_20180016_en.pdf (τ. πρόσβαση στις 21-02-2020)

⁵⁴⁹ Οι επιφυλάξεις αυτές εκφράστηκαν ενόψει ιδίως συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής εξουσίας να τροποποιεί πρωτογενή και δευτερογενή νομοθεσία, με σκοπό τη διασφάλιση της λειτουργικότητας των ρυθμίσεων, χωρίς προηγούμενη πρωτογενή νομοθεσία γνωστές ως Henry III Powers Βλ. ενδεικτικά, Richard Gordon QC, Rowena Moffatt, Brexit: The Immediate Legal Consequences, εκδ. The Constitution Society 2016, σελ. 8 «It would

πολιτική συμμετοχή εμφανίζεται ως αντίβαρο, που ελέγχει τη διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα μιας τέτοιας διαδικασίας. Ήδη αναλύθηκε η θέση της Επιτροπής Συμμόρφωσης της Σύμβασης του Ωρχους ενόψει του ζητήματος αυτού, αλλά καταγράφονται στη βιβλιογραφία και άλλες συμμετοχικές πρωτοβουλίες, με σκοπό την αποκρυπτογράφηση της κοινής γνώμης⁵⁵⁰.

Στη Γαλλία, σύμφωνα με το άρθρο 6 της Διακήρυξης του Ανθρώπου και του Πολίτη του 1789, όλοι οι πολίτες έχουν δικαίωμα να συνεισφέρουν προσωπικά στη διαμόρφωση του νόμου, αλλά τα άρθρα 11, 24, 34, 39 και 44 του Γαλλικού Συντάγματος, «*περιορίζουν δραστικά*» τη διαδικασία υιοθέτησης ενός νόμου⁵⁵¹. Η θεωρία παρουσιάζει ειδικότερα ενδοιασμούς για το σύγχρονο διαβουλευτικό καθεστώς, παρά τα βήματα που έχουν γίνει ιδίως μετά την ψήφιση του νόμου για τη Ψηφιακή Δημοκρατία του 2016⁵⁵². Ο νομός ψηφίστηκε κατόπιν διαβούλευσης με το κοινό⁵⁵³. Παρατηρείται ένας «*πολλαπλασιασμός*» και «*υπέρθηση*» των διαβουλευτικών ηλεκτρονικών ιδίως εργαλείων⁵⁵⁴, που όμως «*μεταβάλλει κατά κανόνα την διαύγεια της διαδικασίας, δημιουργεί κίνδυνο άμβλυνσης των ευθυνών και αντιβαίνει στο γεγονός ότι ο νομοθέτης διατηρεί τελικά την τελευταία λέξη*»⁵⁵⁵.

Στην Ε.Ε., από την άλλη πλευρά, παρατηρείται μια τάση για απλοποίηση και ενδυνάμωση της διαβουλευτικής διαδικασίας. Το 2015 δημοσιεύονται από την Επιτροπή

be questionable whether a single Henry VIII clause allowing primary and secondary legislation to be amended or repealed by statutory instrument would be constitutionally acceptable given the wide areas that EU law cuts across and the limited Parliamentary scrutiny that subordinate legislation allows.» και Βλ. Jo Murkens, British sovereignty post-Brexit: Why the Great 'Repeal' Act will actually weaken Parliament, εκδ. LSE 24 Οκτωβρίου 2016 <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/10/24/british-sovereignty-post-brexit/> (τ. πρόσβαση στις 21-02-2019)

⁵⁵⁰ Βλ. Ενδεικτικά Alan Renwick, Sarah Allan, Will Jennings, Rebecca Mckee, Meg Russell, Graham Smith, What Kind of Brexit do Voters want? Lessons from the Citizens' Assembly on Brexit, The Political Quarterly, Τόμος 89, Τεύχος 4, εκδ. Wiley Publishing Οκτώβριος-Δεκέμβριος 2018, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-923X.12523> (τ. πρόσβαση στις 21-02-2020)σελ. 649-658

⁵⁵¹ Βλ. Serge Surin, Le pouvoir démocratique et la justice constitutionnelle a l'ère des Nouvelles Technologies : Reconsidération théorique d'un concept juridique en mutation, Revue Internationale des Gouvernements Ouverts, Τόμος 7 εκδ. I'MODEV 2018, <https://ojs.imodev.org/index.php/RIGO/article/view/246/393> (τ. πρόσβαση στις 04-12-2019), σελ. 132 «*Il est vrai que certains pourraient voir dans l'article 6 de la Déclaration de 1789, qui précise que "Tous les Citoyens ont le droit de concourir personnellement" à la formation de la loi, un fondement de cette participation d'une frange de la population à la fabrication de la loi. Mais, là encore, outre que l'article de 3 de Constitution de 1958 réserve cette participation aux seuls citoyens français, cette même Constitution a drastiquement encadré les modalités d'adoption des lois dans ses articles 11, 24, 34, 39 et 44. En effet, le référendum de l'article 11 doit respecter la condition de nationalité posée à l'article 3 ; l'alinéa 1er de l'article 24 remet le vote de la loi dans les seules mains du Parlement ; l'article 34 qui définit le domaine de la loi se trouve sous un titre V qui ne concerne que les relations entre le gouvernement et le Parlement ; quant à l'initiative des lois, l'article 39 précise qu'elle est réservée au Premier ministre et aux membres du Parlement ; enfin, si la participation citoyenne à l'enrichissement de projets ou propositions de loi ressemble à une forme de droit d'amendement déguisé, l'article 44 de la Constitution ne reconnaît ce droit qu'aux membres du Parlement et au gouvernement, et le texte précise que ce droit ne s'exerce qu'en séance ou en commission et non pas sur des plateformes internet de consultation»*

⁵⁵² Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique

⁵⁵³ <https://www.modernisation.gouv.fr/outils-et-methodes-pour-transformer/la-loi-pour-une-republique-numerique-se-construit-avec-les-francais> (τ. πρόσβαση στις 08-09-2019)

⁵⁵⁴ Ariane Vidal-Naquet, Le citoyen co-législateur : quand, comment, pour quels résultats ? όπ.π. σελ. 26 και Βλ. επίσης και Paula Forteza, όπ.π.

⁵⁵⁵ Ariane Vidal-Naquet, Le citoyen co-législateur : quand, comment, pour quels résultats ? όπ.π, σελ. 26

Juncker οι κατευθυντήριες γραμμές για τα στάδια του νομοθετικού κύκλου, συνοδευόμενες από ειδική «εργαλειοθήκη». Στη συνέχεια, το 2017 ολοκληρώνεται η επικαιροποίηση των κατευθυντήριων γραμμών με σκοπό την ενίσχυση της νομιμοποίησης των ενωσιακών αποφάσεων⁵⁵⁶. Μεταξύ των βασικών μέτρων που εξαγγέλθηκαν από την Επιτροπή το 2015 ήταν «η βελτίωση της συμμετοχής των ενδιαφερομένων μέσω: i) ευκαιριών ανάδρασης καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου πολιτικής, ακόμη και σχετικά με σχέδια κατ' εξουσιοδότηση και εκτελεστικών πράξεων· ii) δέσμευσης για διαβούλευση επί χρονικό διάστημα 12 εβδομάδων σχετικά με όλες τις νέες προτάσεις και αξιολογήσεις· και iii) μιας νέας διαδικτυακής κοινής πύλης, όπου όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη θα μπορούν να λαμβάνουν πληροφορίες σχετικά με νέες πρωτοβουλίες και να εκφράζουν τις απόψεις τους». Τα μέτρα που λήφθηκαν έκτοτε συνέβαλαν στην αύξηση του αριθμού των συμμετεχόντων και στην ενίσχυση της διαφάνειας του ρυθμιστικού πλαισίου, παρόλο που ακόμα, όπως τονίζεται, υπάρχει περιθώριο προόδου⁵⁵⁷.

Αντίστοιχα με την Ε.Ε., το 2010, στη Γαλλία, με το νόμο «Grenelle II»⁵⁵⁸, απλοποιήθηκαν οι διατάξεις περί δημοσίων ερευνών και επαυξήθηκαν οι αρμοδιότητες της Επιτροπής Δημοσίου Διαλόγου⁵⁵⁹. Το 2011 το γαλλικό Conseil d'Etat δημοσιεύει, ειδικά, μια δημόσια αναφορά, που τιτλοφορείται «*Consulter autrement, participer effectivement*»⁵⁶⁰, με τον ακαδημαϊκό διάλογο που επακολούθησε να περιστρέφεται κυρίως γύρω από την απλοποίηση των διαφορετικών μορφών διαβούλευσης⁵⁶¹. Η δημόσια αυτή αναφορά καταγράφεται παράλληλα στη βιβλιογραφία με το άρθρο 16 του νόμου περί απλοποίησης και βελτίωσης του δικαίου του 2011 («*La loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 De simplification et d'amélioration de la qualité du droit*»), το οποίο προβλέπει ότι, «όταν μια διοικητική αρχή καλείται να συμβουλευθεί μια συμβουλευτική επιτροπή πριν από την έκδοση κανονιστικής πράξης, κατ' εξαίρεση των

⁵⁵⁶ Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, «Πείτε την άποψή σας!»: Οι δημόσιες διαβουλεύσεις της Επιτροπής κινητοποιούν τη συμμετοχή των πολιτών, υπολείπονται όμως δραστηριοτήτων επικοινωνιακής προσέγγισης, Ειδική έκθεση 14/2019, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_14/SR_Public_participation_EL.pdf (τ. πρόσβαση στις 12-02-2020), σελ.5

⁵⁵⁷Ευρωπαϊκή επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών- Βελτίωση της νομοθεσίας: απολογισμός και διατήρηση της δέσμευσής μας {SWD(2019) 156 final}, Βρυξέλλες, 15.4.2019, COM(2019) 178 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0178&from=EN> (τ. πρόσβαση στις 12-02-2020). «*Η συγκριτική αξιολόγηση του ΟΟΣΑ κατέταξε το σύστημα της Επιτροπής για τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών στην πρώτη θέση το 2018/19. Στις απαντήσεις που δόθηκαν στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης της Επιτροπής προσδιορίστηκαν οι διαβουλευσεις και η διαφάνεια ως οι δύο τομείς όπου σημειώθηκε η μεγαλύτερη πρόοδος από το 2015. Ταυτόχρονα, η διαφάνεια και η διαβούλευση ήσαν επίσης οι δύο τομείς που επισημάνθηκε ότι χρήζουν περισσότερο βελτιώσεων στο μέλλον. Αναγνωρίζεται ευρέως ότι το σύστημα έχει προχωρήσει, αλλά δεν αποδίδει σύμφωνα με τις δυνατότητές του.*»

⁵⁵⁸ Loi no 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

⁵⁵⁹ <https://www.debatpublic.fr/textes-applicables> (τ. πρόσβαση στις 17-10-2019)

⁵⁶⁰ <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes-annuelles/rapport-public-2011-consulter-autrement-participer-effectivement> (τ. πρόσβαση στις 01-12-2019)

⁵⁶¹Βλ. Jean-Marc Sauvé, Intervention, Consulter autrement, participer effectivement, Colloque du Conseil d'Etat sur le rapport public 2011, Παρασκευή 20 Ιανουαρίου 2012, <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/consulter-autrement-participer-effectivement> (τ. πρόσβαση στις 02-12-2019) ο οποίος αναφέρεται στις μεταρρυθμίσεις προς αποτελεσματική διαβούλευση και λιγότερο φορμαλιστική συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων, σημειώνοντας αναφέρεται ενδεικτικά στο σχετικό Π.Δ., ήτοι το «*Décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif και στο décret n° 2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives και στο Νόμο n° 2011-525.*»

κατονομαζόμενων μέτρων, μπορεί να αποφασίσει να οργανώσει μια ανοικτή διαβούλευση για να συλλέξει, σε μια ιστοσελίδα, τα σχόλια των ενδιαφερομένων»⁵⁶². Προκρίνεται δηλαδή η διακριτική ευχέρεια και όχι η δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης σε θέματα διαβούλευσης. Ακολούθως, το άρθρο 1 του νόμου υπ' αριθμ. 2012-1460 της 27 Δεκεμβρίου 2012 διαχωρίζει το δικαίωμα στην πληροφόρηση από τη συμμετοχή, όπως ήδη ειπώθηκε, ενώ παράλληλα αναμορφώνεται και ο γαλλικός Κώδικας Περιβάλλοντος⁵⁶³

Ακολούθως, ο Νόμος για μία Ψηφιακή Δημοκρατία⁵⁶⁴, το σχέδιο του οποίου δημοσιεύτηκε το 2015 και έγινε τυπικός νόμος, τον Οκτώβριο του 2016, αποτελεί τον πρώτο νόμο στην ιστορία της Γαλλίας, που εκδόθηκε με τη διαβουλευτική μέθοδο της «πολιτικής συγγραφής»⁵⁶⁵. Το προσχέδιο του νόμου, προτού τεθεί υπόψη του Κοινοβουλίου, είχε υποβληθεί απευθείας στους πολίτες οι οποίοι μέσω της τεχνολογίας είχαν τη δυνατότητα να αξιολογήσουν τα άρθρα του, να προτείνουν τροποποιήσεις, ακόμη και προσθήκες νέων άρθρων, ενώ η Κυβέρνηση είχε ευρεία διακριτική ευχέρεια να τροποποιήσει ουσιαστικά το σχέδιο του νόμου λόγω των σχολίων των πολιτών. Πρόκειται για την ακρίβεια όμως όπως επισημαίνεται περισσότερο για «διαβούλευση» παρά για «πολιτική συγγραφή»⁵⁶⁶. Η Κυβέρνηση χρησιμοποίησε την ίδια μέθοδο και για το σχέδιο του «Νόμου Ισότητα και Πολιτικότητα», την άνοιξη του 2016, το βρίσκεται στην καρδιά της «ανοιχτής» και «συνεργατικής δημοκρατίας». Όπως υπογραμμίζεται, πρόκειται για μια προσπάθεια καταπολέμησης του δημοκρατικού ελλείματος και επαναφοράς της κυβέρνησης στο ρόλο της ως «υπηρέτη» του λαού⁵⁶⁷.

Ο διάλογος, όμως, περί κρίσης της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, έρχεται μάλιστα εκ νέου στο προσκήνιο με τα «κίτρινα γιλέκα» στα τέλη του 2018. Δεν είναι η πρώτη φορά που στη γαλλική ιστορία η κρίση της αντιπροσωπευτικότητας γεννά ένα λαϊκό κίνημα. Ορισμένοι θεωρητικοί επισημαίνουν ομοιότητες των «κίτρινων γιλέκων» με το κίνημα “sans culottes” του XVIII αιώνα⁵⁶⁸. Η ετερόκλητη αυτή κίνηση πολιτών, που ξεκίνησε μέσω των μέσων κοινωνικής δικτύωσης, σήμερα εντούτοις έχει συρρικνωθεί λόγω της ανομοιογένειας που τη χαρακτηρίζει⁵⁶⁹. Αποτέλεσε τον κινητήριο μοχλό για τη θέσπιση του «Μεγάλου Εθνικού

⁵⁶² Borris Barraud όπ.π. ; Jean-Marc Sauvé όπ.π.

⁵⁶³ Βλ. σελ. 82 επ.

⁵⁶⁴ Loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique

⁵⁶⁵ Boris Barraud, όπ.π., σελ. 2

⁵⁶⁶ Boris Barraud, όπ.π.

⁵⁶⁷ Boris Barraud, όπ.π. « *En somme, l'ambition est de réintégrer pleinement les gouvernants dans leurs fonctions de " commissaires ", " officiers " ou " ministres " du peuple, " ministre" (dérivé du latin "minister ") signifiant étymologiquement "serviteur"»*

⁵⁶⁸ Gérard Grunberg, Les « gilets jaunes » et la crise de la démocratie représentative, Le Débat Τεύχος 204-2, εκδ. Gallimard 2019, https://www.cairn-int.info/article_p.php?ID_ARTICLE=E_DEBA_204_0095 (τ. πρόσβαση στις 02-02-2020), σελ. 95- 103, «*la culture jacobine et sans-culotte, critiquant le principe même de la représentation, la tradition nationaliste opposant le pays légal au pays réel et réclamant un chef au-dessus des partis, et la tradition anarcho-syndicaliste et proudhonienne portant l'espoir de voir un jour l'atelier devenir le gouvernement.....Ce retour sur notre histoire nationale est nécessaire pour comprendre certaines caractéristiques du mouvement des «gilets jaunes». Ce mouvement présente, en effet, de nombreuses similarités avec le mouvement sans-culotte.»*

⁵⁶⁹ Olivia Grégoire, Le Vote Des Gilets Jaunes, Commentaire Τεύχος 167-3, εκδ. Commentaire SA Φθινόπωρο 2019, <https://www.cairn.info/revue-commentaire-2019-3-page-551.htm> (τ. πρόσβαση στις 09-02-2020), σελ. 551-560

Διαλόγου» (“Grand Débat National”)⁵⁷⁰ και το έργο αυτό ανατέθηκε στην Εθνική Επιτροπή Δημοσίου Διαλόγου («Commission nationale du débat public»), μία ανεξάρτητη αρχή που θεσπίστηκε το 1995 με το νόμο «Barnier»⁵⁷¹. Πρόσφατα, στις 28 Ιανουαρίου 2020⁵⁷², η Γαλλία επικύρωσε και το πρόσθετο πρωτόκολλο του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας του Συμβουλίου της Ευρώπης, για το δικαίωμα συμμετοχής στις τοπικές υποθέσεις⁵⁷³

Στην ελληνική έννομη τάξη, πιο ειδικά, η οικονομική κρίση και το δημοψήφισμα του 2015, έφεραν στο φως πιο έντονα τη συζήτηση περί δημοκρατικής νομιμοποίησης της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας. Πλέον, κατοχυρώθηκε συνταγματικά και ο θεσμός τη λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας, όπως θα αναλυθεί και κατωτέρω, με τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2019, στο πλαίσιο της οποίας είχε διεξαχθεί διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης. Έχει ψηφιστεί επιπλέον και ο νόμος 4622/2019: «*Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης*». Ο νόμος αυτός καταργεί τον αναφερθέντα ν.4048/2012 για τη Ρυθμιστική Διακυβέρνηση, του οποίου όμως ενσωματώνει διατάξεις και ανάγει πλέον τη διαβούλευση από εργαλείο καλής νομοθέτησης σε υποχρέωση της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης⁵⁷⁴, ενώ ορίζει πιο αναλυτικά τις προϋποθέσεις διεξαγωγής της⁵⁷⁵.

Τέλος, για να καταστεί περισσότερο σαφής και διακριτός ο ρόλος των διαβουλευτικών εργαλείων σήμερα, είναι σκόπιμο να γίνει ειδική αναφορά στο σύγχρονο πλαίσιο συμμετοχής του κοινού, που λαμβάνει χώρα σε επίπεδο προνομοθετικής, κοινοβουλευτικής και μετανομοθετικής διαδικασίας. Γι’ αυτό ακολουθεί μια ομαδοποιημένη παρουσίαση των προβλεπόμενων ή εφαρμοζόμενων περιπτώσεων διαβούλευσης ανά στάδιο της διαδικασίας.

⁵⁷⁰ Victor Demiaux, Vincent Ploquin, Rapport du Collège des garants du grand débat national 9 avril 2019, <https://granddebat.fr> (τ. πρόσβαση στις 17-10-2019), σελ.4 «le grand débat national, tel que présenté par le chef de l’État dans sa “lettre aux Français” du 13 janvier 2019, constitue en effet une réponse inédite à une crise sociale persistante issue du mouvement des “Gilets jaunes”»

⁵⁷¹ Loi no 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l’environnement

⁵⁷² Loi n° 2020-43 du 27 janvier 2020, JO du 28 janvier 2020

⁵⁷³ Estelle Benoit, Le protocole additionnel à la charte européenne de l’autonomie locale enfin ratifié!, AJDA Τεύχος 3, εκδ. Dalloz 2020, σελ.142

⁵⁷⁴ ν. 4622/2019 άρθρο 19 παρ. 3. «*Η αρχή της διαφάνειας και της λογοδοσίας έχει την έννοια ότι η λειτουργία της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης οφείλει να προβλέπει διαδικασίες διαβούλευσης κατά τον σχεδιασμό δημοσίων πολιτικών και να λαμβάνει υπόψη τα πορίσματά της, να καθιστά σαφείς το ρόλο και την ευθύνη των λειτουργιών της, να κάνει χρήση ποιοτικών πληροφοριών και δεδομένων για τη λήψη των αποφάσεων και να καθιστά προσβάσιμες τις πληροφορίες αυτές στην κοινωνία, με την επιφύλαξη τυχόν απορρήτου ή προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα*»

⁵⁷⁵ ν. 4622/2019, άρθρο 61

1.4.4.2. Συμμετοχή του κοινού από την προπαρασκευαστική διαδικασία έως και το μετανομοθετικό έλεγχο

1.4.4.2.1. Η δημόσια διαβούλευση πριν την άσκηση της νομοθετικής πρωτοβουλίας

Πριν την υποβολή ενός νομοσχεδίου στη Βουλή, σε ό,τι αφορά καταρχήν στην Ελλάδα, το άρθρο 61 του Ν. 4622/2019 για το Επιτελικό Κράτος, προβλέπει ότι: «*Η διαβούλευση επιτυγχάνεται με τη δημοσιοποίηση, με πρόσφορα μέσα, της σχεδιαζόμενης ρύθμισης, με σκοπό την έγκαιρη ενημέρωση και συμμετοχή σε αυτήν κάθε ενδιαφερομένου. Υπόχρη για την κίνηση της διαδικασίας διαβούλευσης είναι η Προεδρία της Κυβέρνησης, σε συνεργασία με την αρμόδια Υπηρεσία του Υπουργείου που έχει τη νομοθετική πρωτοβουλία. Η διαβούλευση επί των νομοσχεδίων γίνεται και μέσω του δικτυακού τόπου www.opengov.gr και διαρκεί δύο (2) εβδομάδες. Κατά τη φάση της διαβούλευσης αναρτάται στον δικτυακό τόπο προσχέδιο των διατάξεων του νομοσχεδίου καθώς και μία προκαταρκτική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης και παρέχεται η δυνατότητα κατ' άρθρον σχολιασμού*». Η διαδικασία δε της προνομοθετικής διαβούλευσης ολοκληρώνεται με την σύνταξη της έκθεσης της διαβούλευσης από την Υπηρεσία Συντονισμού του οικείου Υπουργείου. Η έκθεση αυτή εντάσσεται στην τελική Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης του και συνοδεύει τη ρύθμιση κατά την κατάθεσή της στη Βουλή⁵⁷⁶.

Στην Ελλάδα, επιπλέον, όπως θα αναλυθεί και στο σχετικό κεφάλαιο περί συνταγματικής κατοχύρωσης της δημόσιας διαβούλευσης κατωτέρω, υπάρχει ένας ακόμα αμεσοδημοκρατικός θεσμός που αφορά στη συμμετοχή στη διαδικασία λήψης απόφασης πέραν της ψήφου.⁵⁷⁷ Πρόκειται για το θεσμό της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας, που κατοχυρώθηκε στο άρθρο 73 παρ. 6 του Ελληνικού Συντάγματος, με την αναθεώρηση του 2019. Η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία είναι, για την ακρίβεια, μία πρόταση του εκλογικού σώματος προς το νομοθετικό όργανο, ένα «*ποσχέδιο ψηφίσματος*»⁵⁷⁸. Ο Ευστρατίου, όπως ταξινομεί τα εργαλεία δημοκρατικής νομιμοποίησης της δημόσιας διοίκησης, προσδιορίζει τη λαϊκή πρόταση ως μια μορφή άμεσης δημοκρατίας, διαφορετική από τη διευρυνόμενη συμμετοχή του ενδιαφερομένου κοινού⁵⁷⁹. Δεοντολογικά, ωστόσο, και στο πλαίσιο υποβολής μιας νομοθετικής πρότασης από το λαό, μπορεί να πραγματώνεται η διαλογική διαδικασία των ενδιαφερομένων μερών. Προϋποτίθεται, δηλαδή, αφενός, ότι λόγω του αριθμού των ατόμων, που απαιτείται συνήθως να προσυπογράψουν μία τέτοια πρόταση, εξασφαλίζεται ο διάλογος μεταξύ των πολιτών. Αφετέρου δε, αυτός ο διάλογος ανάγεται σε διάλογο των πολιτών και του οργάνου που

⁵⁷⁶ ν. 4622/2019, άρθρο 61 παρ. 4 του

⁵⁷⁷ Anastasia Karatzia, The European Citizens' Initiative and the EU institutional balance: On realism and the possibilities of affecting EU law-making, Common Market Law Review, Τόμος 54 Τεύχος 1, εκδ.. Wolters Kluwer Law and Business Φεβρουάριος 2017 (Preview) <http://repository.essex.ac.uk/21971/> (τ. πρόσβαση στις 13-04-2020), σελ. 177 – 208

⁵⁷⁸ Maximilian Steinbeis, Want a law? Draft one (12-06-2020) <https://verfassungsblog.de/want-a-law-draft-one/> (τ. πρόσβαση στις 25-06-2020)

⁵⁷⁹ Παύλος-Μιχαήλ Ε. Ευστρατίου, Η δημοκρατική νομιμοποίηση της δημόσιας διοίκησης, ΘΠΔΔ Τεύχος 6, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Ιούνιος 2016, σελ. 521,527 και 529 Περίληψη: «*Εργαλεία δημοκρατικής νομιμοποίησης και πολιτικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης αποτελούν ο κοινοβουλευτικός νόμος, ο κρατικός προϋπολογισμός και ο γραφειοκρατικός έλεγχος της διοίκησης καθώς και λοιπά εργαλεία δημοκρατικής νομιμοποίησης και ελέγχου (αυτοδιοίκηση, μορφές άμεσης δημοκρατίας, δημοσιότητα και διαφάνεια, διεύρυνση της συμμετοχής των ενδιαφερομένων και του κοινού, New Public Management)*»

αποφασίζει. Η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία ως θεσμός «δίνει φωνή»⁵⁸⁰, δηλαδή ευκαιρία συμμετοχής στους πολίτες, με σκοπό τη λήψη μίας δημόσιας απόφασης, όταν ακόμη όλες οι επιλογές για τη διαμόρφωση αυτής της απόφασης είναι ανοιχτές.

Από πλευράς ενωσιακού δικαίου, το άρθρο 11 της ΣΕΕ υποχρεώνει τα Ενωσιακά Όργανα να διατηρούν διάλογο με την Κοινωνία των πολιτών. Επιπρόσθετα, η Συνθήκη απονέμει και ειδικά το δικαίωμα για διαβούλευση σε συγκεκριμένες ομάδες, όπως, «οι Κοινωνικοί εταίροι», με τους οποίους σύμφωνα το άρθρο 154 της ΣΛΕΕ, η Επιτροπή έχει καθήκον να προωθεί τη διαβούλευση. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 17 της ΣΛΕΕ η Ένωση, «διατηρεί ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο»⁵⁸¹ με τις θρησκευτικές, φιλοσοφικές ή μη ομολογιακές ομάδες. Συνάμα, όμως, η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη θεσπίζει και έναν έτερο πόλο συμμετοχής του κοινού στο στάδιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας.

Προβλέπεται, ειδικότερα, δικαίωμα Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας των Πολίτων (εφεξής «ΕΠΠ») ⁵⁸², την οποία πρέπει να υπογράφουν ένα εκατομμύριο υπήκοοι του ενός τετάρτου των Κρατών μελών⁵⁸³. Η Επιτροπή όμως, όπως έχει υπογραμμίσει ο Γενικός Εισαγγελέας Bobek στην υπόθεση Purrinck κ.λπ. κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, είναι ελεύθερη να αποφασίσει αν θα προβεί στην προτεινόμενη νομοθετική πρόταση. Η ευρωπαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία συνιστά κατά κυριολεξία μία «πρόσκληση» προς την Επιτροπή να προβεί στην προτεινόμενη νομοθετική πρόταση, «είναι προαιρετική, είναι ένα “μπορεί” όχι ένα “πρέπει”... δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι περιλαμβάνει εντολή η οποία θα επέβαλε στην Επιτροπή υποχρέωση να ακολουθήσει την πρόσκληση αυτή.»⁵⁸⁴. Όπως, όμως, επί λέξει αναφέρει ο Γενικός Εισαγγελέας «η ΕΠΠ είναι κάτι περισσότερο από ένα απλώς και μόνον συμβολικό νεύμα⁵⁸⁵ προς τη συμμετοχική δημοκρατία. Είναι θεσμικό όχημα το οποίο δίνει τη δυνατότητα να αναδειχθούν ζητήματα πολιτικής που ενδιαφέρουν μια ομάδα πολιτών. Συμβάλλει στην αποκρυστάλλωση των εν λόγω ζητημάτων ως ζητημάτων ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος που αφορούν διάφορα κράτη μέλη. Παρέχει τη δυνατότητα προβολής ζητημάτων που ανησυχούν πολίτες, τα οποία ενδεχομένως δεν αποτελούν μέρος της θεματολογίας των θεσμικών οργάνων ή ακόμη των πολιτικών ομάδων που εκπροσωπούνται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Παρέχει τη δυνατότητα άμεσης προσβάσεως στο θεσμικό όργανο το οποίο, στο πλαίσιο του συγκεκριμένου *sui generis* θεσμικού συστήματος της Ένωσης, έχει την εξουσία νομοθετικής πρωτοβουλίας. Επιπλέον, υποχρεώνει το εν λόγω θεσμικό όργανο –την Επιτροπή– να εξετάσει σοβαρά και να αξιολογήσει τις προτάσεις μιας επιτυχούς ΕΠΠ, και μάλιστα δημοσίως και με δημόσιο έλεγχο. Διασφαλίζει ότι το περιεχόμενο της ΕΠΠ εξετάζεται και συζητείται δημοσίως στο δημοκρατικά εκλεγμένο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Όλες οι επισημάνσεις αυτές καταδεικνύουν ότι, μολονότι το σύστημα της ΕΠΠ, όπως έχει τώρα σχεδιαστεί στο πρωτογενές και στο παράγωγο δίκαιο, δεν επιβάλλει στην Επιτροπή υποχρέωση υποβολής προτάσεως, εντούτοις έχει αναμφισβήτητα προστιθέμενη αξία ως *sui generis* μηχανισμός

⁵⁸⁰Alberto Alemanno, Unpacking the principle of openness in EU law: transparency, participation and democracy, *European Law Review* Τόμος 39 Τεύχος 1, εκδόσεις Sweet & Maxwell 2014, σελ. 81

⁵⁸¹ Maja Kluger Dionigi, *Lobbying in the European Parliament-The Battle for Influence*, εκδ. Palgrave Macmillan 2017, σελ. 16

⁵⁸² ΣΕΕ, Άρθρο 11 και ΣΛΕΕ, Άρθρο 24

⁵⁸³ ΕΕ, Κανονισμός 211/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, Άρθρο 7

⁵⁸⁴ ΔΕΕ, Purrinck κ.λπ. κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, C-418/18 P, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέως Michal Bobek της 29ης Ιουλίου 2019, ECLI:EU:C:2019:640, σκ. 37

⁵⁸⁵ «clin d’œil», δηλαδή «ανοιγόκλειμα ματιού» στη γαλλική εκδοχή της απόφασης

καθορισμού θεματολογίου»⁵⁸⁶. Πλην όμως, επισημαίνεται από τη θεωρία ότι, παρόλο που το προνόμιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας κατοχυρώνεται αδιαμφισβήτητα στην Επιτροπή, η δυνατότητα άρνησης της Επιτροπής πρέπει να επανεκτιμηθεί. Ο Vogiatzis υποστηρίζει ότι το προνόμιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας δεν μπορεί να μην τυγχάνει ελέγχου, ούτε τεκμαίρεται πάντα ότι η επιλογή της Επιτροπής αντιπροσωπεύει το γενικό συμφέρον της Ε.Ε.. Πρόκειται για μια «υπεραπλουστευμένη» προσέγγιση και το τεκμήριο αυτό υποσκελίζει το κριτήριο της προέλευσης της πρότασης, από πολίτες τουλάχιστον τεσσάρων κρατών μελών, αριθμός που τέθηκε ακριβώς για να αντιπροσωπεύεται το γενικό συμφέρον της Ένωσης⁵⁸⁷.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο από την άλλη πλευρά, σύμφωνα με την παράγραφο 7.29 του Erskine May⁵⁸⁸ στα «Command Papers»⁵⁸⁹, που παρουσιάζονται ενώπιον της Βουλής είναι οι «Πράσινοι» και οι «Λευκοί Βίβλοι». Συγκεκριμένα, προ της παρουσίασης ενός νομοσχεδίου στο Κοινοβούλιο, ένα προσχέδιο μπορεί να δημοσιευτεί από την κυβέρνηση για έλεγχο. Αρχικά, δημοσιοποιείται από την Κυβέρνηση μία «Πράσινη Βίβλος», με την οποία προσκαλείται το κοινό σε συζήτηση και τίθενται τα θέματα της διαβούλευσης. Σε αυτή συνήθως διατυπώνονται ιδέες για τη μελλοντική κυβερνητική πολιτική, που είναι ανοιχτές στη δημόσια συζήτηση και διαβούλευση. Αυτή η διαδικασία μπορεί να οδηγήσει στην έκδοση μίας «Λευκής Βίβλου» η οποία αποτελεί δήλωση πιο συγκεκριμένων προθέσεων για επικείμενη κυβερνητική πολιτική. Η «Λευκή Βίβλος» μπορεί να περιλαμβάνει το προσχέδιο του νομοσχεδίου. Αυτό παρέχει τη βάση

⁵⁸⁶ ΔΕΕ, Purrinck κ.λπ. κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, C-418/18 P, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέως Michal Bobek της 29ης Ιουλίου 2019, ECLI:EU:C:2019:640, σκ. 80

⁵⁸⁷ Nikos Vogiatzis, Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process. *European Law Journal* Τεύχος 23, εκδ. Wiley Publishers 2017, σελ. 250–271 [wileyonlinelibrary.com/journal/eulj](https://www.wileyonlinelibrary.com/journal/eulj) (τ. πρόσβαση στις 13-04-2020)

⁵⁸⁸ Erskine May, Paragraph 7.29 <https://erskinemay.parliament.uk/section/6476/command-papers/> (τ. πρόσβαση στις 13-02-2020) «*Command Papers are presented to Parliament as by command of the Queen. In practice, the responsibility for presentation is that of the Minister in charge of the relevant department. In general, Command Papers are those papers which are considered by the Government to be of interest to Parliament but which are not required by statute to be presented. They include annual reports of government departments, agreements and exchanges of notes with foreign states; other papers give information concerning the relations of the Government with international organisations. Statements of government policy or proposals for government legislation or administrative action are often laid before Parliament in this form. In certain cases they are presented following an undertaking given in Parliament for a White Paper on a particular subject. Green Papers, ie policy proposals issued for purposes of debate or consultation prior to final government decision, are also normally laid before Parliament in this form.*

The great majority of Command Papers are published under a contract managed by The National Archives. They are published on the authority of the Minister presenting them and are included in a numbered series. Some papers are presented by command which do not form part of this series, and may be referred to as unnumbered/unprinted Command Papers. Some Command Papers are presented to the House of Commons alone, for example, the annual Estimates which are printed by order of the House.»

⁵⁸⁹ Η Πράσινη και η Λευκή Βίβλος αποτελούν είδη Command Papers, μίας ευρύτερης ομάδας κοινοβουλευτικών εγγράφων, τα οποία εκδίδονται στο όνομα του Κυρίαρχου, αλλά στην πράξη από έναν Υπουργό της Κυβέρνησης. Βλ House of Commons Information Office, Command Papers, Factsheet P13 Procedure Series Revised October 2009 <https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/p13.pdf> (τ. πρόσβαση στις 23-11-2019), όπου σημειώνεται «*The term command arose from the formula that was carried on the Papers, "Presented to Parliament ... by command of Her (or His) Majesty". The origin of this formula lies in the fact that these are Government Papers - that is, they have their authority from Ministers of the Crown (constitutionally, the Sovereign) and are laid before Parliament as conveying information or decisions which the Government think should be drawn to the attention of one or both Houses of Parliament. Today, the formula is usually, "Presented to Parliament by the Secretary of State for ... by Command of Her Majesty"»*

για περαιτέρω διαβουλεύσεις και συζητήσεις με ενδιαφερόμενες ή επηρεαζόμενες ομάδες και επιτρέπει την πραγματοποίηση τελικών αλλαγών, πριν από την επίσημη υποβολή νομοσχεδίου στο Κοινοβούλιο⁵⁹⁰. Όπως επισημαίνεται, επιπλέον, όταν αποφασιστεί ότι ένα νομοσχέδιο θα εισαχθεί στη Βουλή, τότε η Υπουργική Διεύθυνση που επιθυμεί τη συμπερίληψή του στο νομοθετικό πρόγραμμα, πρέπει να υποβάλει «προσφορά» για το νομοσχέδιο στην Επιτροπή Κοινοβουλευτικών Επιχειρήσεων και Νομοθεσία του Υπουργικού Συμβουλίου, η οποία θα κάνει μια σύσταση σχετικά με ένταξη του νομοσχεδίου στο κοινοβουλευτικό πρόγραμμα⁵⁹¹. Για την εν λόγω σύσταση μεταξύ των άλλων παραγόντων η Επιτροπή αυτή του Υπουργικού Συμβουλίου λαμβάνει υπόψη αν έχει τεθεί νομοσχέδιο σε διαβούλευση⁵⁹². Πολλές «προσφορές» θα απορριφθούν⁵⁹³. Επίσης, μνεία της βιβλιογραφίας γίνεται και για το Γραφείο του Κοινοβουλευτικού Συμβούλου («Office of the Parliamentary Counsel (OPC)»)⁵⁹⁴, του οποίου ο ρόλος παραδοσιακά περιοριζόταν στην προετοιμασία των νομοσχεδίων για εισαγωγή στο Κοινοβούλιο, πλέον όμως συντάσσει και προσχέδια νομοσχεδίων⁵⁹⁵. Στο πλαίσιο αυτό, γίνεται έκκληση σε όλους όσους ενδιαφέρονται για την εκπόνηση και δημοσίευση νόμου να συνεργαστούν με έναν κοινό στόχο, να καταστεί η νομοθεσία κατάλληλη για τους χρήστες της⁵⁹⁶. Η έκκληση αυτή υπάγεται στην «πρωτοβουλία καλής νομοθέτησης»⁵⁹⁷. Υπάρχουν ωστόσο νομοσχέδια, των οποίων τα προσχέδια δεν μπορούν να δημοσιευτούν, με πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα τα δημοσιονομικά νομοσχέδια⁵⁹⁸.

Στη Γαλλία, όμως, δεν προβλέπεται ρητά ειδική διαδικασία διαβούλευσης προ του σταδίου άσκησης της νομοθετικής πρωτοβουλίας, παρότι αναγνωρίζεται ρητά ότι η τεχνολογία συντελεί ανοιχτά προς την κατεύθυνση αυτή⁵⁹⁹. Η θεωρία όμως διατυπώνει την άποψη ότι η απαιτούμενη, κατά το άρθρο 39 του Γαλλικού Συντάγματος, γνωμοδότηση του Συμβουλίου Επικρατείας αποτελεί είδος «δικαστικής εμπειρογνωμοσύνης» η οποία, ανάλογα με το είδος του νόμου, συμπληρώνεται και από διαβούλευση με τη γνώμη του Οικονομικού, Κοινωνικού και

⁵⁹⁰ <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/white-paper/> (τ. πρόσβαση στις 23-11-2019)

⁵⁹¹ Cabinet Office, Guidance- Legislative process: taking a Bill through Parliament, 20 Φεβρουαρίου 2013, <https://www.gov.uk/guidance/legislative-process-taking-a-bill-through-parliament#preparation-of-the-bill> (τ. πρόσβαση στις 19-12-2019)

⁵⁹² Cabinet Office, Guidance- Legislative process: taking a Bill through Parliament, όπ.π.

⁵⁹³ House of Lords, Select Committee on the Constitution, 14th Report of Session 2003-2004 Parliament and the Legislative Process, Τόμος 1, εκδ. House of Lords 2004, σελ.12 <https://publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldconst/173/173.pdf> (τ. πρόσβαση στις 19-12-2019)

⁵⁹⁴ House of Lords, Select Committee on the Constitution, 14th Report of Session 2003-2004 Parliament and the Legislative Process, Τόμος 1, House of Lords 2004 London, όπ.π.

⁵⁹⁵ House of Lords, Select Committee on the Constitution, όπ.π., σελ.13

⁵⁹⁶ Cabinet Office, Guide to Making Legislation, Δεκέμβριος 2017, σελ. 50 <https://www.gov.uk/government/publications/guide-to-making-legislation> (τ. πρόσβαση στις 02-12-2019)

⁵⁹⁷ Cabinet Office, Guide to Making Legislation, όπ.π.

⁵⁹⁸ House of Lords, Select Committee on the Constitution, 14th Report of Session 2003-2004 Parliament and the Legislative Process, όπ.π., σελ. 15

⁵⁹⁹ “Enfin le numérique ouvre un nouveau champ ouvre à la participation citoyenne au travail législatif. Par exemple, l’élaboration de la loi pour la République numérique, promulguée le 7 octobre 2016, s’est accompagnée d’un processus inédit de consultation en ligne. Cette démarche est appelée à se développer, comme en témoignent les plateformes mises en place, par exemple, pour les assises de la mobilité ou à l’occasion du Plan d’action pour la croissance et la transformation des entreprises (Pacte), initié par le ministère de l’Économie fin 2017” βλ. Fiche Thématique, Tout citoyen peut-il concourir à l’élaboration de la loi ? <https://www.vie-publique.fr/fiches/23883-tout-citoyen-peut-il-concourir-lelaboration-de-la-loi> (τ. πρόσβαση στις 13-02-2020)

Περιβαλλοντικού Συμβουλίου ή των Βουλών των Υπερποντίων εδαφών, όπως ορίζουν τα άρθρα 70 ή 74 του Γαλλικού Συντάγματος⁶⁰⁰. Πρέπει να σημειωθεί, εντούτοις, ότι καταγράφονται «μοναδικές εμπειρίες»⁶⁰¹ που αποτελούν, όμως, ιδιωτικές πρωτοβουλίες, όπως η ηλεκτρονική πλατφόρμα «Parlements et Citoyens», που ίδρυσε μία ομώνυμη ΜΚΟ⁶⁰². Η πλατφόρμα αυτή επιτρέπει στα μέλη του κοινοβουλίου να προσκαλούν τους χρήστες του διαδικτύου για επεξεργασία μίας πρότασης νόμου πριν την υποβολή της⁶⁰³. Η Assemblée Nationale, κατά διακριτική ευχέρεια, διεξάγει, επίσης, νομοθετικά εργαστήρια πολιτών («Ateliers législatifs des citoyens (ALC)»)⁶⁰⁴.

1.4.4.2.2. Διαβούλευση και Νομοθετική Επεξεργασία

Σε δεύτερο πλαίσιο, αναφορικά με το νομοθετικό πλαίσιο της συμμετοχής του κοινού, κατά την επεξεργασία από το νομοθετικό σώμα, το άρθρο 38 του Κανονισμού της Ελληνικής Βουλής προβλέπει ρητά τη δυνατότητα ακρόασης εξωκοινοβουλευτικών προσώπων από τις διαρκείς Επιτροπές του Κοινοβουλίου. Για τα νομοσχέδια μείζονος ιδίως σημασίας, αναφέρεται ότι μπορεί να καλούνται σε ακρόαση δημόσιοι λειτουργοί, εκπρόσωποι της τοπικής αυτοδιοίκησης, συνδικαλιστικών οργανώσεων, εμπειρογνώμονες, εκπρόσωποι των κοινωνικών φορέων κ.λ.π. Οι ακρόασεις αυτές είναι δημόσιες, πλην συγκεκριμένων εξαιρέσεων, και η ακρόαση των καλουμένων προσώπων γίνεται κατ' αρχήν ξεχωριστά.

Στον Κανονισμό, αντίστοιχα, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ορίζεται ότι τα έγγραφα, που αφορούν στη διαδικασία του «κοινωνικού διαλόγου», των διαπραγματεύσεων δηλαδή, που διεξάγουν οι κοινωνικοί εταίροι (δηλ. οι οργανώσεις εργοδοτών και εργαζομένων) με την

⁶⁰⁰Murielle Mauguin Helgeson, L'élaboration parlementaire de la loi Étude comparative (Allemagne, France, Royaume- Uni), εκδ. Dalloz 2006, σελ. 44-45 «Pour qu'une initiative puisse espérer une concrétisation normative, elle doit le plus tôt possible s'entourer de soutiens et tenter d'atténuer les critiques de ceux qui ne le sont pas. La phase préparatoire de la procédure législative se présente donc avant tout comme une série de négociations entre les différents acteurs sociaux et politiques ; négociations de préférence confidentielles pour que chacun puisse garder tête haute à l'issue du marchandage. Mais, cette étape nécessaire du processus de décision n'est pas propre à l'élaboration de la loi et, par souci de souplesse, ne trouve pas de réelle traduction juridique. Il ne s'agira donc pas ici d'analyser le rôle des partenaires extérieurs au gouvernement, mais plutôt de rechercher les interventions juridiquement contraignantes pour ce dernier. Ainsi, s'il ne semble pas exister d'obligation juridique de consultation au Royaume- Uni, l'Allemagne et la France imposent, en revanche, aux initiatives gouvernementales une procédure d'avis.... L'obligation de consultation française, elle, n'est pas intégrée de cette manière à la dynamique d'ensemble de la procédure législative. L'avis du Conseil d'État exigé par l'article 39 alinéa 2 de la Constitution, et dont le défaut peut être sanctionné par le Conseil constitutionnel, intervient avant le passage en Conseil des ministres et n'est pas rendu public. Non contraignant, il se présente avant tout comme une expertise juridique qui, comme l'explique Olivier Duhamel, "évite en principe les appréciations de politique pure", mais peut néanmoins porter sur l'opportunité du texte. L'avis peut en outre être complété par la consultation du Conseil économique et social ou des assemblées des territoires d'outre- mer, dans les cas respectifs des lois de plan et de programme et des lois relatives aux terri-toires d'outre- mer»

⁶⁰¹ Ariane Vidal-Naquet, Le citoyen co-législateur : quand, comment, pour quels résultats ?, όπ.π

⁶⁰² <https://parlement-et-citoyens.fr/pages/qui-sommes-nous-1> (τ. πρόσβαση στις 03-12-2019)

⁶⁰³ Ariane Vidal-Naquet, Le citoyen co-législateur : quand, comment, pour quels résultats ?, όπ.π

⁶⁰⁴ Paula FORTEZA, όπ.π. σελ. 291 και βλ. Laure de La Raudière (Présidente), Régis Juanico (Rapporteur), Au nom de la mission d'information sur la simplification législative, Rapport d'Information No 2268, Assemblée Nationale, 09-10-2014, [http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rap-info/i2268/\(index\)/rapports-information](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rap-info/i2268/(index)/rapports-information) (τ. πρόσβαση στις 03-12-2019), σελ. 169-171

Επιτροπή⁶⁰⁵, με σκοπό την προάσπιση των συμφερόντων των μελών τους, διαβιβάζονται στις αρμόδιες επιτροπές προς εξέταση⁶⁰⁶. Επιπλέον, αναφορικά με την εξέταση νομοθετικών προτάσεων που προέρχονται κατόπιν ΕΠΠ, ορίζεται ρητά στο άρθρο 218 παρ. 1 και 2 του Κανονισμού ότι: «Όταν το Κοινοβούλιο πληροφορείται ότι η Επιτροπή έχει κληθεί να υποβάλει νομοθετική πρόταση σύμφωνα με το άρθρο 11 παράγραφος 4 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 211/2011, η αρμόδια επί των αναφορών επιτροπή εξετάζει εάν η συγκεκριμένη πρόταση μπορεί να επηρεάσει τις εργασίες της και, ενδεχομένως, ενημερώνει σχετικά τους αναφέροντες, οι οποίοι έχουν υποβάλει αναφορές επί συναφών ζητημάτων.

Οι προταθείσες πρωτοβουλίες πολιτών που έχουν καταχωριστεί σύμφωνα με το άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 211/2011, αλλά δεν είναι δυνατό να υποβληθούν στην Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 9 του εν λόγω κανονισμού, επειδή δεν τηρήθηκαν όλες οι προβλεπόμενες διαδικασίες και σχετικές προϋποθέσεις, μπορεί να εξεταστούν από την αρμόδια επί των αναφορών επιτροπή, εφόσον αυτή κρίνει ότι ενδείκνυται να δοθεί συνέχεια. Εν προκειμένω εφαρμόζονται κατ' αναλογία τα άρθρα 215, 216 και 217 του Κανονισμού.»

Στην Αγγλία, από την άλλη πλευρά, στη Βουλή των Κοινοτήτων συγκροτούνται επιτροπές που εξετάζουν λεπτομερώς το προτεινόμενο νομοσχέδιο. Δε σχηματίζονται, όμως, αντίστοιχες επιτροπές στη Βουλή των Λόρδων, η οποία συνεδριάζει ως σύνολο⁶⁰⁷. Μέχρι το 2006 ειδικές διαρκείς επιτροπές είχαν την αρμοδιότητα να διεξάγουν τρεις συνεδριάσεις τεκμηρίωσης, πριν την έναρξη της διαδικασίας γραμμή-προς-γραμμή εξέτασης του νομοσχεδίου από τις διαρκείς επιτροπές⁶⁰⁸. Η προσφυγή, παρά ταύτα, στις ειδικές αυτές επιτροπές δεν ήταν συχνή⁶⁰⁹. Μετά το 2006, η εξουσία συγκέντρωσης στοιχείων δόθηκε στις συνήθεις Επιτροπές που μετονομάστηκαν έκτοτε σε «bill committees»⁶¹⁰ και οι οποίες δύνανται έτσι να διεξάγουν

⁶⁰⁵ https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/social_dialogue.html?locale=el (τ. πρόσβαση στις 13-02-2020)

⁶⁰⁶ ΕΕ, Κανονισμός της Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 2ας Ιουλίου 2019, Άρθρο 101

⁶⁰⁷ UK Parliament, General Committees (including Public Bill Committees) <https://www.parliament.uk/about/how/committees/general/> (τ. πρόσβαση στις 20-12-2019)

⁶⁰⁸ Louise Thompson, *Making British Law Committees in Action*, εκδ. Palgrave MacMillan 2015, σελ. 25. Οι επιτροπές αυτές είχαν όμοιο εύρος έρευνας με τις ελεγκτικές επιτροπές και λειτουργούσαν σε δύο φάσεις: α) στη φάση λήψης αποδείξεων, η οποία έπρεπε να ολοκληρωθεί εντός 28 ημερών από την πρόταση εισαγωγής στην επιτροπή. Η επιτροπή μπορεί να διεξαγάγει μια ιδιωτική διαβούλευση, (για να αποφασίσει πότε θα συναντηθεί, ποιους μάρτυρες να προσκαλέσει κλπ.) και μέχρι τρεις δημόσιες συνόδους τεκμηρίωσης που δεν υπερέβαιναν τις τρεις ώρες η καθεμία· β) τη φάση απόφασης της επιτροπής, όπου η Επιτροπή προέβαινε στην εξέταση του νομοσχεδίου υπό το συνήθη τρόπο. Ο αρμόδιος Υπουργός για το νομοσχέδιο μπορούσε επίσης να εμφανιστεί ως μάρτυρας κατά τη διαδικασία αυτή House of Commons, Modernisation of the House of Commons-The Legislative Process First Report of Session 2005–06, εκδ. The Stationery Office κατ'εντολή της Βουλής 2006 <https://publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmmodern/1097/1097.pdf> (τ. πρόσβαση στις 20-12-2019), σελ. 28

⁶⁰⁹ Louise Thompson, *όπ.π.* «*Only five Special Standing Committees sat between 1980 and 1991 (Norton 1991, p. 70). It was used only twice from 1997, to scrutinise the Immigration and Asylum Bill (1998–99) and the Adoption and Children Bill (2001–02)*»

⁶¹⁰ Philip Begley, Catherine Bochel, Hugh Bochel, Andrew Defty, Jan Gordonb, Kaisa Hinkkainen, Ben Kisby, Steve McKay και Gerard Strang, Evidence-informed or value-based? exploring the scrutiny of legislation in the UK Parliament, *The Journal of Legislative Studies*, Τόμος 25, Τεύχος 1, εκδ. Taylor & Francis 2019, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13572334.2019.1570595> (τ. πρόσβαση στις 17-12-2019), σελ. 1–20

μετά αποδείξεως έλεγχο ενός νομοσχεδίου. Συνοπτικά, η διαδικασία έχει ως ακολούθως⁶¹¹: Πρώτον, μία επιτροπή καλείται αρχικά να εξετάσει την πρόταση της ημερήσιας διάταξης σε συζήτηση. Στη συνέχεια, προβαίνει σε συζήτηση που αφορά σε πρόταση για αναφορά στο Νομοθετικό Σώμα της τεκμηρίωσης, που λαμβάνει υπόψη της και σε πρόταση, που θα επιτρέψει στην επιτροπή να διαβουλευτεί κατ' ιδίαν πριν από τις προφορικές συνεδριάσεις για λήψη αποδείξεων. Όταν η επιτροπή έχει συμφωνήσει για τα θέματα υπό εξέταση, οι μάρτυρες και τα μέλη του κοινού προσκαλούνται εντός αίθουσας πάλι και αρχίζει η προφορική διαδικασία λήψης αποδείξεων. Εάν η επιτροπή δεν έχει συμφωνήσει επί της πρότασης της ημερήσιας διάταξης, τότε δεν προβαίνει σε ακρόαση της κάθε μαρτυρίας και του κοινού, πριν ξεκινήσει τη θεώρηση των επιμέρους διατάξεων του νομοσχεδίου. Παρόλο, μάλιστα, που δεν απαιτείται η λήψη των προφορικών αποδείξεων πριν την κατά γράμμα εξέταση του νομοσχεδίου, ενώ μια επιτροπή μπορεί να προβεί σε λήψη προφορικών αποδείξεων σε οιονδήποτε βαθμό και αν βρίσκεται η εξέταση του νομοσχεδίου, η πρακτική αυτή της προηγούμενης εξέτασης των προφορικών τεκμηρίων έχει επικρατήσει εθιμικά⁶¹². Όλα τα μέλη της επιτροπής έχουν δικαίωμα να προβούν σε προφορικές ερωτήσεις. Αυτές όμως περιορίζονται με τον ίδιο τρόπο που περιορίζονται και τροπολογίες των νομοσχεδίων⁶¹³. Σε ορισμένες, αλλά όχι σε όλες τις περιπτώσεις, οι υπουργοί παρακολουθούν επίσης τις συνόδους τεκμηρίωσης, για να θέσουν ερωτήσεις στους μάρτυρες⁶¹⁴, με το αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας να αντιμετωπίζεται από τη θεωρία ως αμφιλεγόμενο⁶¹⁵. Επιπλέον, αναφορικά με την πολιτική συμμετοχή, εντός της

⁶¹¹Louise Thompson, όπ.π. σελ. 25-26 «*When the first evidence session was held, during the Local Government and Public Involvement in Health Bill Committee in January 2007, the committee Chair Joe Benton explained in detail how the new procedure worked: The Committee will first be asked to consider the programme motion on which debate is limited to half an hour. We shall then proceed to debate a motion to report to the House the written evidence that the Committee receives and a motion to permit the Committee to deliberate in private in advance of the oral evidence sessions. When the Committee has agreed its lines of questioning, the witnesses and members of the public will be invited back into the room and our oral evidence session will commence. If the Committee agrees to the programme motion, it will hear oralevidence this week before reverting to the more familiar proceedings of clause-by-clause scrutiny at subsequent sittings. (1st sitting, Local Government and Public Involvement in Health Bill Committee, 30 January 2007, c2)*»

⁶¹² Louise Thompson, όπ.π., σελ. 26

⁶¹³ Louise Thompson, όπ.π., σελ. 26

⁶¹⁴ Louise Thompson, όπ.π., σελ. 26 «*The Welfare Reform Bill Committee in the 2008–09 session was unusual in that three ministers from the Department for Work and Pensions (Tony McNulty, Jonathan Shaw and Kitty Ussher) were invited to give oral evidence, while a further minister (Ann McKechin, the Parliamentary Under- Secretary of State for Scotland) remained on the committee and was thus available to ask questions of her colleagues, though she did not choose to do so (see 3rd sitting, 12 February 2009, c71)*»

⁶¹⁵ Ορισμένοι θεωρητικοί επικρίνουν την διαδικασία αυτή λόγω του στενού και επαναλαμβανόμενου κύκλου των προσκεκλημένων φορέων. Συγκεκριμένα, αναφέρεται ότι πολλές φορές προσκαλούνται φορείς που έχουν ήδη γνωμοδοτήσει επί συναφούς θέματος με αποτέλεσμα να καταλήγει να προσομοιάζεται μια τέτοια συνεδρίαση της επιτροπής σαν «μία μέρα της Μαρμότας» [βλ. Louise Thompson, όπ.π., σελ. 99 «*Martin Salter MP (Labour), for example, described the oral evidence at the start of the Counter Terrorism Bill (2007–08) as being like Groundhog Day. Not only were the arguments put forward familiar but the bill committee had 'heard from the same people who gave evidence to the Home Affairs Committee' (7th Sitting, 6 May 2008, c262)*»]. Άλλοι όμως παρατηρούν ότι έχει επιτευχθεί χρονική εξοικονόμηση, αφού ο χρόνος και ο αριθμός των διαβουλεύσεων έχει μειωθεί αφενός, αφετέρου δε έχουν περιοριστεί και οι τροπολογίες οι οποίες λάμβαναν χώρα, με σκοπό και μόνο τη διασάφηση ενός θέματος και την «εκλέπτυνση» της συζήτησης («probing amendments»), και οι οποίες συνήθως απορρίπτονταν κατά τη διαδρομή της διαδικασίας (βλ. Louise Thompson, όπ.π., σελ. 101). Τέλος, η διαδικασία συνεδριάσεων με προφορική τεκμηρίωση χαρακτηρίζεται ως ένα από τα σημαντικά «όπλα», τόσο της μείζονος όσο και της ελάσσονος αντιπολίτευσης, η οποία δύναται έτσι να αναζητήσει στοιχεία που θα καταστήσουν πιο ενδελεχή τον

«Κάμαρας», η αγγλική βιβλιογραφία κάνει λόγο και για μια πειραματική⁶¹⁶ πρωτοβουλία, «το στάδιο δημόσιας ανάγνωσης». Ο William Hague το 2009 εισηγήθηκε τη δημιουργία ενός θεσμού που θα άνοιγε τις πόρτες του Κοινοβουλίου και θα επέτρεπε μέσω της τεχνολογίας τη λήψη της γνώμης του κοινού⁶¹⁷. Μετά τις γενικές εκλογές του 2010, η κυβέρνηση συνεργασίας πρότεινε ένα «στάδιο δημόσιας ανάγνωσης», το οποίο θα έδινε στο κοινό την ευκαιρία να «σχολιάσει την προτεινόμενη στο διαδίκτυο νομοθεσία», το οποίο θα συμπληρώνεται από μια «ημέρα ανάγνωσης του κοινού», στην οποία θα δίδεται στους βουλευτές η ευκαιρία να συζητήσουν τις γνωμοδοτικές συνεισφορές του κοινού⁶¹⁸.

Το γαλλικό κανονιστικό πλαίσιο, για την πολιτική συμμετοχή στο στάδιο της νομοθετικής επεξεργασίας, χαρακτηρίζεται από τη θεωρία ως «ατελής»⁶¹⁹. Επιπλέον, άλλες φωνές αναφέρονται σε μία δημοκρατία «*bac à sable*»⁶²⁰, μια δημοκρατία, δηλαδή, που οι πολίτες «παίζουν στην αυλή», ενώ άλλοι αποφασίζουν γι' αυτούς. Πάντως, επισημαίνεται από τη θεωρία ότι ήδη από το 2009, το άρθρο 86 του Κανονισμού της Assemblée Nationale⁶²¹ προβλέπει ότι κάθε νομοσχέδιο συνοδεύεται υποχρεωτικά από μελέτη επιπτώσεων, η οποία όπως επισημαίνει ο Bergougnous τίθεται κατά το άρθρο 83 στη διάθεση του κοινού ηλεκτρονικά προς λήψη παρατηρήσεων⁶²². Το αντίστοιχο άρθρο 8 του Κανονισμού της Συγκλήτου δεν αναφέρεται ρητά σε ηλεκτρονική διάθεση⁶²³. Εν γένει, όμως καταγράφεται, και ότι το νομοθετικό πλαίσιο της συμμετοχής των πολιτών και δη των ομάδων πίεσης, ιδίως κατά

έλεγχο ενός νομοσχεδίου, αλλά και να καθυστερήσει, με αυτό τον τρόπο, την πραγμάτωση της κυβερνητικής πολιτικής (βλ. Louise Thompson, *όπ.π.*, σελ. 116). Άλλωστε, πολλές φορές οι εξωτερικές ομάδες πίεσης τείνουν να υποβοηθούν σημαντικά τα μέλη αυτά [βλ. Meg Russell και Daniel Gover, *Legislation at Westminster*, εκδ. Oxford University Press 2017, σελ. 195 «*Of course, government backbenchers and non-party parliamentarians also work closely with outside groups and use their briefing material. For example, a Crossbencher told us that briefing from outside groups on the Welfare Reform Bill 'was really helpful', because some aspects of the bill were 'so complicated'. In summary, a former minister observed: "If you're in government you see, by and large, that the parliamentarians who are raising issues on a bill are actually getting most of their lines from external sources—you know, from NGOs, from industry, from business, from private associations of various kinds . . . the world of the lobbyists tends to supply a lot of the information to parliamentarians who are not part of the government"*»].

⁶¹⁶ Ενδεικτικά, «*Pilot public readings*» έχουν διεξαχθεί για τα ακόλουθα νομοσχέδια: α) Protection of Freedoms Bill 2010-12, β) Small Charitable Donations Bill 2012-13, γ) Children and Families Bill 2012-13 Richard Kelly, *Public Reading Stage of Bills, House of Commons Library Briefing 2014* <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06406> (τ. πρόσβαση στις 06-12-2019)

⁶¹⁷ Cristina Leston-Bandeira, Louise Thompson, Integrating the view of the public into the formal legislative process: public reading stage in the UK House of Commons, *The Journal of Legislative Studies*, Τόμος 23, Τεύχος 4, εκδ. Taylor & Francis 2017, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13572334.2017.1394736> (τ. πρόσβαση στις 07-10-2019), σελ. 508–528

⁶¹⁸ Cristina Leston-Bandeira, Louise Thompson, *όπ.π.*

⁶¹⁹ Ariane Vidal-Naquet, *Le citoyen co-législateur : quand, comment, pour quels résultats ?*, *όπ.π.*, σελ. 26

⁶²⁰ Paula Forteza, *όπ.π.* σελ. 293 υποσημ.2 « *L'expression "bac à sable démocratique" fait référence à des initiatives de participation qui restent cantonnées dans le temps et dans l'espace, et qui n'ont pas d'impact réel sur la prise de décision politique. Il s'agit de mettre en avant le caractère limité et déceptif de ces expériences à travers l'image de l'infantilisation : les « enfants » joueraient dans le bac à sable, pendant que les « adultes » prennent les vraies décisions par ailleurs.*»

⁶²¹ Ο Κανονισμός τροποποιήθηκε τον Ιούλιο του 2019 για βασικές αλλαγές βλ. Pierre Januel, *L'Assemblée nationale adapte son règlement*, *Dalloz Actualité*, 09 Ιουλίου 2019 <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/l-assemblee-nationale-adapte-son-reglement#.Xp31bcgzblU> (τ. πρόσβαση στις 20-04-2020)

⁶²² Georges Bergougnous, *Comment associer le citoyen à l'élaboration de la loi ; retour sur des expériences récentes*, *Constitutions* Τεύχος 4 εκδ. Dalloz 2015, σελ.523 επ.

⁶²³ https://www.senat.fr/reglement/reglement_mono.html (τ. πρόσβαση στις 20-04-2020)

στην επεξεργασία ειδικών κατηγοριών νόμων, όπως οι δημοσιονομικοί, βρίσκεται ακόμα σε «εμβρυϊκό στάδιο». Αυτό συμβαίνει παρόλο που έχουν ληφθεί ορισμένα μέτρα από την Εθνική Συνέλευση και τη Σύγκλητο, όπως η θέσπιση Μητρώου εγγραφής των αντιπροσώπων ειδικών συμφερόντων⁶²⁴.

1.4.4.2.3. Η Διαβούλευση ως στοιχείο του μετα-νομοθετικού ελέγχου

Ο μετα-νομοθετικός έλεγχος των νόμων χαρακτηρίζεται από τη θεωρία ως ένα πρώιμο εργαλείο του κοινοβουλευτικού δικαίου⁶²⁵. Χαρακτηριστικά, στην Αγγλία, μέχρι το 2008 το κριτήριο της επιτυχίας ενός νομοσχεδίου ήταν να καταφέρει να πάρει την Βασιλική Έγκριση, έκτοτε, όμως, η Κυβέρνηση αποδέχτηκε να τίθενται οι νόμοι σε αξιολόγηση και μετά την εφαρμογή τους⁶²⁶. Κατ' εξαίρεση, ορισμένες κατηγορίες νόμων, όπως οι δημοσιονομικοί, δεν υποβάλλονται σε μετα-νομοθετικό έλεγχο⁶²⁷. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, το μεγαλύτερο μέρος των ευρωπαϊκών κρατών υπολείπεται συστηματικής προσέγγισης του μετα-νομοθετικού ελέγχου⁶²⁸. Για τη Γαλλία, για παράδειγμα, σημειώνεται ότι ο έλεγχος των νόμων γίνεται κατά βάση από τα Δικαστήρια, αν και υπάρχουν ad-hoc περιπτώσεις ελέγχου μετανομοθετικής αξιολόγησης⁶²⁹.

⁶²⁴ Carine Riou, L'influence des groupes de pression en France et au niveau de l'Union européenne dans l'élaboration de la législation fiscale, Revue française de finances publiques Τεύχος 410, εκδ. Lextenso 2017, σελ. 47 επ. «*En France ensuite, la HATVP évoque 'un encadrement embryonnaire de l'activité des représentants'.... D'autre part, des mesures ont été prises au niveau du Parlement. À l'Assemblée nationale, un registre a été mis en place en 2009. L'inscription volontaire des représentants d'intérêt donne lieu à la remise d'un badge d'accès aux locaux de l'institution, en contrepartie de quoi ils s'engagent à respecter le code de conduite. Le Sénat a en 2010 adopté un dispositif similaire à celui de l'Assemblée nationale. En 2013, sur la base des propositions du rapport du groupe de travail présidé par le Député Christophe Sirugue, une nouvelle réglementation a été mise en place à l'Assemblée nationale. Elle prévoyait notamment de faire figurer en annexe des rapports la liste des personnes et organisations auditionnées. Néanmoins, le dispositif non obligatoire n'a que peu incité les groupes de pression à s'inscrire au registre de l'Assemblée nationale : 'seulement organisations sont répertoriées au 1 er décembre 2014 ».* Enfin, aucune réglementation ne s'applique vis-à-vis des membres de l'exécutif quand bien même ce dernier est à l'initiative de la majorité des lois'.»

⁶²⁵ Tom Caygill, A Tale of Two Houses? Post-Legislative Scrutiny in the UK Parliament, European Journal of Law Reform, Τόμος 21, Τεύχος 2, εκδ. Eleven International Publishing 2019, σελ. 87-101

⁶²⁶ Philip Norton, Post-legislative scrutiny in the UK Parliament: adding value, The Journal of Legislative Studies, Τόμος 25 Τεύχος 3, εκδ. Taylor & Francis 2019 <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13572334.2019.1633778> (τ. πρόσβαση στις 06-01-2020), σελ. 342

⁶²⁷ Cabinet Office, Guide to Making Legislation, 2017, όπ.π., σελ. 294

⁶²⁸ OECD, Better Regulation Practices across the European Union, εκδ. OECD Publishing, Paris, 2019 <https://www.oecd-ilibrary.org/> (τ. πρόσβαση στις 10-02-2020), σελ. 97 επ. και ιδίως «*The majority of EU Member States lacks a systematic approach towards conducting ex post evaluation of individual regulations: Less than one fifth of Member States systematically assess whether laws and regulations achieve their policy goals as expected. When policy makers are required to identify actual costs and benefits, this usually applies only to some evaluations in selected policy areas.*

Only the United Kingdom systematically compares the effects of existing regulations to alternative options. This indicates that Member States do not consider ex post evaluation as an opportunity to look beyond the effects of the chosen regulatory option and revisit whether other options might be more effective or efficient in achieving regulatory goals [...]. Countries such as Croatia, Cyprus, Greece, Latvia and Romania have not yet developed systematic approaches towards ex post evaluations. On the other hand, there are also a few countries where ex post evaluations are systematically conducted, such as Germany and the United Kingdom. Italy recently strengthened its ex post evaluation system by introducing a new set of procedures for ex post evaluation and reforming its institutional setting»

⁶²⁹ OECD, όπ.π., σελ. 110 «*In France, reports on the ex post evaluation system have been published on an ad-hoc basis. In 2017, the Secretariat-General for Government Modernisation (SGMAP) has commissioned an external evaluation of the public policy evaluation system initiated in 2013. The reported noted, inter alia, that stakeholders*

Αντίστοιχα για την Ελλάδα, πιο ειδικά, η μετα-νομοθετική αξιολόγηση δεν έχει καταστεί συστημικό εργαλείο της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, αν και διάφορα υπουργεία έχουν δημοσιεύσει σχέδια για διεξαγωγή μετα-νομοθετικού ελέγχου υπό την επίβλεψη του γραφείου καλής νομοθέτησης της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων⁶³⁰.

Αναφορικά, με το ελληνικό πλαίσιο, στο άρθρο 9 του Ν. 4048/2012 προβλεπόταν πράγματι η υποχρέωση παρακολούθησης υλοποίησης της νομοθεσίας μετά την πάροδο τριών ετών και πριν την παρέλευση πενταετίας, υποχρέωση που, όπως, όμως, είχε επισημανθεί και από τη θεωρία, δεν τηρείται⁶³¹. Ο εν ισχύ νόμος για το επιτελικό κράτος προβλέπει την κατά διακριτική ευχέρεια διεξαγωγή διαβούλευσης, κατά την ύστερη αξιολόγηση των νόμων και συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 56 παρ. 3 του Ν. 4622/2019, «*Η Υπηρεσία Συντονισμού, διαβιβάζει το σχετικό έγγραφο στις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες προκειμένου οι τελευταίες να προβούν στην αξιολόγηση της ρύθμισης και να διατυπώσουν προτάσεις βελτίωσης, τροποποίησης ή αναθεώρησης των διατάξεων που κρίνονται αναγκαίες αφού προηγουμένως απευθυνθούν, εφόσον κριθεί απαραίτητο, στους καθ' ύλην αρμόδιους κοινωνικούς εταίρους, σε πανεπιστημιακά ή ερευνητικά ιδρύματα, επιστημονικούς φορείς, καθώς και στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Αξιολόγηση μπορεί να διενεργεί και η Βουλή από όργανο και με τη διαδικασία που προβλέπεται στον Κανονισμό της*».

Στην Αγγλία, ο ύστερος έλεγχος των νόμων λαμβάνει χώρα στις ελεγκτικές επιτροπές των δύο Βουλών οι οποίες και πριν έλεγχαν σημαντικές αποφάσεις της Κυβέρνησης μετά τη λήψη και εφαρμογή τους⁶³². Αναφορικά με τη Βουλή των Κοινοτήτων, πέντε χρόνια μετά την βασιλική έγκριση ενός νομοσχεδίου, το αρμόδιο τμήμα υποβάλει σε σχετική ελεγκτική Επιτροπή ένα μνημόνιο, το οποίο πρέπει να δημοσιεύεται ως κυβερνητική δημοσίευση κατ' εντολή του Μονάρχη⁶³³. Η κάθε ελεγκτική επιτροπή έχει εξουσία να διεξάγει έρευνα για έγγραφες και προφορικές αποδείξεις, «*να καλεί για ανθρώπους, έγγραφα και αρχεία*»⁶³⁴. Με αυτό

could be more actively involved when evaluations are conducted (KPMG/ Quadrant Conseil, 2017[18]).» και σελ.144 «*Contrary to the relative centralisation of the oversight of ex ante procedures, the ex post evaluation of regulations is fragmented across a range of institutions, including the Cour des Comptes, the Parliament, the Conseil national d'évaluation des normes, the Direction interministérielle de la transformation publique (formerly known as the Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique) and France Stratégie.*»

⁶³⁰OECD, όπ.π., «Country Profiles-Greece», σελ. 148

⁶³¹ Σπύρος Βλαχόπουλος, Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής. Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα, σε Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα: «Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση με μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας», Βουλή των Ελλήνων 28-29.04.2017, <https://www.hellenicparliament.gr/> (τ. πρόσβαση στις 13-02-2020), σελ. 32

⁶³² Για παράδειγμα, αντικείμενο διερεύνησης αυτών έχει αποτελέσει το ερώτημα του κατά πόσο η εισβολή στα νησιά Falklands θα έπρεπε να είχε προβλεφθεί από την κυβέρνηση βλ. A.W. Bradley, Commissions of Inquiry and Governmental Accountability: Recent British Experience, σε Alan Manson, David Mullan, COMMISSIONS OF INQUIRY: Praise or Reappraise?, εκδ. Irwin Law Toronto 2003, σελ. 37

⁶³³ ως «Command Paper»

⁶³⁴ Richard Kelly, Select committees: evidence and witnesses, BRIEFING PAPER Number 6208, 2, εκδ. House of Commons Library June 2016, <https://www.parliament.uk/commons-library> (τ. πρόσβαση στις 20-05-2019). σελ. 5 Παρ. Σε Erskine May, Parliamentary Practice, 24th edition, 2011, σελ. 820 «*As Erskine May describes:...when a select committee has the power to send for persons, that power is unqualified, except to the extent that it conflicts with the privileges of the Crown and of Members of the House of Lords, or with the rights of Commons.*» Βλ. επίσης και Marc Geddes, Committee Hearings of the UK Parliament: Who gives Evidence and does this Matter?,

τον τρόπο επιτρέπεται η συμμετοχή ενδιαφερομένων μερών, ειδικών ή ομάδων⁶³⁵. Αυτή η μορφή συμμετοχής, όπως αναφέρεται «*υπερβαίνει το ρόλο του παρεμβαίνοντος ενόπιον ενός δικαστηρίου*»⁶³⁶. Η παράλειψη εμφάνισης ενός μάρτυρα, παρά την κλήση, θεωρείται επιπλέον «*ανυπακοή*» και επάγεται έννομες συνέπειες⁶³⁷. Ωστόσο, όπως αναφέρεται, ο μετα-νομοθετικός έλεγχος των νόμων στη Βουλή των Κοινοτήτων έχει σποραδικό χαρακτήρα, καθώς, παρότι έχει αναχθεί σε πρωταρχικό καθήκον, επαφίεται στις ίδιες τις ελεγκτικές επιτροπές η λήψη απόφασης για τη διεξαγωγή του⁶³⁸. Από την άλλη πλευρά, ο μετα-νομοθετικός έλεγχος στη Βουλή των Λόρδων σημειώνεται ότι είναι πιο περιορισμένος, αλλά ότι παρουσιάζει πιο τακτικό χαρακτήρα, καθώς διεξάγεται πάντοτε κάποια έρευνα, λόγω και της σπουδαιότητας των θεμάτων με τα οποία ασχολούνται οι ελεγκτικές επιτροπές της Βουλής αυτής⁶³⁹. Συνήθως η Βουλή των Λόρδων προσεγγίζει τα ζητήματα με περισσότερο βάθος, λόγω και της κατάρτισης και εξειδίκευσης που διαθέτουν τα μέλη της⁶⁴⁰.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αντίστοιχα, χαρακτηρίζεται ως ένας από τους πιο «*ένθερμους υποστηρικτές*» της μετανομοθετικής αξιολόγησης⁶⁴¹. Η συστηματική εκ των υστέρων αξιολόγηση της νομοθεσίας, ήταν μία από τις αρχές της έξυπνης νομοθεσίας που εισήχθη ήδη από το 2010⁶⁴². Εφαρμόζεται εν προκειμένω η αρχή «*αξιολόγησε πρώτα*», σύμφωνα με την οποία η Επιτροπή δεσμεύεται ότι «*(...) δεν θα εξετάσει προτάσεις σε τομείς της υφιστάμενης νομοθεσίας μέχρις ότου ολοκληρωθεί η ρυθμιστική χαρτογράφηση και οι κατάλληλες επακόλουθες εργασίες αξιολόγησης*»⁶⁴³. Στο πλαίσιο της αρχής της «*πρότερης αξιολόγησης*» διεξάγονται αξιολογήσεις και «*πιλοτικοί έλεγχοι καταλληλότητας*», μέρος των οποίων αποτελεί και η

Parliamentary Affairs Τόμος 71, Τεύχος 2, εκδ. Oxford University Press 2018, σελ. 286 και Marc Geddes, Performing scrutiny along the committee corridor of the UK House of Commons, Parliamentary Affairs Τόμος 72, Τεύχος 4, εκδ. Oxford University Press 2019, σελ. 821-840.

⁶³⁵ Hilaire Barnett, Constitutional and Administrative Law, εκδ. 11η Routledge Taylor & Francis Group, London and New York, 2015, σελ. 325

⁶³⁶ Denis Lemieux, Commentary, σε Alan Manson, David Mullan, COMMISSIONS OF INQUIRY: Praise or Reappraise?, όπ.π. σελ. 146

⁶³⁷ Richard Kelly, Select committees: evidence and witnesses, όπ.π. σελ. 6 παραπ.σε Erskine May, Parliamentary Practice, 24^η εκδ., 2011, σελ. 820 και House of Commons Guide for witnesses giving written or oral evidence to a House of Commons select committee 2016 <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/witnessguide.pdf> (τ. πρόσβαση στις 22-12-2019)

⁶³⁸ Philip Norton Post-legislative scrutiny in the UK Parliament: adding value, όπ.π., σελ. 346

⁶³⁹ Philip Norton Post-legislative scrutiny in the UK Parliament: adding value, όπ.π. <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/WitnessInfo.pdf> (τ. πρόσβαση στις 22-12-2019), σελ. 346. Για διαδικασία ακρόασης μαρτύρων και αποζημίωση αυτών βλ. House of Lords, Information for witnesses appearing before Select Committees of the House of Lords, 2018) και House of Lords, Witness expenses -notes and forms, 2017, όπ.π. <https://www.parliament.uk/documents/lords-committees/WitnessClaims.pdf> (τ. πρόσβαση στις 22-12-2019)

⁶⁴⁰ Tom Caygill, A Tale of Two Houses? Post-Legislative Scrutiny in the UK Parliament, όπ.π., σελ. 93

⁶⁴¹ OECD, όπ.π.

⁶⁴² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική Και Κοινωνική Επιτροπή και Την Επιτροπή των Περιφερειών «Έξυπνη Νομοθεσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση», 8.10.2010, COM(2010) 543 τελικό

⁶⁴³ Η δέσμευση αυτή αναγγέλθηκε αρχικά στις πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές που δημοσίευσε ο Πρόεδρος Barroso το 2009, κατά την έναρξη της δεύτερης θητείας του. Η δέσμευση για την αρχή ανανεώθηκε, ως μέρος της δέσμης μέτρων, για τη βελτίωση της νομοθεσίας του 2015 και επαναπροσδιορίστηκε στην πρόσφατη ανακοίνωσή της για τη βελτίωση της νομοθεσίας του 2017 (ΕΚ, 2017) Βλ. OECD, όπ.π., σελ. 124

διαδικασία διαβούλευσης⁶⁴⁴. Μετανομοθετική συνεργασία προβλέπεται και στον Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Με αυτόν θεσπίζεται η δυνατότητα μετα-νομοθετικής συνεργασίας μεταξύ των εθνικών Κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με σκοπό την ανταλλαγή πληροφοριών⁶⁴⁵. Στο πλαίσιο αυτό μπορεί να διεξαχθεί και επικουρικά διαβουλευτική διαδικασία με το κοινό. Εν γένει πάντως, στη βιβλιογραφία για τη λήψη μετανομοθετικών μέτρων, σημείο αναφοράς αποτελεί η Ανακοίνωση της Επιτροπής του 2002 για τη θέσπιση ελάχιστων προδιαγραφών προς την ενίσχυση της δημόσιας διαβούλευσης⁶⁴⁶, παρόλο που προδιαγραφές μετανομοθετικής διαβούλευσης ανιχνεύονται και σε ορισμένες περιπτώσεις στο παράγωγο ενωσιακό δίκαιο⁶⁴⁷. Η Senden αναφέρει ότι το έγγραφο αυτό θέτει τις βασικές αρχές και στόχους διοργάνωσης μιας διαβουλευτικής διαδικασίας, μεταξύ των οποίων και ο νομικά μη δεσμευτικός χαρακτήρας της δημόσιας διαβούλευσης⁶⁴⁸. Ωστόσο, σύμφωνα με τα λεγόμενά της, η προσέγγιση της Επιτροπής, όταν προβαίνει σε διαβουλεύσεις με σκοπό την υιοθέτηση ιδίως soft law μετανομοθετικών ρυθμίσεων, είναι «πραγματιστική». Οι διαβουλεύσεις διεξάγονται κατά διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής, ενώ οι προδιαγραφές διεξαγωγής αυτού του είδους διαβουλεύσεων δεν είναι απαραίτητα σύμφωνες με τα ελάχιστα πρότυπα που θέτει η αναφερθείσα Ανακοίνωση⁶⁴⁹.

⁶⁴⁴ OECD, όπ.π., σελ. 124 «*The ex post evaluation system, combining systematic evaluations of individual regulations with comprehensive "Fitness checks" of policy sectors, has been improved by providing the opportunity to comment on evaluation roadmaps for 4 weeks and on the main elements of all evaluations for 12 weeks. A REFIT Platform brings together representatives of the Commission, Member States and non-government stakeholders, to make suggestions for simplification and review of EU legislation.*»

⁶⁴⁵ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ, 9η κοινοβουλευτική περίοδος Ιούλιος 2019, Άρθρο 150 παρ. 2 «*Μια επιτροπή μπορεί να πραγματοποιήσει άμεσα διάλογο με τα εθνικά κοινοβούλια σε επίπεδο επιτροπής εντός των ορίων των πιστώσεων του προϋπολογισμού που προβλέπονται για το σκοπό αυτό. Τουτό μπορεί να περιλαμβάνει κατάλληλες μορφές προνομοθετικής και μετανομοθετικής συνεργασίας*»

⁶⁴⁶ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής - Προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου - Γενικές αρχές και ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών από την Επιτροπή, 11.12.2002, COM/2002/0704 τελικό

⁶⁴⁷ Linda Senden, "Soft Post-Legislative Rulemaking: A Time for More Stringent Control," *European Law Journal* Τόμος 19, Τεύχος 1 εκδ. Wiley Publishing Ιανουάριος 2013, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/eulj.12013> (τ. πρόσβαση στις 20-04-2020), σελ. 57-75 «*More recently, such acts may in fact also prescribe that a particular type of comitology procedure be followed. A clear example is provided by Directive 2010/40, Article 9 of which states:*

*The Commission may adopt guidelines and other non-binding measures to facilitate Member States' cooperation relating to the priority areas in accordance with the advisory procedure referred to in Article 15(2).'*71 [emphasis added]»

⁶⁴⁸ Linda Senden, Soft Post-Legislative Rulemaking: A Time for More Stringent Control, όπ.π., «*However, the document explicitly states that a legally binding approach to consultation is to be avoided; in particular, a situation must be avoided in which a Commission proposal could be challenged in the Court on the ground of an alleged lack of consultation with interested parties. According to the Commission, such an 'over-legalistic approach' would be incompatible with the need for the timely delivery of policy, and with the citizens' expectations that the European institutions should deliver on substance rather than concentrating on procedures.*»

⁶⁴⁹ Linda Senden, "Soft Post-Legislative Rulemaking: A Time for More Stringent Control," όπ.π.

1.5. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ: Ένας συνταγματικός σκοπός ή μία γενική υποχρέωση των κρατικών οργάνων;

Με τη συνταγματική κατοχύρωση ενός δικαιώματος επέρχεται ως αποτέλεσμα η δημιουργία ενός σταθερού αντικειμενικού συνδέσμου, ενός «συνδέσμου πατρότητας» όπως τον χαρακτηρίζει ο Charpus⁶⁵⁰, μεταξύ του συνταγματικού κειμένου και της νομολογίας. Από το σύνδεσμο αυτόν αναδεικνύεται ένα πρότυπο λύσης. Αυτό το πρότυπο αναμένεται, εύλογα, ότι θα το υιοθετήσει ο Δικαστής, κατά την εφαρμογή μιας διάταξης⁶⁵¹. Επίσης, αυτό το πρότυπο αποτελεί σε πολλές περιπτώσεις το κινητήριο σημείο αναφοράς του πολίτη, ώστε να ελέγξει και να θεμελιώσει την εμπιστοσύνη που έχει έναντι των θεσμών ενός κράτους δικαίου.

Ωστόσο, η συνταγματικότητα ενός θεσμού δεν αποτελεί μόνο απόρροια της ρητής αναφοράς αυτού στο Σύνταγμα⁶⁵². Όπως υπογραμμίζει ο Βλαχόπουλος, «οι συνταγματικοί κανόνες δεν απαντώνται μόνο στο γραπτό κείμενο του Συντάγματος αλλά και στις αξιολογήσεις του συντακτικού νομοθέτη, οι οποίες αν και δεν έχουν αποτυπωθεί ρητώς στο συνταγματικό κείμενο, συνδέονται άρρηκτα με αυτό και χωρίς τις οποίες οι ρητώς αποτυπωθείσες συνταγματικές ρυθμίσεις, θα έχαναν ένα σημαντικό μέρος από την κανονιστική τους εμβέλεια»⁶⁵³. Υπάρχει, δηλαδή, ένα σύνολο κανόνων έξωθεν του αυστηρού συντάγματος, που συνάγεται ότι

⁶⁵⁰Michel Lascombe, Xavier Vandendriessche, Christelle de Gaudemont, CODE CONSTITUTIONNEL ET DES DROITS FONDAMENTAUX Annoté et Commenté, εκδ. 6^η Dalloz 2017, σελ. 10 «*Ainsi, comme le démontre parfaitement René Charpus : “La reconnaissance d'un lien de filiation entre la Déclaration et une solution jurisprudentielle n'est pas conditionnée par l'affirmation explicite de ce lien. Il suffit que la solution se situe objectivement dans la ligne d'une disposition de la Déclaration et qu'elle soit telle qu'on puisse estimer que le juge aurait pu la consacrer par application de cette disposition.” (Chapus, Les fondements de l'organisation de l'État, in La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence, PUF 1989, spéc. p. 183). Il ne faut donc pas s'étonner si, dans les annotations sous les différents articles de la Déclaration de 1789, on trouve des décisions juridictionnelles antérieures à 1971 et ne faisant pas mention de la Déclaration dans leurs visas ou leur dispositif. »*

⁶⁵¹ Παρεμφερή λογική φαίνεται να ακολουθεί και η νομολογία των Η.Π.Α., όταν στην *Goldberg V. Kelly* αναφέρει: «Ένα γραπτό Σύνταγμα, το οποίο είναι σχεδιασμένο να εγγυάται την προστασία ενάντια στις κυβερνητικές προσβολές, συμπεριλαμβανομένων και αυτών των δικαστών, πρέπει να έχει γεγραμμένα πρότυπα τα οποία σημαίνουν κάτι το οριστικό και έχουν ένα σαφές νόημα» *GOLDBERG V. KELLY* 397 U.S. 254; 90 S. CT. 1011; 25 L. ED. 2D 287 (1970) (Μειοψηφία Justice BLACK)

⁶⁵² Εξάλλου η «κατά γράμμα» ερμηνεία ή κειμενισμός (textualist ή plain meaning interpretation), όπως αναφέρει ο Robert Post, κατ' ακριβολογία δεν είναι καν ερμηνευτική θεωρία, συνιστά απλώς περιγραφή της κατάστασης σε περίπτωση που ο συνταγματικός κανόνας δεν παρουσιάζει προβλήματα («*Yet, strictly speaking, the approach is not a theory at all; it is instead a description of what happens when constitutional meaning is not problematic*») Βλ. Robert Post, «Theories of Constitutional Interpretation», *Representations*, Νούμερο 30, Ειδικό Τεύχος: Law and the Order of Culture, εκδ. University of California Press Ανοίξη, 1990, <https://www.jstor.org/stable/2928445?seq=1> (τ. πρόσβαση στις 05-07-2017), σελ. 13-41. Πιο αυστηρά, η «κατά γράμμα» ερμηνεία χρησιμοποιείται με σκοπό τον περιορισμό (ή και αποκλεισμό) του δικαστή από την ερμηνεία δικαίου. Βλ. Φίλιππος Σπυρόπουλος, *Η Ερμηνεία του Συντάγματος- Εφαρμογή ή υπέρβαση της παραδοσιακής μεθοδολογίας του δικαίου*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 1999, σελ. 18 «*Πρόδρομος των διατάξεων για αποκλεισμό του δικαστή από την ερμηνεία του δικαίου ήταν η Ιουστινιάνεια επιταγή που περιόριζε τον δικαστή στην απλή εφαρμογή του ή, με άλλη διατύπωση, στη γραμματική μόνο ερμηνεία του*»

⁶⁵³ Σπύρος Βλαχόπουλος, *Διαφάνεια της Κρατικής Δράσης και Προστασία Προσωπικών Δεδομένων*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007, σελ. 37

κατοχρώνουν μια συνταγματική αξία⁶⁵⁴. Μεταξύ αυτών είναι και ορισμένοι νομολογικοί κανόνες⁶⁵⁵. Το ίδιο δε το Σύνταγμα, σε κάθε περίπτωση, χαρακτηρίζεται ως ένα «ανοικτό δικαιοσύνη»⁶⁵⁶.

⁶⁵⁴ Ενδεικτικά, από την επισκόπηση της συνταγματικής κατοχύρωσης διαφόρων δικαιωμάτων παρατηρούνται οι εξής μέθοδοι θεμελίωσης:

α) Γίνεται δεκτό ότι ο Συντακτικός νομοθέτης λαμβάνει υπόψη του κάποια κριτήρια ως δεδομένα. Για παράδειγμα, στο πλαίσιο της διάκρισης της δικαιοδοσίας των Δικαστηρίων, ο συντακτικός νομοθέτης λαμβάνει ως δεδομένο τη διάκριση των διαφορών ως ιδιωτικών και διοικητικών. Αυτή η τελευταία διάκριση συνιστά ένα κριτήριο υπαινισσόμενη από τη διάκριση της δικαιοδοσίας των δικαστηρίων. Προσλαμβάνει χαρακτήρα συνταγματικά επιβαλλόμενης «condition» για την υπαγωγή μιας διαφοράς στη δικαιοδοσία των πολιτικών ή των διοικητικών δικαστηρίων και κατά συνέπεια, συνιστά γνώμονα, τον οποίο πρέπει να έχει υπόψη του και ο κοινός νομοθέτης (Βλ. *Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Η Συνταγματική Κατοχύρωση της Διάκρισης των Δικαιοδοσιών, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα 1992, σελ. 18*),

β) Ερευνάται αν η κατοχύρωση μιας υποχρέωσης γεννά αντανάκλαστικώς ένα αντίστοιχο συνταγματικό δικαίωμα, λ.χ. στην περίπτωση του δικαιώματος στο περιβάλλον στο Ελληνικό Σύνταγμα του 1986, δεν υιοθετήθηκε ρητή διατύπωση ενός δικαιώματος στο περιβάλλον, αλλά διατυπώθηκε η κρατική υποχρέωση, επί της οποίας η θεωρία και η νομολογία αναγνώρισαν άμεση και επιτακτική ισχύ, με αποτέλεσμα την παραγωγή εννόμων συνεπειών αντιστοίχων ενός συνταγματικού δικαιώματος (βλ. Γλυκερία Σιούτη, *Δίκαιο Περιβάλλοντος Γενικό μέρος Ι Δημόσιο Δίκαιο και Περιβάλλον, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα 2000, σελ. 24*),

γ) Επίσης γίνεται από αρκετούς συγγραφείς παράθεση των συζητήσεων από την αντίστοιχη κοινοβουλευτική διαδικασία με σκοπό την κατάδειξη της βούλησης του ιστορικού νομοθέτη και κατά τον τρόπο αυτό της κατοχύρωσης ενός δικαιώματος στο Σύνταγμα (Βλ. Παναγιώτης Τσίρης, *Η Συνταγματική Κατοχύρωση του Δικαιώματος της Συνάθροισης, Φωτοστοιχειοθεσία-Εκτύπωση: «ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ-ΠΑΠΑΔΑΜΗΣ Ο.Ε.» Αθήνα 1988, σελ. 56-61*) και,

δ) Μέσα από την διοικητική πρακτική επιλύονται, επίσης ζητήματα συνταγματικότητας. Η εμπλοκή αυτή της διοίκησης στην ερμηνεία των συνταγματικών κανόνων ονομάζεται «Διοικητικός Συνταγματισμός», την οποία ορισμένοι θεωρητικοί αποδέχονται. («*Administrative agencies engage in constitutionalism. They resolve questions of statutory meaning and scope that implicate constitutional questions. Even when agencies do not consciously set out to weigh in on constitutional questions, by interpreting and applying statutes that rest on constitutional values, agencies elaborate constitutional meaning*» βλ. Bertrall L. II Ross, "Embracing Administrative Constitutionalism," *Boston University Law Review* 95, no. 2 (March 2015) σελ. 519-586). Ο Mashaw, ειδικότερα στο έργο του «*Bureaucratic Justice*» (1983) διαλαμβάνει ότι η αντίληψη της δογματικής περί διοικητικού δικαίου περιορίζεται από δύο εξωτερικά όρια: Τα όρια του νόμου και τα όρια του δικαστικού ελέγχου της διοικητικής δράσης. Ωστόσο, το δίκαιο δεν παράγεται μόνο μέσα από το νόμο και μέσα από το δικαστικό έλεγχο, αλλά και μέσα από τις ίδιες τις διοικητικές αρχές: «*μία Διοικητική αρχή, υπό τις κατάλληλες συνθήκες, μπορεί να παράγει εξ ιδίων δίκαιο εκ των έσω-και να το κάνει αυτό πολύ καλύτερα από τους εκλεγμένους νομοθέτες και τα δικαστήρια*». Με την εκ των έσω παραγωγή δικαίου, δεν εννοεί μόνο την παραγωγή κανόνων μέσα από τη «*γραφειοκρατική λογική*», αλλά προσθέτει σε αυτή άλλες συνιστώσες, όπως τον «*επαγγελματισμό*», δηλαδή «*το εσωτερικό δίκαιο μπορεί να αποτελείται από πολλαπλά είδη κανόνων που υφίστανται ταυτόχρονα*» [*«Yet bureaucratic rationality is not the only species of internal law, nor are high-level career managers the only agency personnel capable of making internal law. One alternative that Mashaw recognizes is professionalism. At SSA, the professionals that Mashaw has in mind are physicians and vocational counselors who provide opinions to the examiners on the physical ability and employment capacity of people applying for benefits. These doctors and counselors have norms that they recognize and follow (though the norms are client-oriented and contextual, rather than objective and transparent); those norms are susceptible to reform efforts (but more through the agency's choice of which professionals to rely on, and how much, not through box-checking quality assurance review of the professionals' decisions); and the norms may help render decisions acceptable to citizens seeking benefits (perhaps more effectively than faceless bureaucratic rationality can do).*» Βλ. . Nicholas R. Parrillo, Jerry L. Mashaw's *Creative Tension with the Field of Administrative Law*, σε N. Parrillo (επιμ.), *Administrative Law from the Inside Out: Essays on Themes in the Work of Jerry L. Mashaw*, εκδ. Cambridge University Press 2017, σελ.4]. Ο Mashaw στο «*Creating the Administrative Constitution* » (2012) αναφέρει πώς η «*δικαιότητα*» («*lawness*») των κανόνων αυτών συνταγματικού ή εξωτερικού διοικητικού δικαίου έγκειται στην επανάληψη και στην πεποίθηση με την οποία εκλαμβάνονται ως επίσημοι αυτοί οι κανόνες. Στο τι όμως σημαίνει δίκαιο που παράγεται από τις διοικητικές αρχές εκ των έσω, ο Mashaw δε

Ειδικότερα, η δημοκρατική αρχή πραγματώνεται μέσω της συμμετοχής των πολιτών στη λήψη δημοσίων αποφάσεων. Στα δυτικά κράτη, όμως, επιλέγεται ως πολίτευμα η αντιπροσωπευτική δημοκρατία⁶⁵⁷, για λειτουργικούς κυρίως λόγους. Ωστόσο, σε ένα σύγχρονο κοινοβουλευτικό σύστημα μπορεί να συνυπάρξει με το αντιπροσωπευτικό μοντέλο δημοκρατίας και η διαβούλευση, όπως και άλλες άμεσες μορφές δημοκρατίας. Γι' αυτό, σε πολλά συνταγματικά κείμενα, όπως το Ελληνικό, θεσπίζονται διαδικασίες δημοψηφισμάτων και επιμέρους υποχρεώσεις των δημοσίων οργάνων για δημόσιο διάλογο ή για συζήτηση προτάσεων μετά από λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία.

Η κατοχύρωση αυτών των παραπληρωματικών μορφών δημοκρατίας στο Σύνταγμα είναι σημαντική. Οι διαδικασίες αυτές αποτελούν ένα μοχλό πίεσης, ώστε τα μέρη να

λαμβάνει σαφή θέση, όπως υποστηρίζεται. Όπως επισημαίνει ο Parrillo «*He wants norms not merely that are backed by sanctions and recognized and followed by officials in the positivist sense, but that are "capable of generalization, critique, improvement; even of producing a sense of satisfaction, acceptance, and justice" among the people who are governed, in other words, a law "that will satisfy our demands for legitimation of the exercise of administrative power."*» (βλ. Nicholas R. Parrillo, *όπ.π.*, σελ. 1-36)

⁶⁵⁵ Βλ. ενδεικτικά Julien Padovani, *Quelle conciliation entre droits fondamentaux et ordre public dans le cadre de l'état d'urgence ? À propos de la décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017* ο οποίος επικαλείται για την ακρίβεια την Ariane Vidal-Naquet αναφερόμενος στην « ανταγωνιστική αρχή », η οποία προκύπτει μέσα από τον τρόπο που ο Συνταγματικός Δικαστής εξισορροπεί στην παρούσα αναφορά την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων με τη δημόσια τάξη ως αναγνωρισμένων συνταγματικών αξιών (βλ. Ariane Vidal-Naquet, *Les garanties légales des exigences constitutionnelles dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Éditions Panthéon-Assas, Paris, 2007) « *Ainsi que l'énonce le professeur Ariane Vidal-Naquet, "l'hypothèse même de la conciliation suppose que le Conseil constitutionnel vérifie l'existence et la réalité du principe constitutionnel antagoniste". Dès lors, et de manière générale, le Conseil constitutionnel considère que "l'atteinte doit être justifiée par la mise en œuvre d'un autre principe constitutionnel et ce n'est que sous cette condition que le législateur effectue réellement une conciliation législative".* » <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01829879/document> (τ. πρόσβαση στις 27-02-2020)

⁶⁵⁶ Γεώργιος Κασσιμάτης σε Γεώργιος Κασσιμάτης, Κων/νος Μαυριάς, Ερμηνεία του Συντάγματος, Τόμος Ι, εκδ Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003, σελ. 156

⁶⁵⁷ Όπως υποστηρίζει ο καθηγητής Γεραπετρίτης, η καθιέρωση του αντιπροσωπευτικού συστήματος ως κυριάρχου συστήματος έκφρασης της λαϊκής βούλησης στις δυτικές κοινωνίες δεν είναι τυχαία, αφού αντιμετωπίζει αποτελεσματικά το πρόβλημα διάχυσης ευθύνης στη λήψη μιας απόφασης (βλ. Γεώργιος Γεραπετρίτης, Συμμετοχή σε δημόσια συζήτηση: «Ποια η συμμετοχή των πολιτών στη συνταγματική αναθεώρηση; Λόγος και αντίλογος», Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου - Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, Ινστιτούτο Goethe Αθηνών, 07-04- 2017). Εξάλλου, όπως αποδεικνύεται και η αντιπροσωπευτική αρχή, δε συνδέθηκε ιστορικά εξαρχής με την ουσιαστική υλοποίηση της δημοκρατικής αρχής [βλ. Χριστίνα Μ. Ακριβοπουλου,Χαράλαμπος Ανθόπουλος, Εισαγωγή στο Δίκαιο και στους Συνταγματικούς Θεσμούς, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, Εδκ. ΣΕΑΒ 2015, <https://repository.kallipos.gr/> (τ. πρόσβαση στις 05-04-2017) σελ. 54 « *Η αντιπροσωπευτική αρχή κατά τον 19ο αιώνα δεν συνδέθηκε με την ουσιαστική υλοποίηση της δημοκρατικής αρχής, για δύο λόγους: εξ αιτίας των περιορισμών της ψηφοφορίας που επέβαλε η σύνδεσή της με την λαϊκή κυριαρχία και εξ αιτίας της ύπαρξης κληρονομικών μοναρχών με ουσιαστικό ρόλο στην άσκηση της εξουσίας. Πράγματι, κατά την περίοδο αυτή η αντιπροσωπευτική αρχή ενίσχυε μόνον την συμμετοχή των αστών στην εξουσία, περιορίζοντας την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος και την αναγνώριση πολιτικών δικαιωμάτων μόνον σε όσους διέθεταν ιδιοκτησία και είχαν φοροδοτική ικανότητα (τιμηματική ψήφος), απαγορεύοντας στους ακτήμονες και στις γυναίκες την ψήφο και θέτοντας υψηλά όρια ηλικίας για την άσκηση του δικαιώματος ψήφου. Παράλληλα, η αφηρημένη έννοια του έθνους επέτρεπε την ύπαρξη κληρονομικών και όχι αιρετών αρχηγών του κράτους.». Στην άμεση δημοκρατία της αρχαίας Αθήνας τα μέλη της Εκκλησίας του Δήμου δε χρειαζόταν να εκλεγούν για να συμμετάσχουν, αλλά αποκτούσαν το δικαίωμα αυτό εφόσον: α) Είχαν την ιδιότητα του Αθηναίου πολίτη και β) ήταν ενήλικα. Την πρώτη ιδιότητα την αποκτούσε όποιος είχε Αθηναίο πατέρα (μέχρι το 451/50, οπότε και νόμος του Περικλή όρισε ότι, για να είναι κανείς Αθηναίος, έπρεπε και οι δύο γονείς να είναι Αθηναίοι) και η δεύτερη προϋπόθεση πληρούταν στα δεκαοκτώ με την εγγραφή στους καταλόγους της Εκκλησίας (αν και κανείς δεν παρουσιαζόταν στην Εκκλησία πριν τα είκοσι, μια και όφειλε ακόμα δύο χρόνια στρατιωτική υπηρεσία), βλ. Gustave Glotz, Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ «ΠΟΛΙΣ», εκδ. 4^η ΜΟΡΦΩΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΘΝΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΗΣ 1994 σελ.166*

λαμβάνουν ανοιχτά θέση επί ενός ζητήματος, είτε πρόκειται για το λαό και τους αντιπροσώπους του στη Βουλή, όταν η διαδικασία (π.χ. νομοθετική διαβούλευση ή δημοψήφισμα) αφορά στη θεσμοθέτηση ενός νόμου, είτε πρόκειται για το λαό και τη διοίκηση, όταν μια απόφαση λαμβάνεται στο πλαίσιο αρμοδιότητας της εκτελεστικής εξουσίας (με διεξαγωγή λ.χ. διοικητικής διαβούλευσης). Ο διάλογος έτσι εξορθολογίζεται, όπως ήδη ανωτέρω αναφέρθηκε. Επιτυγχάνεται ένα είδος λογοδοσίας όλων των πλευρών και η τελική απόφαση καθίσταται αποδεκτή και επαρκώς τεκμηριωμένη⁶⁵⁸.

Από νομοτεχνικής άποψης, σε ορισμένα Συντάγματα κατοχυρώνεται ρητά η διαβουλευτική ή η συμμετοχική αρχή ως θεμελιώδης αρχή ενός πολιτεύματος, αλλά επισημαίνονται, ειδικότερα, στο ίδιο συνταγματικό κείμενο συγκεκριμένες υποχρεώσεις διαβούλευσης⁶⁵⁹. Επιπλέον, η θέσπιση άμεσων ή διαβουλευτικών μορφών δημοκρατίας εντοπίζεται συχνά στο οργανωτικό μέρος ενός συντάγματος.

⁶⁵⁸ Ευχαριστώ για τις επισημάνσεις και την κα Θεοδώρα Ζιάμου

⁶⁵⁹ Ενδεικτικά, στο Σύνταγμα του Εκουαδόρ η συμμετοχική δημοκρατία αποτελεί τη θεμελιακή οργανωτική αρχή του πολιτεύματος. Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 2 του Συντάγματος του Εκουαδόρ, «*Η κυριαρχία εναπόκειται στο λαό, του οποίου η βούληση είναι η βάση κάθε εξουσίας και ασκείται μέσω δημοσίων σωμάτων με τη χρήση άμεσων συμμετοχικών μορφών διακυβέρνησης, όπως ορίζεται από το Σύνταγμα*». Η αρχή εξειδικεύεται και με τη διάταξη του 204 παρ. 2 ως υποχρέωση της Κυβέρνησης και ειδικότερα του τομέα Διαφάνειας και Κοινωνικού Ελέγχου Βλ. άρθρο 204 παρ. 2 «*Ο Τομέας της Κυβέρνησης για τη Διαφάνεια και τον Κοινωνικό Έλεγχο πρέπει να προωθεί και να καλλιεργεί την παρακολούθηση των λαϊκών ενότητων και σωμάτων και των φυσικών προσώπων ή νομικών ενώσεων ιδιωτικού δικαίου, που παρέχουν υπηρεσίες ή διεξάγουν δραστηριότητες για το γενικό καλό, ώστε να τους καθοδηγούν με υπευθυνότητα, διαφάνεια και αμεροληψία, πρέπει να καλλιεργεί και να ενθαρρύνει τη δημόσια συμμετοχή, πρέπει να προστατεύει την ενάσκηση και πραγματοποίηση των δικαιωμάτων, πρέπει να εμποδίζει και να καταπολεμάει τη διαφθορά*». Το ίδιο συμβαίνει και στο άρθρο 270 του Συντάγματος της Βολιβίας: «*Οι αρχές οι οποίες διέπουν την τοπική αυτοδιοίκηση και τις αποκεντρωμένες και αυτόνομες περιφερειακές ενότητες είναι: η ενότητα, ο εθελοντισμός, η αλληλεγγύη, η αμεροληψία, το κοινό καλό, η αυτονομία, η ισότητα, η συμπληρωματικότητα, η αμοιβαιότητα, η ισότητα των φύλων, η επικουρικότητα, η προοδευτικότητα, ο συντονισμός και η θεσμική εμπιστοσύνη, η διαφάνεια, η δημόσια συμμετοχή και ο έλεγχος, πρόβλεψη των οικονομικών πηγών και η προ-ύπαρξη των εθνών και των αγροτικών γηγενών αυτοχθόνων πληθυσμών, υπό τους όρους που εγκαθιδρύονται σε αυτό το Σύνταγμα*», όπου κατοχυρώνεται πάλι η δημόσια διαβούλευση ως αρχή που διέπει την δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης, παρά την ήδη αναλυτική κατοχύρωση του δικαιώματος στη διαβούλευση στα άρθρα 241 και 242 του Συντάγματος αυτού Βλ. Άρθρο 241 «*... V. Η Κοινωνία των Πολιτών οργανώνει τον εαυτό της για να ορίσει τη δομή και συγκρότηση της πολιτικής συμμετοχής και ελέγχου...*» και άρθρο 242: «*Η συμμετοχή και ο έλεγχος του κοινού σημαίνει τις ακόλουθες δραστηριότητες, επιπρόσθετα από αυτές που θεσπίζονται μέσα στο Σύνταγμα ή στο νόμο: 1. Να συμμετέχει στο σχηματισμό των πολιτικών του Κράτους, 2. Να υποστηρίζει το Νομοθετικό Όργανο στη συλλογική ανάπτυξη των νόμων [....] 5. Να δημιουργεί αναφορές που στηρίζουν την αίτηση για ανάκληση μιας εντολής, σύμφωνα με τη διαδικασία που θεσπίζεται από το Σύνταγμα και το νόμο, 6. Να ακούει και να σχολιάζει τις αναφορές των δραστηριοτήτων των οργάνων και των λειτουργιών του Κράτους, 7. Να συντονίζει τα σχέδια και τον έλεγχο μαζί με τα όργανα και τις λειτουργίες του Κράτους [....] 9. Να συμμετέχει στη δημόσια ψηφοφορία για τους υποψηφίους στις διαδικασίες διορισμού που αυτοί υπόκεινται, 10. Να βοηθάει το εκλεκτορικό όργανο να δημοσιεύει τις υποψηφιότητες για τις αντίστοιχες δημόσιες θέσεις.*». Τέλος, στο Σύνταγμα των νήσων Φίτζι, κατοχυρώνεται ως υποχρέωση των οργάνων, που έχουν κανονιστική εξουσιοδότηση, όπου σύμφωνα με το άρθρο 50 παρ.2 «*Κάθε άνθρωπος που φτιάχνει κανονισμούς ή εκδίδει οποιοδήποτε εργαλείο το οποίο ενέχει ισχύ νόμου πρέπει, όσο είναι εφικτό, να παρέχει την ευκαιρία για συμμετοχή του κοινού στην ανάπτυξη και αναθεώρηση του νόμου, πριν αυτός δημιουργηθεί.*», αλλά αποτελεί και γενική υποχρέωση του νομοθετικού οργάνου, αφού σύμφωνα με το άρθρο 72 παρ.1 : «*Το Κοινοβούλιο πρέπει:[....] β. να διευκολύνει τη συμμετοχή του κοινού στις νομοθετικές και άλλες διαδικασίες του Κοινοβουλίου και των επιτροπών του*» <https://www.constituteproject.org/search?lang=en> (τ. πρόσβαση στις 11-07-2019)

Η ερμηνεία του μέρους αυτού του Συντάγματος διέπεται από την αρχή της λειτουργικής ορθότητας. Σύμφωνα με αυτή, «τα πολιτειακά όργανα οφείλουν, εν αμφιβολία, να ερμηνεύουν έτσι την αρμοδιότητά τους, ώστε να μην υπεισέρχονται στο χώρο αρμοδιότητας κανενός άλλου οργάνου»⁶⁶⁰. Το γεγονός αυτό σημαίνει ότι τα όργανα έχουν τόσες αρμοδιότητες και υποχρεώσεις όσες κατοχυρώνει το Σύνταγμα. Οι διατάξεις που διέπουν τις οργανωτικές αρμοδιότητες ερμηνεύονται στενά και, επιπλέον, ισχύει το τεκμήριο «αναρμοδιότητας»⁶⁶¹. Αντίθετα, για τις συνταγματικές ελευθερίες ό,τι δεν απαγορεύεται ρητά επιτρέπεται.

Στην παρούσα ενότητα θα εξεταστεί ιδίως η υποχρέωση για δημόσια διαβούλευση μέσα από το συνταγματικό κείμενο και η έκταση της υποχρέωσης αυτής σε σχέση και με τα στοιχεία εκείνα που βρίσκονται έξωθεν του συνταγματικού κειμένου.

1.5.1. Η ρητή κατοχύρωση της υποχρέωσης για διαβούλευση στη Συνθήκη της Λισαβόνας

Η Συνθήκη της Λισαβόνας ήλθε μετά από απόρριψη της ιδέας περί Ευρωπαϊκού Συντάγματος. Εν τούτοις, χρησιμοποιούνται σε αυτή οι ίδιες στρατηγικές που απαντώνται σε ένα Σύνταγμα για ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης⁶⁶². Τα άρθρα 10 και 11 της ΣΕΕ είναι χαρακτηριστικό παράδειγμα κανονιστικών ρυθμίσεων που αποτυπώνουν τη σχέση μεταξύ αντιπροσωπευτικής και διαβουλευτικής δημοκρατίας σε πολιτειακό επίπεδο. Η διαβουλευτική με την αντιπροσωπευτική δημοκρατία μπορούν να συνυπάρχουν στο πλαίσιο της ίδιας έννομης τάξης. Η δημοκρατικές αυτές αρχές δεν είναι αμοιβαίως αποκλεισμένες, αλλά συμπληρωματικές.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, πέραν της ρητής υποχρέωσης, ιδίως του άρθρου 11 παρ. 2 και 3 της ΣΕΕ για «ανοιχτό, διαφανή και τακτικό» δημόσιο διάλογο των θεσμικών οργάνων και «ευρείες διαβουλεύσεις», θεσπίζεται, επίσης, υποχρέωση διαβούλευσης με τους «Κοινωνικούς εταίρους» με βάση το άρθρο 154 της ΣΛΕΕ. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 17 της ΣΛΕΕ, η Ένωση «διατηρεί ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο» με τις θρησκευτικές, φιλοσοφικές ή μη ομολογιακές ομάδες⁶⁶³. Δεν κατοχυρώνεται, δηλαδή, «συνταγματικά» μόνο η υποχρέωση για διαβούλευση, αλλά και οι γενικές αρχές που τη διέπουν. Παράλληλα δε, έχει κατοχυρωθεί και ένα έτερο συμμετοχικό δικαίωμα, το δικαίωμα της Ευρωπαϊκής Πρωτοβουλίας των Πολίτων, του οποίου η νομική φύση διαφέρει από το δικαίωμα στη διαβούλευση και εξετάστηκε ήδη ανωτέρω.

Τέλος, στο άρθρο άρθρο 13 της ΣΕΕ κατοχυρώνεται ρητά ότι «Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή επικουρούνται από την Οικονομική και Κοινωνική

⁶⁶⁰ Φίλιππος Σπυρόπουλος, Η Ερμηνεία του Συντάγματος- Εφαρμογή ή υπέρβαση της παραδοσιακής μεθοδολογίας του δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 1999, σελ. 133

⁶⁶¹ Φίλιππος Σπυρόπουλος, Η Ερμηνεία του Συντάγματος- Εφαρμογή ή υπέρβαση της παραδοσιακής μεθοδολογίας του δικαίου, όπ.π., σελ. 177

⁶⁶² Victor Cuesta Lopez, The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy, European Public Law Τόμος 16, Τεύχος 1, εκδ. Wolters Kluwer Μάρτιος 2010, σελ. 123-138

⁶⁶³ Maja Kluger Dionigi, Lobbying in the European Parliament-The Battle for Influence, εκδ. Palgrave Macmillan 2017, σελ. 16

Επιτροπή και από την Επιτροπή των Περιφερειών, οι οποίες ασκούν συμβουλευτικά καθήκοντα.». Εγκαθιδρύεται δηλαδή και θεσμικά ένα πολυεπίπεδο πλέγμα διαβουλευτικών θεσμών.

Είναι απαραίτητο να επισημανθεί ότι στην Ε.Ε. υπάρχει διαβουλευτική παράδοση παρά το «δημοκρατικό έλλειμμα». Προϋπήρχε ένα σύνολο κανόνων, ιδίως ηπίου δικαίου, όπως αναλύθηκε. Η Επιτροπή προέβaine σε διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη και ενσωμάτωνε τις διαβουλεύσεις «*σχεδόν σε όλες τις πολιτικές της*»⁶⁶⁴. Αυτή η μακρόχρονη κουλτούρα περί διαβουλευτικής διακυβέρνησης συνυπάρχει με τις καταστατικές διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας.

1.5.2. Η Συνταγματική κατοχύρωση της δημόσιας διαβούλευσης ως συμπληρωματικής μορφής δημοκρατίας στην Ελλάδα και στην Γαλλία

1.5.2.1. Ελλάδα

Η Ελλάδα και η Γαλλία παρουσιάζουν ομοιότητες τόσο ως προς τον τρόπο κατοχύρωσης των διαβουλευτικών δικαιωμάτων στο Σύνταγμα, όσο και σε επίπεδο των ερωτημάτων και προβληματισμών, που γεννώνται από τις αντίστοιχες συνταγματικές επιλογές.

Για την ακρίβεια, στο Ελληνικό Σύνταγμα, στο άρθρο 82 παρ.3, το οποίο εισήχθη στο Σύνταγμα με την Αναθεώρηση του 2001, κατοχυρώνεται ως «*αποστολή*» της Ο.Κ.Ε. «*η διεξαγωγή κοινωνικού διαλόγου για τη γενική πολιτική της Χώρας και ιδίως για τις κατευθύνσεις της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής*». Η λέξη «*αποστολή*» σημαίνει κατοχύρωση αρμοδιότητας και δε συνιστά διάταξη άτονου δικαίου⁶⁶⁵ στο Σύνταγμα. Αρμοδιότητα της Ο.Κ.Ε. είναι επίσης «*η διατύπωση γνώμης επί των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων που παραπέμπονται σε αυτήν*». Σημειώνεται ότι η ελληνική Ο.Κ.Ε. ιδρύθηκε το 1994 με πρότυπο την αντίστοιχη Ευρωπαϊκή Ο.Κ.Ε., που είχε ιδρυθεί το 1957 και στη συνέχεια απέκτησε συνταγματική περιωπή⁶⁶⁶.

Το ερώτημα που τίθεται, όμως, στην εν λόγω περίπτωση, είναι αν η αποστολή διεξαγωγής «*κοινωνικού διαλόγου*» ενός ειδικώς εκ του Συντάγματος κατεστημένου γνωμοδοτικού οργάνου, της Ο.Κ.Ε., μπορεί να ερμηνευθεί ως γενικό έρεισμα για τη συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της δημόσιας διαβούλευσης.

Σύμφωνα με την αρχή της λειτουργικής ορθότητας, που αναφέρθηκε ανωτέρω, η αρμοδιότητα της Ο.Κ.Ε. δεν μπορεί να διευρυνθεί. Στο ελληνικό σύνταγμα, η αρχή της λειτουργικής ορθότητας προκύπτει από το άρθρο 26 και το άρθρο 1 παρ. 3 του Συντάγματος⁶⁶⁷. Τα όρια της αρμοδιότητας των κρατικών οργάνων, όπως η Ο.Κ.Ε. και συνεπώς οι υποχρεώσεις

⁶⁶⁴ Victor Cuesta Lopez, όπ.π.

⁶⁶⁵ Αντώνης Παντελής, Εγχειρίδιο Συνταγματικού δικαίου, Εκδ. 2^η ΛΙΒΑΝΗ 2007, σελ. 184

⁶⁶⁶ <https://www.oke.gr/el/o-thesmos-ton-oke> (τ. πρόσβαση στις 01-10-2020)

⁶⁶⁷ Βελισσάριος Καράκωστας, ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ-Ερμηνευτικά Σχόλια-Νομολογία, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2006, σελ 15 «... αφού με τη διάταξη αυτή, περιορίζεται το ύπατο όργανο της πολιτείας που είναι ο Λαός, πολύ περισσότερο περιορίζονται οι φορείς των λοιπών συντεταγμένων πολιτειακών εξουσιών...Οι φορείς αυτοί, είναι “κατά μείζονα λόγο”, υποχρεωμένοι να ασκούν τις εξουσίες που τους είναι εμπιστευμένες, κατά τον ειδικότερο τρόπο που ορίζει το Σ», Βλ. επίσης παραπομπή του σε ΣτΕ 3705/1987

αυτών είναι αυτές που οριοθετεί το Σύνταγμα⁶⁶⁸. Επομένως, η υποχρέωση για διεξαγωγή δημοσίου διαλόγου δεν μπορεί να επεκταθεί και σε κάποιο άλλο όργανο του Συντάγματος, χωρίς ρητή πρόβλεψη.

Στην κατεύθυνση αυτή συνηγορεί και η αναδρομή στη βούληση του ιστορικού νομοθέτη. Σύμφωνα με τον ιστορικό νομοθέτη, σκοπός της συνταγματικής κατοχύρωσης της Ο.Κ.Ε. ήταν η εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής⁶⁶⁹, όπως προκύπτει ήδη και από την έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος του 1996. Οι συντάκτες του άρθρου 82 του Συντάγματος, αν και είχαν υπόψη τους την αρχή της πολιτικής συμμετοχής, η οποία ήταν κοινώς αποδεκτή από τις αναθεωρητικές συνιστώσες της εποχής⁶⁷⁰, επιλέγουν απλά την κατοχύρωση της Ο.Κ.Ε.. Δεν κατοχυρώνεται με τρόπο γενικό και αφηρημένο η υποχρέωση δημοσίου διαλόγου, ως υποχρέωση εν γένει των οργάνων της Εκτελεστικής ή Νομοθετικής εξουσίας.

Πιο αναλυτικά, η αρχή της πολιτικής συμμετοχής είναι μια αρχή που διατρέχει τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, κατά την οποία έγινε η προσθήκη της παρ. 3 του άρθρου 82 του Συντάγματος. Στην Ολομέλεια της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, κατά την Αναθεώρηση του 2001, διακηρύσσεται, ως μια από τις αρχές της Αναθεώρησης, η «*αρχή της συμμετοχής του Πολίτη*»⁶⁷¹. Ο Βενιζέλος, αναφερόμενος στην εκτενή αυτή συνταγματική αναθεώρηση, υπογραμμίζει ότι χαρακτηριζόταν από μια συστηματική συνταγματική πολιτική που διέπεται από πέντε αλληλένδετες αρχές: α) Την αρχή της ασφάλειας του ατόμου, β) την αρχή της συμμετοχής του πολίτη, γ) την υπέρβαση της αρχής της πλειοψηφίας και την εφαρμογή της αρχής της συναίνεσης των πολιτικών δυνάμεων, δ) την αρχή της διαφάνειας στη λειτουργία του κράτους και στις σχέσεις κράτους και οικονομίας και ε) την αρχή της Ευρωπαϊκής προοπτικής της χώρας, που αποτυπώνεται και συνταγματικά στα άρθρα 28, 80 και 70 παρ. 7⁶⁷². Η επίκληση

⁶⁶⁸ Ειδικότερα, η έλλειψη ρητής κανονιστικής κατοχύρωσης, λόγω και της εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας, στο οργανωτικό μέρος του Συντάγματος, η οποία επιτάσσει την στενή ερμηνεία της αρμοδιότητας των συνταγματικών οργάνων, συνεπάγεται έλλειψη συνταγματικής υποχρέωσης των άλλων κρατικών οργάνων, πλην της Ο.Κ.Ε., προς διεξαγωγή «κοινωνικού διαλόγου».

⁶⁶⁹ Βλ. Γεώργιος Σωτηρέλης, Θανάσης Ξηρός, Η Αναθεώρηση του Συντάγματος (1993-2001), εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 2001, σελ. 53 και Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Η', Προτάσεις αναθεώρησης διατάξεων του Συντάγματος, Πρακτικά και Έκθεση Επιτροπής Αναθεώρησης, 1996, σελ. 515 επ.

⁶⁷⁰ Αξίζει να σημειωθεί ότι η προσθήκη της παρ.3 στο άρθρο 82 του Συντάγματος έγινε με 276 ψήφους υπέρ και 4 κατά, σε σύνολο ψηφισάντων 280 βουλευτών Βλ. Γεώργιος Σωτηρέλης, Θανάσης Ξηρός, *οπ.π.*, σελ. 289.

⁶⁷¹ Νέδα Κανελλοπούλου, Η Αναθεώρηση των Διατάξεων για τα Πολιτικά Δικαιώματα και για τα Δικαιώματα Συλλογικής Δράσης: Η περίπτωση των Δημοσίων Υπαλλήλων, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και, γενικότερα, του ευρύτερου δημόσιου Τομέα-Το Νέο Σύνταγμα, ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 2001, σελ. 191 Παραπ. σε Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Ι', Σύνοδος Α', Πρακτικά Βουλής Αθήνα 2001

⁶⁷² Βλ. Ευάγγελος Βενιζέλος, Η νομικοπολιτική σημασία της αναθεώρησης του Συντάγματος, Ομιλία στην τελική συνεδρίαση της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής, <http://www.evenizelos.gr>. (τ. πρόσβαση στις 02-12-2017). Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι στο παρόν κείμενο δεν επισημαίνεται ρητά η συνταγματική κατοχύρωση της Ο.Κ.Ε., ως εκδήλωση είτε της αρχής της συμμετοχής του πολίτη είτε της αρχής της διαφάνειας στη λειτουργία του κράτους και στις σχέσεις κράτους και οικονομίας. Εκδηλώσεις των δύο αρχών στο πλαίσιο της Αναθεώρησης του 2001 θεωρούνται οι εξής ρυθμίσεις:

α) Για την αρχή της συμμετοχής του πολίτη: Οι ρυθμίσεις για την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση, για την ψήφο των αποδήμων, για την ουσιαστικοποίηση του δικαιώματος του αναφέρεσθαι, για την θέση των δημοσίων υπαλλήλων και για τη χειραφέτηση ολόκληρων δικαστικών κλάδων. Δεν αναφέρεται δηλαδή ότι εκδηλώνεται μέσω της θεσμικής κατοχύρωσης της Ο.Κ.Ε.,

της αρχής της συμμετοχής του πολίτη, κατά το σχετικό αναθεωρητικό διάλογο, δεν είναι στιγμιαία. Σε αρκετές από τις προγενέστερες αναθεωρητικές προτάσεις γίνεται σαφής μνεία της βούλησης υιοθέτησης των «*πρόσφατων τάσεων για τη λειτουργία της λαϊκής αντιπροσωπείας*»⁶⁷³ και του «*εκδημοκρατισμού των σχέσεων κράτους και πολίτη*»⁶⁷⁴. Εντούτοις, η υποχρέωση για διεξαγωγή κοινωνικού διαλόγου κατοχυρώνεται μόνο στο άρθρο 82 παρ.3 με την Αναθεώρηση του 2001. Με άλλα λόγια, η κανονιστική διατύπωση της διάταξης 82 παρ. 3 του Συντάγματος είναι ειδική και περιορισμένη. Ως τέτοια, είναι ορθότερο να ερμηνεύεται. Βέβαια η ιστορική ερμηνεία είναι στατική και δεν μπορεί παρά να αποτελεί έναυσμα μιας δυναμικής «*τελολογικής κατά το δίκαιο έρευνας*»⁶⁷⁵.

Σε περίπτωση που οι «*αυθεντικοί*»⁶⁷⁶ συντάκτες του άρθρου αυτού ήθελαν να κατοχυρώσουν μια γενική υποχρέωση διαβούλευσης της Βουλής ή της Κυβέρνησης (ή ακόμη και της δικαστικής εξουσίας), είναι δύσκολο να υποστηριχθεί ότι η «*αποστολή*» της Ο.Κ.Ε. εξομοιώνεται με μια γενική «*αποστολή*» της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας ευρύτερα για διεξαγωγή διαβουλεύσεων. Παρόλο που το άρθρο 1 παρ. 3 Σ προβλέπει την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, η υποχρέωση διαβούλευσης λοιπών ή και όλων των κρατικών οργάνων, πλην της Ο.Κ.Ε. με τους πολίτες, έχει νομοθετικό έρεισμα και δεν αποτελεί συνταγματική υποχρέωση των δημοσίων οργάνων.⁶⁷⁷ Σύμφωνα με τα ανωτέρω, η δημόσια διαβούλευση δεν έχει ευθύ έρεισμα στο ελληνικό Σύνταγμα⁶⁷⁸, παρά μόνο ως προς τη διεξαγωγή κοινωνικού διαλόγου από την Ο.Κ.Ε.⁶⁷⁹.

β) Για την αρχή της διαφάνειας στη λειτουργία του κράτους και στις σχέσεις κράτους και οικονομίας: Το συνταγματικό καθεστώς των μέσων ενημέρωσης, η συνταγματική τυποποίηση των ανεξαρτήτων αρχών, οι ρυθμίσεις για τα οικονομικά των κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών, οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η κατοχύρωση του πυρήνα και της φιλοσοφίας του ν. 2190/94.

⁶⁷³ Γεώργιος Σωτηρέλης, Θανάσης Ξηρός, *όπ.π.* σελ 85

⁶⁷⁴ Γεώργιος Σωτηρέλης, Θανάσης Ξηρός, *όπ.π.* σελ 66 και Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Θ', Σύνοδος Β', Επιτροπή Αναθεώρησης διατάξεων του Συντάγματος, Οι προτάσεις αναθεώρησης διατάξεων του Συντάγματος του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος και της Νέας Δημοκρατίας, Οκτώβριος 1997

⁶⁷⁵ Φίλιππος Σπυρόπουλος, Η Ερμηνεία του Συντάγματος- Εφαρμογή ή υπέρβαση της παραδοσιακής μεθοδολογίας του δικαίου, *όπ.π.*, σελ. 74-75, 127

⁶⁷⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 77 παρ.1 του Συντάγματος: «1. Η *αυθεντική ερμηνεία των νόμων ανήκει στη νομοθετική λειτουργία.*» (Eius est legem interpretari, cuius est condere). Η «*αυθεντική ερμηνεία*» του Συντάγματος, αν και κατοχυρώνεται στο Ελληνικό Σύνταγμα, έχει χάσει το χαρακτήρα της ως πρωτεύουσας μεθόδου, με την εξέλιξη της μεθοδολογίας της ερμηνείας.

⁶⁷⁷ Η κλήση στην κοινοβουλευτική Επιτροπή Δημοσίων Επιχειρήσεων, Τραπεζών, Οργανισμών Κοινής Ωφέλειας και Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης -κατά διακριτική ευχέρεια- προσώπων προς ακρόαση που βρίσκονται έξω από αυτούς τους φορείς και που όμως έχουν αναγνωρισμένο κύρος και ειδική εμπειρία στο αντικείμενο τους (άρθρο 49α παρ. 5α του ΚτΒ) είναι νομοθετικά προβλεπόμενες μορφές διαβούλευσης

⁶⁷⁸ Σε άλλες έννομες τάξεις κατοχυρώνεται ρητά η υποχρέωση της Διοίκησης για διευκόλυνση συμμετοχής του κοινού στη νομοθετική διαδικασία π.χ. άρθρο 59 παρ. 1 εδ. α', και 72 παρ. 1 εδ. α', Συντάγματος της Δημοκρατίας της Ν. Αφρικής, όπου κατοχυρώνεται η υποχρέωση των νομοθετικών οργάνων, της Εθνικής Συνέλευσης και του Εθνικού Συμβουλίου προς *διευκόλυνση των διαδικασιών εμπλοκής του κοινού* στη νομοθετική διαδικασία και στις λοιπές διαδικασίες και των επιτροπών τους. Επίσης στο άρθρο 118 παρ. 1 εδ. α' του ίδιου Συντάγματος, κατοχυρώνεται αντίστοιχη υποχρέωση των Περιφερειών οι οποίες έχουν νομοθετική αρμοδιότητα <https://www.gov.za/sites/default/files/images/a108-96.pdf> (τ. πρόσβαση στις 01-6-2020)

⁶⁷⁹ Συνήθως, σε περιπτώσεις που ο συντακτικός νομοθέτης θέλει να κατοχυρώσει ειδικά ένα όργανο, προς διασφάλιση ενός δικαιώματος, έχει φροντίσει προηγουμένως να κατοχυρώσει ρητά το δικαίωμα ή μια αρχή του δικαίου, λ.χ. κατοχυρώνεται το δικαίωμα στην προστασία των προσωπικών δεδομένων στο α' εδάφιο του άρθρου 9Α του Συντάγματος και ακολουθεί στο β' εδάφιο η ειδική κατοχύρωση, ενός ελεγκτικού εγγυητή, aliud της Εκτελεστικής εξουσίας, ήτοι της Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων, που διασφαλίζει την προστασία του.

Επιπλέον, στο ελληνικό Σύνταγμα κατοχυρώνονται και άλλα οργανωτικά δικαιώματα συμμετοχικής δημοκρατίας. Στο άρθρο 44 παρ. 2 του Συντάγματος προβλέπονται δύο περιπτώσεις δημοψηφισμάτων: α) Το «προληπτικό» δημοψήφισμα για «κρίσιμο εθνικό θέμα» και β) Το «επικυρωτικό» Δημοψήφισμα για ψηφισμένα νομοσχέδια που ρυθμίζουν σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, εκτός από τα δημοσιονομικά. Ωστόσο, το ότι ο συνταγματικός νομοθέτης κατοχυρώνει συγκεκριμένα είδη δημοψηφίσματος, όπως συμβαίνει στο άρθρο 44 του Ελληνικού Συντάγματος, δε σημαίνει ότι κατοχυρώνεται συνταγματικά η «αποστολή» ή η υποχρέωση όλων των αρχών να διεξάγουν δημοψηφίσματα. Δε σημαίνει, επίσης, ότι κατοχυρώνεται η άμεση δημοκρατία ως θεμελιακή μορφή του ελληνικού πολιτεύματος, πόσο μάλλον και η διαβουλευτική.

Ωστόσο, στην ελληνική έννομη τάξη, ενισχύεται η συνταγματική κατοχύρωση συμπληρωματικών συμμετοχικών δικαιωμάτων. Μετά την τελευταία συνταγματική αναθεώρηση που ολοκληρώθηκε με το Ψήφισμα της 25ης Νοεμβρίου 2019 της Θ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, κατοχυρώθηκε, όπως ήδη ανωτέρω αναφέρθηκε, ο θεσμός της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας⁶⁸⁰. Η ρητή κατοχύρωση του θεσμού αυτού λειτουργεί σαν αντίβαρο στην εκτελεστική εξουσία, αφού αποβλέπει κατ' αρχήν στην επαύξηση των συζητήσεων επί προτάσεων νόμων, που δεν προέρχονται μόνο από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία που εκπροσωπεί την κυβέρνηση⁶⁸¹. Τούτο είναι πραγματικά σημαντικό σε ένα σύστημα εκλογικευμένου κοινοβουλευτισμού, σε μία κοινοβουλευτική, δηλαδή, δημοκρατία, όπως η ελληνική, στην οποία πρωτεύουσα θέση έχει εκτελεστική εξουσία έναντι της νομοθετικής και όπου η κυβέρνηση διαθέτει ένα σύνολο εργαλείων που επιτρέπουν την ακρόαση και παρέμβασή της στη νομοθετική διαδικασία⁶⁸².

Η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία δεν ήταν, επιπλέον, ο μόνος θεσμός άμεσης δημοκρατίας, που τέθηκε στο τραπέζι ενόψει της πρόσφατης αυτής συνταγματικής

⁶⁸⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 73 παρ. 6 του Ελληνικού Συντάγματος «Με υπογραφή πεντακοσίων χιλιάδων πολιτών που έχουν δικαίωμα ψήφου, μπορούν να κατατίθενται έως δύο ανά κοινοβουλευτική περίοδο προτάσεις νόμων στη Βουλή, οι οποίες με απόφαση του Προέδρου της παραπέμπονται στην οικεία κοινοβουλευτική επιτροπή προς επεξεργασία και εν συνεχεία εισάγονται υποχρεωτικά προς συζήτηση και ψήφιση στην Ολομέλεια του Σώματος. Οι προτάσεις νόμων του προηγούμενου εδαφίου δεν μπορεί να αφορούν θέματα δημοσιονομικά, εξωτερικής πολιτικής και εθνικής άμυνας. Νόμος ορίζει τους όρους και τις προϋποθέσεις εφαρμογής της παρούσας παραγράφου».

⁶⁸¹ Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος ΙΖ΄, Σύνοδος Δ΄, Πρακτικά Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, Συνεδρίαση ΙΑ΄, Τετάρτη 19 Δεκεμβρίου 2018 «Η πέμπτη μας πρόταση είναι να αναθεωρηθεί το άρθρο 73 παράγραφος 3 και να θεσπιστεί η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία. Νομίζω ότι συμφωνούμε σε αυτό το σημείο με την πρότασή σας, κύριε Δουζίνα. Με τη συλλογή ενός ελάχιστου αριθμού υπογραφών εισάγεται στη Βουλή πρόταση νόμου. Πρόταση νόμου, όχι σχέδιο νόμου. Ταυτοχρόνως, τροποποιείται η διάταξη, για να υποχρεώνεται ο εκάστοτε Πρόεδρος της Βουλής να την εφαρμόζει. Μία φορά τον μήνα να φέρνει πρόταση νόμου, είτε προκύπτει από Βουλευτή είτε προκύπτει από τις συλλογές των υπογραφών των πολιτών. Τώρα το ορίζει το Σύνταγμα αυτό, για τις προτάσεις των Βουλευτών, αλλά δεν το εφαρμόζουμε. Επί χρόνια γίνεται αυτό. Δε μέμφομαι εσάς. Έτσι γινόταν και πριν. Δεν είναι, όμως, σωστό. Δεν είναι αυτό το πνεύμα του Συντάγματος. Είναι μία αντισυνταγματική πρακτική αυτή που ακολουθείται σήμερα. Οι αντιπολιτεύσεις πάντα διαμαρτύρονται, γιατί οι δικές τους προτάσεις δεν γίνονται δεκτές να συζητηθούν.» <https://www.hellenicparliament.gr/Praktika/Anatheoriseis-Syntagmatos> (τ. πρόσβαση στις 14-02-2020)

⁶⁸² Céline Vintzel, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, εκδ. Dalloz 2011, σελ. 5, Christina Mitsi, *L'intervention de l'exécutif dans la procédure législative : étude comparative entre la France et la Grèce*, Mémoire, Université Aix-Marseille III, 2013-2014, σ. 57 επ.

αναθεώρησης⁶⁸³. Αναγνωρίστηκε, όμως, και απέκτησε συνταγματική εμβέλεια ως «*μια ορθή επιλογή που σέβεται τον αντιπροσωπευτικό και κοινοβουλευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος και εγκαθιδρύει έναν ακόμη καλύτερο διάλογο μεταξύ Κοινοβουλίου και κοινωνίας των πολιτών*»⁶⁸⁴.

Στο πλαίσιο της τελευταίας αυτής ελληνικής αναθεώρησης, μάλιστα, όπως ήδη επισημάνθηκε, συγκροτήθηκε Επιτροπή Δημοσίου Διαλόγου, που διενήργησε δημόσια διαβούλευση, προκειμένου να ληφθεί υπόψη η γνώμη του κοινού στην εν λόγω διαδικασία⁶⁸⁵. Η προσφυγή σε συμμετοχικές διαδικασίες, με σκοπό τη δημιουργία συνταγματικών κανόνων, παρατηρείται όλο και πιο συχνά στις σύγχρονες κοινωνίες⁶⁸⁶. Λαμβάνει χώρα τόσο για τη σύσταση ενός νέου Συντάγματος, προσωρινού⁶⁸⁷ ή διαρκούς⁶⁸⁸, όσο και με σκοπό τη συνταγματική αναθεώρηση. Ακόμη και σε έννομες τάξεις, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, που δεν

⁶⁸³Βλ. Κωνσταντίνος Τασούλας Σε ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ, Περίοδος ΙΖ', ο.π., Συνεδρίαση ΙΗ', Τετάρτη 30 Ιανουαρίου 2019 <https://www.hellenicparliament.gr/Praktika/Anatheoriseis-Syntagmatos> (τ. πρόσβαση στις 14-02-2020) «*Η περίπτωση του τίτλου που δίνει στο 44 είναι “για να καθιερωθούν δημοψηφίσματα με λαϊκή πρωτοβουλία”.* Σε αυτό εμείς δεν συμφωνούμε. Συμφωνούμε στην αλλαγή του 44, αλλά στο 3, που είναι διαφορετικό, για τους κανόνες διενέργειας των δημοψηφισμάτων.»

⁶⁸⁴Βλ. Ευάγγελος Βενιζέλος, σε Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος ΙΖ', ο.π., Συνεδρίαση ΙΒ', Πέμπτη 20 Δεκεμβρίου 2018 <https://www.hellenicparliament.gr/Praktika/Anatheoriseis-Syntagmatos> (τ. πρόσβαση στις 14-02-2020)

⁶⁸⁵ <http://www.syntagma-dialogos.gov.gr/> (τ. πρόσβαση στις 13-04-2020)

⁶⁸⁶ Ενδεικτικά, στην Ισλανδία μεταξύ του 2010-2013 έλαβε χώρα διαβούλευση, με σκοπό την Συνταγματική Αναθεώρηση. Αρχικά, συγκροτήθηκε μια αυτόνομη Συνέλευση πολιτών το 2009 και στη συνέχεια με πράξη του Κοινοβουλίου, νομοθετήθηκε η εκλογή Συνέλευσης. Η νομοθετική αυτή πράξη όμως ακυρώθηκε από το Ανώτατο Δικαστήριο λόγω πλημμελιών στην εκλογή των μελών της Συνέλευσης Βλ. Björg Thorarensen, Why the making of a crowd-sourced Constitution in Iceland failed, ανάρτηση: 26-02-14 Βλ. <https://constitutional-change.com/why-the-making-of-a-crowd-sourced-constitution-in-iceland-failed/> (τ.πρόσβαση στις 03-04-2016).

⁶⁸⁷ π.χ. στο πλαίσιο της ισχύουσας Ειρηνευτικής Συμφωνίας που είχε υπογραφεί μεταξύ της Παπούα Νέα Γουινέα και της Bougainville (ή αλλιώς Επαρχία του Βορείου Σολομώντα), έχει συμπεριληφθεί υποχρέωση για κατάρτιση, προσωρινού Συντάγματος, μέχρι και τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος. για περισσότερη ανεξαρτησία ή αυτονομία της από την Παπούα Νέα Γουινέα. Βλ. http://www.abg.gov.pg/uploads/documents/BOUGAINVILLE_PEACE_AGREEMENT_2001.pdf (τ. πρόσβαση στις 17-08-2019). Για τη σύσταση του προσωρινού Συντάγματος, έλαβε χώρα εκτενής διαβουλευτική διαδικασία δύο σταδίων, η οποία ξεκίνησε το 2002 και διήρκεσε περίπου μια διετία (Βλ. Joanna Wallis, Constitution Making during State Building, εκδ. Cambridge University Press 2014, σελ. 195-228)

⁶⁸⁸ Για παράδειγμα, μετά την «*Επανάσταση των Γιασεμιών*», υιοθετείται το 3^ο Σύνταγμα της Τυνησίας τον Ιανουάριο του 2014. Χαρακτηρίζεται ως πρωτοποριακό από τη θεωρία, ενόψει του ότι αποτελεί ένα από τα πρώτα αραβικά-ισλαμικά Συντάγματα, που μεριμνά ειδικά για την ισότητα των φύλων. [Βλ. Silvia Suteu, Women and participatory constitution-making σε Helen Irving (επιμ.) Constitutions and Gender, εκδ. Edward Elgar Publishing, 2017, σελ. 32-41]. Συγκεκριμένα, το εν λόγω Σύνταγμα, υιοθετείται από την εκλεγείσα Συνταγματική Συνέλευση, η οποία αποτελούταν από έξι επιτροπές, που ξεκίνησαν τις εργασίες τους το 2012. Μέσα στις πρώτες αρμοδιότητες που ανατίθενται στα μέλη της Συνταγματικής Συνέλευσης είναι η επαφή με την Κοινωνία των Πολιτών. Κατά συνέπεια, εκκινείται στη συνέχεια, η διαδικασία του «*Εθνικού διαλόγου*», η οποία διαρκεί από το Δεκέμβριο του 2012 έως το Φεβρουάριο του 2013, όπου συμμετείχαν περίπου 5.000 πολίτες. Τα αποτελέσματα της διαδικασίας, δημοσιεύτηκαν σε μία τελική έκθεση που παρουσιάστηκε στη Συνταγματική Συνέλευση. Οι απόψεις όμως περί της δυνατότητας επιρροής της συγκεκριμένης διαδικασίας στην αντίληψη του Συντακτικού νομοθέτη είναι αμφιλεγόμενες. Ενδεικτικά, οι Weichselbaum και Philippe αναφέρουν «*Certaines recommandations ont indéniablement constitué un élément d'information du constituant. D'autres, critiques à l'égard de ce processus, ont regretté qu'il ne prenne pas place à un stade antérieur de manière à influencer davantage le cheminement intellectuel des constituants*» [βλ. Geoffrey Weichselbaum, Xavier Philippe, Le processus constituant et la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 : un modèle à suivre? «*Maghreb - Machrek* » Τεύχος 223-1, εκδ. ESKA 2015, <https://www.cairn.info/revue-maghreb-machrek-2015-1-page-49.htm> (τ. πρόσβαση στις 18-08-2019), σελ. 30-33].

περιέχει τυπικό Σύνταγμα, έχει χρησιμοποιηθεί η διαδικασία της διαβούλευσης, μέσω ιδίως του εργαλείου Πράσινης Βίβλου, με σκοπό τη συνταγματική μεταρρύθμιση⁶⁸⁹. Μεγάλο μέρος της θεωρίας φαίνεται, μάλιστα, να συμφωνεί για τη σημασία της συμμετοχής του κοινού στη δημιουργία των συνταγματικών κανόνων, ιδίως ως εξισορροπητικό στοιχείο μεταξύ των δυνάμεων της μειοψηφίας και της πλειοψηφίας⁶⁹⁰. Έχουν υπάρξει, όμως, θεωρητικοί που υπογραμμίζουν ότι «πολλές από τις υποθέσεις των υποστηρικτών [της] παραμένουν χωρίς δοκιμή»⁶⁹¹.

Η μορφή, όμως, και τα μέσα της διαβουλευτικής διαδικασίας για την κατοχύρωση συνταγματικών κανόνων δεν ορίζονται πάντα αυστηρά. Ευσύνοπτα, μόνο, σε αυτή την ενότητα πρέπει να αναφερθεί ότι απορρέουν εξ αυτού του λόγου διάφορες πλημμέλειες. Οι πλημμέλειες αυτές μπορεί να αφορούν στις προδιαγραφές διεξαγωγής της διαδικασίας, λ.χ. μπορεί το χρονικό περιθώριο για διαβούλευση να είναι ανεπαρκές⁶⁹², αλλά να αφορούν και στο ίδιο το περιεχόμενο της διαβουλευτικής πρότασης. Ενδεικτικά, στο πλαίσιο της δεύτερης φάσης της διαβούλευσης, που διεξήγαγε η ελληνική Επιτροπή Διαλόγου για τη Συνταγματική Αναθεώρηση του 2016, αναρτήθηκε ένα ερωτηματολόγιο, το οποίο περιλάμβανε μεταξύ των άλλων το ακόλουθο ερώτημα: «*Η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας θα πρέπει να γίνεται άρθρο 32*

α. Με αυξημένη πλειοψηφία από τη Βουλή (όπως προβλέπει το Σύνταγμα)

β. Απευθείας από το λαό

γ. Από το λαό, αν δεν επιτευχθεί η αυξημένη πλειοψηφία στη Βουλή, χωρίς τη διάλυσή της.

δ. Από ειδικό σώμα εκλεκτόρων που θα απαρτίζεται από βουλευτές, περιφερειάρχες και δημάρχους.

⁶⁸⁹ Aileen McHarg, Reforming the United Kingdom Constitution: Law, Convention, Soft Law, THE MODERN LAW REVIEW Τόμος 71 Τεύχος 6, εκδ. Wiley εκ μέρους των Modern Law Review 2008, <https://www.jstor.org/stable/25151249?seq=1> (τ. πρόσβαση στις 17-09-2019), σελ. 854 «*Against this background, the publication in July 2007 of a further set of wideranging constitutional reform proposals in a Green Paper, The Governance of Britain - one of Gordon Brown's first acts as Prime Minister - appears doubly significant. In the first place, although many of the proposals are tentative and subject to further consultation, the Green Paper seems to reinforce the general trend away from a political towards a legal constitution. Indeed, it raises the possibility, albeit most tentatively of all, that sometime in the future the UK might adopt a written constitution.*»

⁶⁹⁰ Βλ. ενδεικτικά, Neil Komisar, Constitutions as Basic Structure σε Mark Tushnet, Mark A. Graber, και Sanford Levinson, The Oxford Handbook of the U.S. Constitution, εκδ. Oxford University Press 2015, σελ. 143-145, John L S Simpkins, 'Structuring State Constitutional Review: Comparative Perspectives', Charleston Law Review, Τόμος 3, Τεύχος 3, εκδ. Charleston School of Law Άνοιξη 2009, σελ. 541

⁶⁹¹ Justin Blount, Zachary Elkins, and Tom Ginsburg, Does the Process of Constitution-Making Matter?, σε Tom Ginsburg, Comparative Constitutional Design, εκδ. Cambridge University Press 2012, σελ. 59

⁶⁹² Ενδεικτικά, στο Ανατολικό Τιμόρ το Φεβρουάριο του 2001, το Γενικό Συμβούλιο για τη σύσταση Συντάγματος, απέρριψε το προσχέδιο κανονισμού ("draft regulation") των συμμετεχόντων ΜΚΟ στη συντακτική διαδικασία, με την οποία προτεινόταν χρονοδιάγραμμα εννέα μηνών. Οι ΜΚΟ ανέφεραν στα Ηνωμένα Έθνη τις «σοβαρές ανησυχίες» τους για ανεπάρκεια χρόνου για πολιτική εκπαίδευση και διαβούλευση. Πάρα ταύτα, ο κανονισμός για τη συνταγματική διαδικασία, που υιοθετήθηκε το Μάρτιο του 2001, δεν προέβλεπε εκτεταμένη διαδικασία διαβούλευσης Βλ. Joanna Wallis, Constitution Making during State Building, όπ.π., σελ. 81

ε. Από την Βουλή με αυξημένη πλειοψηφία 2/3 στις δύο πρώτες ψηφοφορίες και εφόσον δεν επιτευχθεί η εκλογή με απλή πλειοψηφία στην τρίτη ψηφοφορία για να αποφευχθεί η διάλυση της Βουλής.

στ. Δεν γνωρίζω/Δεν απαντώ»⁶⁹³

Καμία από τις ανωτέρω επιλογές εν τέλει δεν υιοθετήθηκε αυτούσια από την Αναθεωρητική Βουλή. Ωστόσο, υιοθετήθηκε η πρόταση για αποφυγή διάλυσης της Βουλής, όταν εκλέγεται ΠτΔ, γεγονός που αποτυπώνεται και στο άρθρο 32 παρ. 4 του Συντάγματος⁶⁹⁴. Το παράδειγμα αυτό είναι χαρακτηριστικό, για να αποκτήσει κάποιος μια εικόνα για το εύρος της διακριτικής ευχέρειας της αρχής που διαμορφώνει και επεξεργάζεται τη διαβουλευτική πρόταση.

Πράγματι, η διαβούλευση είναι μία προπαρασκευαστική διαδικασία για την κατοχύρωση συνταγματικών κανόνων, η οποία δεν προβλέπεται ούτε από το Σύνταγμα ούτε από τον Κανονισμό της Βουλής ως γενική υποχρεωτική⁶⁹⁵. Δεν έχει δεσμευτικό περιεχόμενο, ενώ βασίζεται στην ελευθερία του λόγου. Μία κυβέρνηση, μάλιστα, που διεξάγει διαδικασία διαβούλευσης, με σκοπό τη δημιουργία ενός Συντάγματος, δεν υπόκειται σε κάποιο περιορισμό ως προς το περιεχόμενο της διαβουλευτικής πρότασης, εκτός αν έχει αποδεχθεί την ύπαρξη μιας δεσμευτικής εντολής⁶⁹⁶.

Ωστόσο, από τα ανωτέρω δεδομένα, προκύπτει ότι η υποχρέωση για δημόσια διαβούλευση κατοχυρώνεται ρητά μόνο ως ειδική υποχρέωση της Ο.Κ.Ε. στο ελληνικό Σύνταγμα. Το συμπέρασμα αυτό, όμως, φαίνεται οξύμωρο, γιατί θεσμός της διαβούλευσης κατοχυρώνεται «μερικώς». Πλην όμως, ένα Σύνταγμα είτε κατοχυρώνει κάτι είτε όχι. Εμφανίζεται, λοιπόν, εδώ, μία από εκείνες τις «δύσκολες» περιπτώσεις, στις οποίες η μεθοδολογία του δικαίου έχει την «τάση να στρέφει το βλέμμα της όχι μόνο στην τυπική αλλά και στην ουσιαστική ορθότητα της ερμηνευτικής λύσης»⁶⁹⁷.

⁶⁹³ Το ερωτηματολόγιο- διαβουλευτική πρόταση επίσης περιλάμβανε και μη λυσιτελή ερωτήματα κατοχύρωσης δικαιωμάτων, που ήδη υπήρχαν στο Σύνταγμα (π.χ. καθολικό δικαίωμα πρόσβασης στην παιδεία) βλ. http://www.syntagma-dialogos.gov.gr/wp-content/uploads/erotimata_B_fasis.pdf (τ. πρόσβαση στις 17-08-2019).

⁶⁹⁴ Σύνταγμα (2019), Άρθρο 32 παρ. 4 «*Αν δεν επιτευχθεί ούτε και στην τρίτη ψηφοφορία η αυξημένη αυτή πλειοψηφία, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται ύστερα από πέντε ημέρες και εκλέγεται Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκείνος που συγκέντρωσε την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών. Αν δεν επιτευχθεί ούτε αυτή η πλειοψηφία, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται ύστερα από πέντε ημέρες και εκλέγεται Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκείνος που συγκέντρωσε τη σχετική πλειοψηφία. Σε περίπτωση ισοψηφίας, εκλέγεται Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκείνος που συγκέντρωσε το μεγαλύτερο αριθμό ψήφων στην πρώτη ψηφοφορία της προηγούμενης παραγράφου*»

⁶⁹⁵ ΚτΒ 119

⁶⁹⁶ Τέτοια de facto κυβέρνηση, με δεσμευτική εντολή ήταν το Εθνικό Μέτωπο Σωτηρίας της Ρουμανίας του 1989-1990 Βλ. Claude Klein and András Sajó, Constitution-Making: Process and Substance, σε Michel Rosenfeld, András Sajó, (επιμ.) The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, εκδ. Oxford University Press 2012, σελ. 434 και Jon Elster, Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction, The University of Chicago Law Review, Τόμος 58, Τεύχος 2 εκδ. University of Chicago 1991, <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol58/iss2/3/> (τ. πρόσβαση στις 21-03-2019), σελ. 458

⁶⁹⁷ Βλ. Αρχή ενοποιητικής ολοκλήρωσης σε Φίλιππος Σπυρόπουλος, Η Ερμηνεία του Συντάγματος, Εφαρμογή ή υπέρβαση της παραδοσιακής μεθοδολογίας του δικαίου, ό.π., σελ.155. Χαρακτηριστικά, ο Δημήτρης Τσάτσος υποστηρίζει ότι ορθότερη εν αμφιβολία είναι η λύση που συμβάλλει στη διαδικασία του εκδημοκρατισμού, δηλαδή η λύση που νοηματικά προϋποθέτει την υπέρβαση της αντίθεσης κράτους και κοινωνίας. Σύμφωνα δε με τον

Στον ελληνικό ακαδημαϊκό διάλογο, ο Βλαχόπουλος υποστηρίζει ότι «η σύνδεση της (διαβούλευσης) με την πιο σύγχρονη εκδοχή της δημοκρατικής αρχής, υπό την έκφραση κυρίως της αρχής της φανεράς δράσης της διοίκησης και της διαφάνειας, είναι ορθότερο να οδηγεί στη διατύπωση πως η δημόσια διαβούλευση καθίσταται αναμφισβήτητα ένας συνταγματικός σκοπός»⁶⁹⁸.

Από την άλλη πλευρά, ο Δελλής θεωρεί ότι «η διαβούλευση βρίσκει έρεισμα στο δικαίωμα του αναφέρεσθαι, τη συμμετοχή στην κοινωνία της πληροφορίας, στο συμμετοχικό χαρακτήρα των δικαιωμάτων εν γένει και σε μία πιο επικαιροποιημένη ανάγνωση της δημοκρατικής αρχής»⁶⁹⁹. Αναλυτικότερα, πριν την θέσπιση του ν. 4622/2019, είχε υποστηριχθεί ότι θα μπορούσε να αποδοθεί έμμεσο συνταγματικό έρεισμα στο θεσμό της δημόσιας διαβούλευσης, υπό την προϋπόθεση ότι ο διοικητικός δικαστής θα θεωρούσε ότι το νομοθετικό κείμενο του ν. 4048/2012 «δεν περιέχει τεχνικές μόνο ρυθμίσεις, τις οποίες κάλλιστα είναι σε θέση να παραμερίσει ο τυπικός νομοθέτης σε επόμενο στάδιο- μιας και κάθε μεταγενέστερος τυπικός νόμος συνιστά *lex posterior* και *lex specialis*- αλλά και ότι αποτυπώνει και ορισμένες γενικές αρχές, συνταγματικής περιωπής.... Εξάλλου δεν θα ήταν η πρώτη φορά: με ένα παραπλήσιο σκεπτικό το Συμβούλιο Επικρατείας αναβάθμισε το εργαλείο της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, το οποίο εισήχθη με το Ν. 1650/1986. Πλέον, η εκπόνηση τέτοιας μελέτης όχι μόνο θεωρείται η κρισιμότερη ίσως θεσμική εγγύηση της περιβαλλοντικής προστασίας την οποία επιτάσσει το Σύνταγμα, αλλά και προαπαιτούμενο για τη θέσπιση μεμονωμένων περιβαλλοντικών ρυθμίσεων και την έγκριση περιβαλλοντικών όρων με τυπικό νόμο»⁷⁰⁰.

Ronald Dworkin, η αντιμετώπιση των αβέβαιων περιπτώσεων πραγματοποιείται με την προτίμηση εκείνης της λύσεως, υπέρ της οποίας συνηγορεί η αρχή ή ο συνδυασμός των αρχών, που στο κρινόμενο ζήτημα βαρύνει περισσότερο από τυχόν άλλες ενισχυτικές μιας διαφορετικής λύσεως. Ο Παύλος Σούρλας ειδικότερα υποστηρίζει ότι «η αντιθετικιστική εκδοχή περί δικαιοδοτικής κρίσεως στις αβέβαιες περιπτώσεις είναι προτιμότερη από τη θετικιστική, επειδή επιβάλλει την υποχρέωση καταβολής των μέγιστων δυνατών προσπαθειών, ώστε να θεμελιωθούν οι νομικές αποφάσεις». Το φυσικό δίκαιο, όμως, δεν εμμένει στην «ύπαρξη μιας υπερβατικής αρμονίας των ηθικών και φυσικών πραγμάτων βάσει της θείας χάριτος». Για το σύγχρονο φυσικό δίκαιο «τα ελάχιστα δικαιώματα ή καθήκοντα, παίρνουν τη θέση της πλήρους αρετής ως το κυρίως αντικείμενο της ηθικής και νομικής σκέψης» και τίθενται έτσι όρια στην κυριαρχία οποιασδήποτε πολιτικής ή νομοθετικής εξουσίας. Ίσως δηλαδή η ερμηνευτική λειτουργία των αρχών του συντάγματος και των δικαϊκών αρχών γενικότερα να μην μπορεί να βρει έδαφος ανάπτυξης στο κοινό θετικισμό και στις διάφορες μορφές φορμαλιστικής αντίληψης του δικαίου. Βλ. Γεώργιος Κασσιμάτης σε Γεώργιος Κασσιμάτης, Κων/νος Μαυριάς, ό.π., σελ.52 και Παύλος Σούρλας, Η Διαπλοκή Δικαίου και Πολιτικής και η Θεμελίωση των Νομικών Κρίσεων, εκδ.Αντ. Σάκκουλα 1989, σελ. 156 επ.. Επιπλέον, όπως επισημαίνει ο Ελευθεριάδης «Αυτή ήταν και η επιδίωξη των νεότερων θεωρητικών του φυσικού δικαίου, όπως π.χ. των Grotius και Pufendorf. Η αφαίρεση όλων των στοιχείων που προκαλούν την ηθική πολυμέρεια και η εμμονή στα ελάχιστα κοινά δεδομένα της ανθρώπινης ελευθερίας και της αυτονομίας είναι και χαρακτηριστικά της ηθικής φιλοσοφίας του Kant-της αρτιότερης ίσως έκφρασης του» Βλ. Παύλος Ελευθεριάδης, «Συνταγματισμός και Πολιτικές Αξίες: Οι κανονιστικές Προϋποθέσεις του Συνταγματικού Δικαίου», Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1999, σελ. 17 επ.

⁶⁹⁸ Σπύρος Βλαχόπουλος, Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής: Βασικά Χαρακτηριστικά και Ελλείμματα, ό.π.

⁶⁹⁹ Γεώργιος Δελλής, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά. Το Δημόσιο Δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές, τηλεπικοινωνίες, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Τόμος, Β, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας 2008, σελ. 180. υποσημ. 147

⁷⁰⁰ Γεώργιος Δελλής, Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογιακή αντιμετώπιση, ΝοΒ Τόμος 65, Τεύχος 7 εκδ. Δ.Σ.Α. 2017, σελ.1580-1581

Προς ανάλυση αυτής της θέσης ο Δελλής επικαλέστηκε ιδίως τη νομολογία⁷⁰¹ που αναπτύχθηκε βάσει του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία «όπως προκύπτει περαιτέρω, από τη διατύπωση της παρ. 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος, η οποία συμπληρώνει τη βασική ρύθμιση περί χωροταξικής και πολεοδομικής οργανώσεως της Χώρας και ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι “οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης”, δεσμεύει όλα τα κρατικά όργανα, συμπεριλαμβανομένου του κοινού νομοθέτη. Έχει δε την έννοια ότι, ειδικά κατά τη θέσπιση χωροταξικών και πολεοδομικών ρυθμίσεων, τόσο η Διοίκηση, όσο και ο κοινός νομοθέτης οφείλουν, προς επίτευξη του τασσόμενου σκοπού της εξυπηρέτησεως της λειτουργικότητας και αναπτύξεως των οικισμών και της εξασφαλίσεως των καλύτερων όρων διαβιώσεως, να λαμβάνουν υπόψη τα πορίσματα και τις εφαρμογές των επιστημών της χωροταξίας και της πολεοδομίας, αλλά και κάθε άλλης επιστήμης που αφορά στη συγκεκριμένη ρύθμιση. Επομένως, νομοθετική ρύθμιση με τέτοιο περιεχόμενο είναι συνταγματικώς επιτρεπτή, μόνον εφόσον έχει ψηφισθεί μετά από εκτίμηση ειδικής για την προτεινόμενη ρύθμιση επιστημονικής μελέτης»⁷⁰².

Το επιχείρημα αυτό είναι σημαντικό, αν συνυπολογίσει κανείς τον ν. 4622/2019 για το επιτελικό κράτος, που διευρύνει τη γενική υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης για διαβούλευση με το κοινό. Θυμίζει ακόμη τη λογική του εν ευρεία εννοία «*bloc de constitutionnalité*»⁷⁰³ και παραπέμπει σε μία αγγλικού τύπου νομολογική θεώρηση της συνταγματικότητας, όπου

⁷⁰¹ Γεώργιος Δελλής, Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογιακή αντιμετώπιση, οπ.π., σελ.1581, υποσημείωση 19 [ΣτΕ (Ολ) 123/2007 σκ. 8, ομοίως σε ΣτΕ (Ολ) 3500/2009 σκ. 16, 3838/2009 σκ.9, 415/2011 σκ. 11, 416/2011 σκ. 12, 417 σκ. 10, 418/2011 σκ. 11, 1970/2012 σκ. 11, 27/2014 σκ. 9, ΣτΕ 1561/2011 σκ. 12, 1383/2016 σκ. 6]

⁷⁰² Υπενθυμίζοντας επιπλέον τη νομολογία που έχει αναπτυχθεί την τελευταία πενταετία σχετικά με την τεκμηρίωση των τυπικών νόμων, υπογραμμίζει ότι «το επιχείρημα περί έλλειψης μελέτης φαίνεται να χρησιμοποιείται συμπληρωματικά... όταν ο δικαστής έχει ήδη καταλήξει σε κρίση περί ουσιαστική συνταγματικότητας» Βλ. Γεώργιος Δελλής, Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογιακή αντιμετώπιση, οπ.π., σελ.1583

⁷⁰³ Éric Oliva, Sandrine Giummarra, Droit constitutionnel, εκδ.9^η Sirey, Collection Aide-Mémoire, 2017, Σελ. 116-117 « *Le droit positif rassemble plusieurs textes et principes qui sont dotés d'une valeur constitutionnelle et qui forment ce que le Doyen Favoreu a appelé « le bloc de constitutionnalité». Par le terme Constitution il faut entendre : •La Constitution du 4 octobre 1958.*

•*La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 (DDHC).*

•*Le préambule de la Constitution de 1946.*

•*Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR).*

•*La Charte de l'environnement [...]*

L'expression bloc de constitutionnalité peut être prise dans deux acceptions qui ne sont du reste pas opposées : un sens strict et un sens large.

Au sens strict: Désigne l'ensemble des textes ou principes de valeur constitutionnelle. Il s'agit en ce cas uniquement des règles ayant valeur constitutionnelle c'est- à- dire des règles auxquelles seule une loi constitutionnelle peut déroger. Au sens large: Désigne l'ensemble des textes ou principes utilisés par le juge constitutionnel afin d'exercer un contrôle de constitutionnalité des lois ou d'autres textes (Règlements des assemblées, traités internationaux). Il s'agit alors non seulement des règles à valeur constitutionnelle, mais aussi des règles infra- constitutionnelles (lois organiques ou mêmes ordinaires) suivant la norme contrôlée. En ce sens, le bloc de constitutionnalité se confond avec l'expression norme de constitutionnalité (ou de référence) c'est- à- dire les normes qu'utilise le juge constitutionnel pour effectuer un contrôle de constitutionnalité.»

αναγνωρίζονται κείμενα «συνταγματικής τάξεως», όπως αποτυπώνεται στη νομολογία *Thoburn*⁷⁰⁴ και έπειτα.

1.5.2.2. Γαλλία

Στη γαλλική έννομη τάξη, όλοι οι πολίτες έχουν δικαίωμα να συνδράμουν ατομικά στη δημιουργία του νόμου σύμφωνα με το άρθρο 6 της *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* του 1789⁷⁰⁵. Επιπλέον, συνταγματική υποχρέωση διαβούλευσης κατοχυρώνεται και στο του άρθρο 7 του Περιβαλλοντικού Χάρτη της Γαλλίας, ο οποίος αποτελεί μέρος του «*bloc de constitutionalité*»⁷⁰⁶. Έχει κατοχυρωθεί επίσης συνταγματικά, όπως ήδη αναφέρθηκε ανωτέρω, το *Conseil économique, social et environnemental (CESE)*⁷⁰⁷.

Οι συνταγματικές διατάξεις αποτελούν, όπως είναι εύλογο, και τον οδηγό της νομολογίας. Για παράδειγμα, στην «*Association France Nature Environnement et autre-Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité*»⁷⁰⁸, το *Conseil Constitutionnel*, κατόπιν μίας *Question Prioritaire de Constitutionnalité*, υπογράμμισε πρώτον ότι δε διαθέτει την ίδια εξουσία με το νομοθέτη, ο οποίος έχει τη δύναμη να ορίζει το

⁷⁰⁴ Βλ. Daniel Greenberg (επιμ.) *Constitutional legislation in the UK*, Practical Law UK Practice Note 9-517-6419 (2019) login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 02-03-2019) «*In Thoburn v Sunderland City Council [2002] EWHC 195 (Admin)*, *Laws LJ* recognised a separate class or "constitutional statute" as one that:

"...(a) conditions the legal relationship between citizen and State in some general, overarching manner, or (b) enlarges or diminishes the scope of what we would now regard as fundamental constitutional rights. (a) and (b) are of necessity closely related: it is difficult to think of an instance of (a) that is not also an instance of (b). The special status of constitutional statutes follows the special status of constitutional rights. Examples are the Magna Carta, the Bill of Rights 1689, the Act of Union, the Reform Acts which distributed and enlarged the franchise, the Human Rights Act 1998, the Scotland Act 1998 and the Government of Wales Act 1998 [now the Government of Wales Act 2006]. The European Communities Act 1972 clearly belongs in this family. It incorporated the whole corpus of substantive Community rights and obligations, and gave overriding domestic effect to the judicial and administrative machinery of Community law. It may be there has never been a statute having such profound effects on so many dimensions of our daily lives. The European Communities Act 1972 is, by force of the common law, a constitutional statute." (At paragraph 62.) [.....] *The Supreme Court's judgment in R (Miller and Santos) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, [2017] UKSC 5, which held that the government could not issue notice under Article 50 of the Treaty on European Union to withdraw the UK from the EU by way of the Royal prerogative, represented the most significant judicial examination and recognition of a "constitutional statute" since *Thoburn* (see *Exercise of the prerogative to trigger Article 50 of the TEU*). In the majority judgment, the Supreme Court held that the European Communities Act 1972, in installing EU law as an independent and overriding source of domestic law, had "constitutional character" in accordance with *Thoburn* (at paragraphs 65-67). Και επίσης ενδεικτικά βλ. Lady Hale; UK Constitutionalism on the March?, *Judicial Review*, Τόμος 19 Τεύχος, εκδ. Taylor & Francis 2014 <https://www.tandfonline.com/loi/rjdr20> (τ. πρόσβαση στις 20-02-2020), σελ 201-208

⁷⁰⁵ « ***La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.*** »

⁷⁰⁶ CC, Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, «Loi relative aux organismes génétiquement modifiés»

⁷⁰⁷ Βλ. Γαλλικό Σύνταγμα 1958, Άρθρα 69-71

⁷⁰⁸ CC, Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012

κανονιστικό πλαίσιο εφαρμογής ενός δικαιώματος⁷⁰⁹. Στη συνέχεια, έκρινε ότι το άρθρο 120 του Κώδικα Περιβάλλοντος, που περιόριζε την εφαρμογή της αρχής της συμμετοχής του κοινού μόνο στις κανονιστικές αποφάσεις με άμεσο και σημαντικό αντίκτυπο στο περιβάλλον, ήταν αντίθετο με το άρθρο 7 του Χάρτη Περιβάλλοντος. Θεώρησε, δηλαδή, ότι ο κοινός νομοθέτης με τη διάταξη αυτή του Κώδικα Περιβάλλοντος απέκλειε εκ του πεδίου εφαρμογής του άρθρου αυτού τις μη κανονιστικές αποφάσεις του Κράτους και των δημοσίων αρχών, καθώς και τις κανονιστικές αποφάσεις που έχουν ένα έμμεσο και μη σημαντικό αποτέλεσμα στο περιβάλλον⁷¹⁰. Το Conseil Constitutionnel, δηλαδή, υπογράμμισε ότι στην υπό κρίση αυτή διάταξη ορίζεται ότι η αρχή της συμμετοχής του κοινού ασκείται «*υπό τις προϋποθέσεις και τα όρια που ο νόμος ορίζει*». Για αυτό το λόγο οι αποφάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου αυτού πρέπει να θεωρούνται οι «*αποφάσεις έχουσες αντίκτυπο στο περιβάλλον*» και όχι μόνο όσες έχουν «*άμεσο και σημαντικό αντίκτυπο*»⁷¹¹.

Επίσης, στη γαλλική βιβλιογραφία, αναφέρεται και η Commune d'Annecy⁷¹² του Conseil d'Etat. Στην υπόθεση αυτή κρίσιμο ζήτημα ήταν η κανονιστική αρμοδιότητα για θέσπιση προϋποθέσεων συμμετοχής του κοινού σε ένα διάταγμα για τον καθορισμό λιμνογραμμών. Το άρθρο 34 του Γαλλικού Συντάγματος προσδιόριζε ότι οι προϋποθέσεις προστασίας του περιβάλλοντος αποτελούν αντικείμενο της εξουσίας του νομοθέτη, θεσπίζονται δηλαδή με νόμο και όχι με κανονιστική πράξη. Το Conseil d'Etat, στην εν λόγω περίπτωση, έκρινε ότι, ενόψει της νομοθετικής επιφύλαξης, η «*κανονιστική εξουσία*» δεν έπρεπε να «*παρέμβει*»⁷¹³ στην εφαρμογή του άρθρου 7 του Χάρτη Περιβάλλοντος και ότι «*το προσβαλλόμενο διάταγμα, του οποίου οι διατάξεις, οι οποίες προβλέπουν, πέραν της διεξαγωγής δημόσιας έρευνας, τρόπους ενημέρωσης και δημοσιότητας, συνεισφέρουν με τρόπο αδιάκριτο στη θέσπιση διαδικασίας διαβούλευσης και συμμετοχής, που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 7 του Περιβαλλοντικού Χάρτη, λήφθηκε από αναρμόδια αρχή.*»⁷¹⁴.

Η απόφαση αυτή επικρίθηκε από τη θεωρία⁷¹⁵. Το Δικαστήριο επικαλέστηκε τις αρχές πληροφόρησης και συμμετοχής του κοινού. Ωστόσο, στην πραγματικότητα είναι μικρή η αναφορά σε αυτές τις αρχές. Στην πράξη, όπως τονίζεται, η απόφαση μεταβάλλει το επιχείρημα σχετικά με τη συνταγματική αξία τους, προκειμένου να επικρίνει το επίδικο διάταγμα βάσει της

⁷⁰⁹CC, Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, σκ.7,8 και 13 και ιδίως «..... qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés par cet article, les modalités de la mise en oeuvre de ces dispositions ;

Considérant que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels le législateur entend mettre en oeuvre le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ainsi que le principe de prévention des atteintes à l'environnement....;»

⁷¹⁰ CC, Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012 σκ. 14-18

⁷¹¹CC Décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012, όπ.π. σκ. 16

⁷¹² Conseil d'Etat, Assemblée, απόφαση υπ'αρ. 297931 της 03 Οκτωβρίου 2008

⁷¹³ Conseil d'Etat, Assemblée, απόφαση υπ'αρ. 297931 της 03 Οκτωβρίου 2008, σκ. 6

⁷¹⁴ Conseil d'Etat, Assemblée, απόφαση υπ'αρ. 297931 της 03 Οκτωβρίου 2008, σκ. 8

⁷¹⁵ Philippe Billet, Jean- Marc Grégory, Février Kalfliche, Aurore Laget- Annamayer, Isabelle Michallet, Eric Naim- Gesbert, Jean- Baptiste Seube, Grands arrêts du droit de l'environnement, εκδ. 1η Dalloz 2017, σελ. 29

αρμοδιότητας του συντάκτη και όχι του εύρους κανονιστικής εμβέλειας των αρχών αυτών.⁷¹⁶ Πάντως, η απόφαση αυτή επιβεβαιώνει τη θέση του δικαστή να σέβεται και να μην υπερβαίνει τα γραμματικά όρια του Συνταγματικού κειμένου.

Τέλος, στη σχετική βιβλιογραφία καταγράφεται ότι η Assemblée Nationale διερευνά περαιτέρω την παρούσα περίοδο τη θέσπιση συνταγματικής διάταξης, που θα κατοχυρώνει την αρχή της πολιτικής συμμετοχής σε νόμους και κανονιστικές πράξεις και θα αφορά στο σύνολο των συζητήσεων και διαβουλεύσεων, που θα διεξάγονται από την Κυβέρνηση ή τους ΟΤΑ στο πλαίσιο των οριζόμενων πολιτικών⁷¹⁷. Παράλληλα δε, διερευνάται και η αναγκαιότητα προσθήκης στο άρθρο 24 του Γαλλικού Συντάγματος, με την οποία θα αποκρυσταλλωθεί ως καθήκον των μελών του Κοινοβουλίου η διευκόλυνση της διαβούλευσης με το κοινό (μέσω διαφορετικών εργαλείων)⁷¹⁸. Μεταξύ των άλλων, επιπλέον, προτάσσεται και στον ευρύτερο ακαδημαϊκό διάλογο η κατοχύρωση του δικαιώματος πρόσβασης στο διαδίκτυο και στην ψηφιακή εκπαίδευση, το οποίο έχει αναγνωρίσει ήδη η συνταγματική νομολογία⁷¹⁹, καθώς και η

⁷¹⁶ Αναλυτικά, όπως επισημαίνεται, το Δικαστήριο, αφού πρώτα εξέτασε τη νομοθετική αρμοδιότητα για την εφαρμογή περιβαλλοντικών αρχών και οδηγήθηκε στην αναγνώριση των συνταγματικών αρχών που απορρέουν από τον Χάρτη του Περιβάλλοντος, συνήγαγε ότι «..η συλλογιστική του διοικητικού δικαστή δεν περιορίζεται μόνο στη συνταγματική αξία του κειμένου του Χάρτη. Πράγματι, η ίδια η ύπαρξη αυτόνομων διαταγμάτων είναι μια απόδειξη, αν θα χρειαζόταν κάποια [απόδειξη], ότι οι συνταγματικές αρχές μπορούν να βρουν κανονιστικές μεταφράσεις, υπό την προϋπόθεση ότι το θέμα με το οποίο συνδέονται δεν εντάσσεται σε εκείνα που απαριθμούνται στο Άρθρο 34 του Συντάγματος του 1958. Ωστόσο, ο συνταγματικός νομοθέτης τροποποίησε το άρθρο 34 τη στιγμή που “τιτλοποίησε” το Χάρτη με το Σύνταγμα (για να επαναληφθεί ο όρος που χρησιμοποίησε ο Πρόεδρος Jacques Chirac τότε). Για το λόγο αυτό, το Conseil d'État μπορεί να επικαλεστεί την αρμοδιότητα του νομοθέτη να ακυρώσει το εν λόγω διάταγμα. Πράγματι, αυτή η νομοθετική εξουσία υποδηλώνει την ανεπάρκεια της ρυθμιστικής εξουσίας που δεν θα μπορούσε να φθάσει, τουλάχιστον, να διευκρινίσει ένα νόμο ορίζοντας τις αρχές στο θέμα.... Είναι επομένως απαραίτητο να αποσαφηνιστεί η έννοια των λέξεων: κατά την έννοια του άρθρου 34 του Συντάγματος, “ο νόμος καθορίζει τις βασικές αρχές [...] της διατήρησης του περιβάλλοντος” σημαίνει τον νόμο που βασίζεται σε συνταγματικές αρχές από τον περιβαλλοντικό χάρτη, καθορίζει τους γενικούς ισχύοντες κανόνες, οι κανόνες αυτοί μπορούν να διευκρινιστούν περαιτέρω από τον κανονισμό, εφόσον προβλέπεται από τον νόμο. Συνεπώς, ελλείψει νομοθετικής εξουσιοδότησης, το αμφισβητούμενο νομοθετικό κείμενο ακυρώνεται.» Βλ. Philippe Billet, κ.ά., όπ.π., σελ. 26,27

⁷¹⁷ Paula Forteza, (παρουσίαση) Pour une Nouvelle Assemblée Nationale, Les rendez-vous des réformes 2017-2022, εκδ. Assemblée Nationale 2017, <http://www2.assemblee-nationale.fr/static/reforme-an/democratie/Rapport-1-GT6-democratie.pdf> (τ. πρόσβαση στις 03-12-2019), σελ. 298

⁷¹⁸ Paula Forteza, όπ.π., σελ. 300-301 «*La présente proposition de modification constitutionnelle vise à préciser le rôle du parlementaire comme un animateur de la vie publique dans les territoires.*

Cette nouvelle mission reconnue au parlementaire pourra prendre plusieurs formes, en coordination avec les autres outils proposés par le présent rapport, tels que :

- *l'incitation à l'inscription sur les listes électorales et à la participation aux élections ;*
- *la mise en place d'ateliers législatifs citoyens ou de plateformes participatives en ligne ;*
- *la rédaction de propositions de loi ou d'amendements pouvant être déposés par les parlementaires à l'initiative des citoyens (en application de la proposition n° 7). ...Le premier alinéa de l'article 24 est complété par une phrase ainsi rédigée: “Chacun de ses membres favorise la participation des citoyens à la vie publique” ».*

⁷¹⁹ Paula Forteza, όπ.π., σελ.302 Η συνταγματική νομολογία έχει αναγνωρίσει το δικαίωμα πρόσβασης στις υπηρεσίες επικοινωνίας βλ. Conseil Constitutionnel Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009 σκ.12 «*Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : " La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi " ; qu'en l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour la participation à la vie démocratique et l'expression des idées et des opinions, ce droit implique la liberté d'accéder à ces services*»

κατοχύρωση του θεσμού «*ημερήσιας διάταξης των πολιτών*», της δυνατότητας δηλαδή να τίθεται ένα νομοσχέδιο, μια πρόταση νόμου ή μια συζήτηση στην ημερήσια διάταξη της Βουλής, κατόπιν αιτήματος ψηφοφόρων που υποστηρίζονται από μέλη του Κοινοβουλίου⁷²⁰. Φαίνεται, δηλαδή, ότι στη γαλλική έννομη τάξη, όπως και στην ελληνική, αναδύεται ένας διάλογος για περεταίρω ενίσχυση των συνταγματικά κατοχυρωμένων διαβουλευτικών υποχρεώσεων των κρατικών οργάνων.

1.5.3. Η συμμετοχική αρχή στο άρθρο βρετανικό «Σύνταγμα»

Στην Αγγλία η παράδοση της διαβούλευσης είναι ισχυρή, λόγω του εθιμικού δικαίου. Ωστόσο, ορισμένοι μελετητές υπογραμμίζουν ότι, λόγω της έλλειψης γραπτού συντάγματος, ο συνταγματικός χαρακτήρας της δημόσιας διαβούλευσης δεν είναι σαφής, σε αντίθεση, για παράδειγμα, με το συμμετοχικό δικαίωμα που κατοχυρώνεται στο Χάρτη Περιβάλλοντος της Γαλλίας⁷²¹. Σύμφωνα με τους Turpin και Tomkins, το άρθρο βρετανικό Σύνταγμα αποτελείται από ένα σύνολο κανόνων που διέπουν το πολιτικό σύστημα, την άσκηση πολιτικής εξουσίας και τις σχέσεις μεταξύ πολιτών και κράτους, το οποίο (σύνολο) ανανεώνεται διαρκώς, ενώ είναι δύσκολο να προσδιοριστεί επακριβώς⁷²². Εντούτοις, το ότι δεν υπάρχει ένα γραπτό κείμενο που να τιτλοφορείται ως «Σύνταγμα», δε σημαίνει ότι οι κανόνες αυτοί δεν έχουν γραφεί «κάπου»⁷²³.

Σύμφωνα με την αγγλική παράδοση, θεμέλιος κανόνας του άρθρου Συντάγματος είναι η κυριαρχία του Κοινοβουλίου ως αρμοδίου για την κατάργηση ή τροποποίηση νόμων. Οι κανόνες που ψηφίζονται από ένα δημοκρατικά εκλεγμένο κοινοβούλιο θεωρούνται συνταγματικοί. Ωστόσο, παρατηρείται το «*παράδοξο*» φαινόμενο ότι το Κοινοβούλιο που φέρνει το λαό στην εξουσία μέσω των εκλογών, ταυτόχρονα τον απομακρύνει, λόγω της έμμεσης εκπροσώπησης⁷²⁴. Καταγράφεται περαιτέρω ότι στη Μ. Βρετανία «*το Στέμμα στο Κοινοβούλιο είναι κυρίαρχο*», αν και τα συγχρόνα Σύνταγματα αναγνωρίζουν το λαό ως «*πηγή*» της εξουσίας⁷²⁵. Ο Γεραπετρίτης, όμως, σημειώνει ότι «*η κυριαρχία του Κοινοβουλίου συνιστά σήμερα μάλλον ιστορικό κατάλοιπο, μετά τη θέση σε ισχύ κανόνων από το Westminster, που περιορίζουν τις αρμοδιότητές του*».⁷²⁶

⁷²⁰ Paula Forteza, *όπ.π.*, σελ. 309-310

⁷²¹ Miriam R. Aczela, Karen E. Makucha, Manel Chiban, How much is enough? Approaches to public participation in shale gas regulation across England, France, and Algeria, *όπ.π.*, σελ. 427-440 «*There are no such explicit comparable constitutional provisions within the UK as there is no codified constitution. The UK consequently does not explicitly 'advertise' what environmental rights and obligations may or may not exist, and most environmental decision-making that might involve public participation is largely tied to the planning process*»

⁷²² Colin Turpin, Adam Tomkins, *British Government and the Constitution*, εκδ. 6η Cambridge University Press 2007, σελ. 3 επ., ο οποίος σημειώνει ότι έτσι δεν απονέμεται ο ρόλος των πολιτών αλλά των υπηκόων. Και άλλοι μελετητές επικρίνουν αυτόν τον κανόνα. Βλ. Ενδεικτικά Iain McLean, *What's Wrong With The British Constitution?*, εκδ. Oxford University Press 2010, σελ. 320 «*Have the UK courts protected the subject when Parliament has failed to? Although not sufficiently expert to generalize, I would hazard, 'Not until recently'. Bad and embarrassing Acts (such as the Ecclesiastical Titles Act and Section 28) have been allowed to wither away for lack of prosecutions rather than face a head-on legal challenge which would certainly have failed*»

⁷²³ Colin Turpin, Adam Tomkins, *όπ.π.*, σελ. 29

⁷²⁴ Colin Turpin, Adam Tomkins, *όπ.π.*, σελ. 494 παραπ. σε David Judge, 'Whatever happened to parliamentary democracy in the United Kingdom?' (2004) 57 *Parliamentary Affairs* 682, 683

⁷²⁵ Colin Turpin, Adam Tomkins, *όπ.π.*, σελ. 494-495, οι οποίοι παραπέμπουν σε R McKenzie and A Silver (1968) *Angels in Marble: Working*

Class Conservatives in Urban England

⁷²⁶ Γεώργιος Γεραπετρίτης, *ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ ΒΟΥΛΗ*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ. 133

Στο αγγλοσαξονικό δίκαιο, επιπλέον, δεν υιοθετείται η Κελσιανή λογική κανονιστικής ιεραρχίας⁷²⁷. Το γεγονός αυτό πάντως φαίνεται να μεταβάλλεται μετά τη θέση σε ισχύ της Human Rights Act 1998, παρά τη μέχρι τότε επιφυλακτική στάση της νομολογίας⁷²⁸. Ήδη, όπως αναφέρθηκε, η νομολογία αναγνωρίζει κείμενα «συνταγματικής τάξης». Τα νομοθετικά κείμενα «*συνταγματικής αξίας*» αφορούν στις σχέσεις μεταξύ εκτελεστικής, νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας και στο κράτος δικαίου, όπως τούτο εξελίσσεται ως έννοια, μέσα από το βρετανικό τρόπο σκέψης⁷²⁹, από την αποτύπωση ιδίως των τριών αρχών του Dicey⁷³⁰ και μετέπειτα⁷³¹.

Ο Ελευθεριάδης, συμπυκνώνοντας, διακρίνει δύο δόγματα άγραφου Συντάγματος⁷³²: Αναφέρεται καταρχήν στη δογματική που αναπτύχθηκε από τους Dicey, Hart και Wade. Θεμέλιος κανόνας αυτής της προσέγγισης είναι η διαρκής κυριαρχία του Κοινοβουλίου, η οποία αποτελεί ένα «*συνταγματικό γεγονός*», που μόνο με επανάσταση μεταβάλλεται. Αυτή η θεώρηση, σύμφωνα με τον Ελευθεριάδη, δεν αντιμετωπίζει επαρκώς το ζήτημα της συνταγματικής αλλαγής. Αντίθετα, σύμφωνα με τη δεύτερη δογματική, οι «*ύστατοι*» κανόνες του Συντάγματος

⁷²⁷ Lord Robert Reed, Re-Thinking the UK Constitution, *Giornale di Storia Costituzionale/Journal Of Constitutional History* Τόμος 34 Τεύχος 1, εκδ. EUM Edizioni Universita di Macerata Italy 2017, σελ. 73-82 « *Far from there being a Kelsenian idea of a legal hierarchy (Stufenbau der Rechtsordnung) Dicey famously wrote that “neither the Act of Union with Scotland nor the Dentists Act 1878 has more claim than the other to be considered a supreme law”.*»

⁷²⁸ Lord Robert Reed, Re-Thinking the UK Constitution, *όπ. π.*, σελ. 74

⁷²⁹ Η Barnett χαρακτηριστικά το σκιαγραφεί ως μια «*πολιτική θεωρία*» ή «*φιλοσοφία*», ως ένα αυτοαναφορικό νόημα, που βάζει το νόμο πάνω από κάθε άτομο και που «*παραδόξως*» η τελική κρίση γι' αυτό εναπόκειται στους ίδιους τους ανθρώπους και το οποίο εν γένει απαιτεί η εξουσία να χορηγείται με νομιμότητα (ορθότητα ή ηθική) και να ασκείται σύμφωνα με το νόμο. Βλ. Hilaire Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, *όπ.π.*, σελ. 50,74 και σελ. 150 και Βλ. Patrick Birkinshaw, (Μετάφραση στα ελληνικά: Ιωάννα Χριστοφόρου-Λιβάνη), *Οι δικαστές του Ηνωμένου Βασιλείου και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, ΤοΣ Τεύχος 1 εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 2016, <https://hull-repository.worktribe.com/output/439548/oi-dikastes-toy-hnwmenoy-basileioy-kai-h-eyrwpaikh-enopoihsh> (τ. πρόσβαση στις 02-04-2020) όπου σημειώνεται «*Αναφορικά με το κράτος δικαίου, ο Mancke, όπως κι άλλοι επιφανείς δικαστές, έχει τονίσει την ουσιαστική ποιότητα του κράτους δικαίου. Αυτό περιλαμβάνει πρόσβαση στη δικαιοσύνη, την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και, όπως μπορεί να υποστηριχθεί, την υπεροχή του δικαίου έναντι της πολιτικής και οικονομικής εξουσίας, την ικανότητα του δικαίου να δρα ως ουδέτερο φρένο στην κοινωνική και αυθαίρετη εξουσία*»

⁷³⁰ Βλ. Hilaire Barnett, *όπ.π.*, σελ. 61-64, Σύμφωνα με τις τρεις αρχές του Dicey: α) Κανείς δεν μπορεί να τιμωρηθεί ή να υποφέρει σωματικά ή από αγαθά πλην μιας διακριτής παράβασης νόμου, ο οποίος έχει θεσπιστεί με συνήθη τρόπο και ενώπιον των δικαστικών αρχών. Η αρχή του κράτους δικαίου είναι συνώνυμη της μη αυθαίρετης άσκησης της εξουσίας, της αρχής n.c.n.p.s.l.,

β) Κανείς δε βρίσκεται πάνω από το νόμο, κάθε άνδρας και γυναίκα, όποια και αν είναι η κατάσταση και η θέση του υπόκειται στο συνήθη νόμο του βασιλείου και μπορεί να οδηγηθεί ενώπιον των δικαστικών αρχών. Ισχύει με αλλά λόγια σε ένα κράτος δικαίου ή αρχή της ισότητας στο νόμο, στον οποίο υπόκειται και η κυβέρνηση,

γ) Οι γενικές αρχές του συντάγματος (όπως η προσωπική ελευθερία και η ελευθερία του συνέρχεσθαι) είναι απόρροια των δικαστικών αποφάσεων που καθορίζουν τα δικαιώματα των ιδιωτών που έρχονται ενώπιον των δικαστικών αρχών. (Η αρχή αυτή, όπως επισημαίνει η Barnett επαναξιολογείται λόγω της ενσωμάτωσης της Human Rights Act του 1998)

⁷³¹ Hilary Barnett *όπ.π.* σελ. 64-68. Βλ. ενδεικτικά ιδίως αναφορές σε Fuller, Raz και Bingham. Επιπλέον, για ηθική του νόμου στον Fuller και για την πολιτική εξουσία και πολιτική υποχρέωση στον Raz βλ. ιδίως Michael D. A. Freeman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, εκδ. 9^η Sweet & Maxwell 2014, σελ. 108-113 και σελ. 407-413 και τέλος Mark Elliott, *The Rule of Law and Access to Justice: Some Home Truths*, *The Cambridge Law Journal* Τόμος 77 Τεύχος 1, εκδ. Cambridge University Press 2018, σελ. 5-8

⁷³² Pavlos Eleftheriadis, *Two Doctrines of the unwritten Constitution*, *European Constitutional Law Review*, Τόμος 13, Τεύχος 3, εκδ. Cambridge University Press 2017, σελ. 525-550

είναι «νομικοί κανόνες» και όχι «ζητήματα πραγματικού».⁷³³ Υπόκειται λοιπόν σε μία διαδικασία νομικής διαβούλευσης, όπως όλοι οι υπόλοιποι κανόνες. Η νομική διαβούλευση καθορίζει ποιες νομοθετικές πράξεις είναι κοινές ή συνταγματικές. Ο όρος, άλλωστε, όπως περιγράφει «*Σύνταγμα του common law*», σημαίνει ένα Σύνταγμα που αναπτύσσεται μέσα από «ένα σύνολο σχετικού υλικού, νόμων, δημοψηφισμάτων, δικαστικών αποφάσεων και ακαδημαϊκής επιχειρηματολογίας, που υπόκειται σε ερμηνεία».⁷³⁴ Με βάση αυτή τη θεώρηση το Κοινοβούλιο έχει ρητά την εξουσία -έστω και περιορισμένη- να διαμορφώσει το Σύνταγμα. Επομένως, το άγραφο Σύνταγμα είναι ένα σύνολο αρχών του οποίου οι ρίζες δε βρίσκονται σε «ένα γεγονός κυριαρχίας», αλλά σε ένα σύνολο κειμένων, όπως η Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του 1688 ή η Πράξη της Ένωσης του 1707⁷³⁵. Από αυτά τα κείμενα δημιουργείται ένα υπέρτερο Συνταγματικό κείμενο που ευθυγραμμίζεται με τις αρχές συνταγματικής δικαιοσύνης για ισονομία των πολιτών⁷³⁶.

Ειδικότερα, παρόλο που όπως ανωτέρω αναφέρθηκε⁷³⁷, ορισμένοι συγγραφείς σημειώνουν την απουσία ενός νόμου γενικής εφαρμογής που να επιβάλλει την υποχρέωση για διαβούλευση στη νομοθετική ιδίως διαδικασία, η δημόσια διαβούλευση αποτελεί έκφραση της αρχής της διαδικαστικής δικαιοσύνης (ή φυσικής δικαιοσύνης). Η αρχή αυτή αναγνωρίζεται ως συνταγματική αρχή του κοινού δικαίου. Επίσης, συνδέεται ευρύτερα με την αρχή διάκρισης των εξουσιών και την αρχή της αναλογικότητας. Το περιεχόμενο της συνίσταται στην αρχή της αμερόληπτης κρίσης («*nemo iudex sua causa*») και στην αρχή της δίκαιης ακρόασης («*audi altererem partem*»)⁷³⁸.

Οι λόγοι που δικαιολογούν την υποχρέωση για δημόσια διαβούλευση⁷³⁹ είναι οι ακόλουθοι: α) η καλή νομοθέτηση, γιατί ο λήπτης της απόφασης θα έχει όλες τις σχετικές πληροφορίες, β) η νομιμοποίηση μιας δημόσιας απόφασης, και γ) η δημοκρατική αρχή που βρίσκεται στην καρδιά της κοινωνίας, την οποία αντικατοπτρίζει η υποχρέωση για δημόσια διαβούλευση.

⁷³³ Pavlos Elefteriadis, όπ.π., σελ. 547

⁷³⁴ Pavlos Elefteriadis, όπ.π.

⁷³⁵ Pavlos Elefteriadis, όπ.π., σελ. 550

⁷³⁶ Pavlos Elefteriadis, όπ.π.

⁷³⁷ Βλ. Ιδίως σελ. 124 Cane P.

⁷³⁸ Ian Loveland, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights*, εκδ. 6^η Oxford University Press 2012, σελ. 475-476, ο οποίος αναφέρει πιο αναλυτικά «*Within the Anglo-American political and legal tradition, the paradigmatic example of procedural fairness is perhaps provided by the criminal trial in respect of a serious crime. It might be thought that in respect of this particular facet of governmental decision-making the most rigorous of procedural standards should apply.....Such stringent procedures are intended to maximise the possibility that decision-making process produces the 'correct' outcome... That prosaic concern is reinforced by more abstract considerations deriving from the notion of separation of powers...Nonetheless, executive decisions can impact substantially upon questions of great importance to individual citizens.... Much executive action is, in contrast, dealing with ostensibly rather than trivial issues. One might intuitively suppose that this notion of there being a 'hierarchy of rights' in terms of the substantive impact of government decisions would also be reflected in common law requirements imposing varying levels of procedural rigour on the particular decision issue. English law on the particular question of procedural fairness (or as the issue was traditionally styled, 'natural justice') is essentially concerned with striking a balance between these competing considerations*»

⁷³⁹ R. (on the application of *Nettleship*) v NHS South Tyneside Clinical Commissioning Group [2020] 1 WLUK 216, σκ. 27

Ενδεικτική, σχετικά με τη συμμετοχή του κοινού, είναι η νομολογία «*High Speed 2 (HS2)*»⁷⁴⁰. Το αντικείμενο ελέγχου της αποτέλεσε η απόφαση της βρετανικής κυβέρνησης να προωθήσει τη σιδηροδρομική σύνδεση μεταξύ Λονδίνου και Βορρά, «*High Speed 2*», η οποία ανακοινώθηκε με έγγραφο της Κυβέρνησης στο Κοινοβούλιο, κατ' εντολή του Στέμματος («*Command Paper*»). Ο σχολιασμός επί των συνταγματικών ζητημάτων της απόφασης αυτής, αφορά κυρίως σε θέματα υπεροχής και εφαρμογής του τότε ενωσιακού δικαίου σε σχέση με το βρετανικό δίκαιο (γεγονός που δεν τελεί πλέον υπό εξέταση λόγω της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ε.Ε.). Επίσης, σχολιάζεται και η δυνατότητα εξέτασης των κοινοβουλευτικών διαδικασιών από τα δικαστήρια, λόγω ενός πλέγματος συνταγματικών αρχών⁷⁴¹.

Ειδικότερα, στην εν λόγω απόφαση κρίθηκε ότι ο σκοπός της τήρησης των απαιτήσεων της δημόσιας διαβούλευσης πραγματοποιόταν. Με βάση την ενσωματωθείσα Οδηγία έπρεπε η ενημέρωση του αποφασίζοντος οργάνου να είναι αδιαμφισβήτητη, πλήρης και ουσιαστική. Αυτό συνέβαινε μέσω και της επιλεγείσης κοινοβουλευτικής διαδικασίας.

Αναλυτικά, το Supreme Court, χρειαζόταν, μεταξύ των άλλων, να αποφασίσει για τη σκοπιμότητα της εξέτασης του ερωτήματος αν η διαδικασία των Υβριδικών νομοσχεδίων ήταν σύμφωνη με την Οδηγία Σ.Π.Ε., η οποία απαιτεί τη συμμετοχή του κοινού στα σχέδια στρατηγικής σημασίας και η οποία, λόγω της κοινοβουλευτικής διαδικασίας, δεν εξασφαλιζόταν ικανοποιητικά. Το Δικαστήριο, παρόλο που έκρινε ότι το Κοινοβούλιο, η αρμόδια αρχή, έχει αυτόνομο χαρακτήρα και δε δεσμεύεται από τις προηγούμενες κυβερνητικές δηλώσεις, θεώρησε απαραίτητο να προβεί σε έλεγχο του ισχυρισμού περί μη εξασφάλισης της διαβουλευτικής διαδικασίας και να μην αναμείνει μέχρι να τεθεί σε ισχύ η κρινόμενη νομοθεσία ⁷⁴². Το

⁷⁴⁰ R (on the application of Buckinghamshire County Council and others) (Appellants) v Secretary of State for Transport (Respondent) [2014] UKSC 3

⁷⁴¹ Ο Birkinshaw καταγράφει ενδεικτικά ότι οι δικαστές στην παρούσα περίπτωση «Δεν εκφέρουν μια άποψη ως προς το αν το άρθρο 9 της Bill of Rights θα ήταν μια τέτοια συνταγματική διάταξη (η άποψη του συγγραφέα είναι ότι θα ήταν τέτοια, λόγω της προστασίας της εκδοχής του Ηνωμένου Βασιλείου περί της διάκρισης των εξουσιών) Το ζήτημα δεν συζητήθηκε και τέθηκε από το ίδιο το δικαστήριο, και όχι από δικηγόρο. Αναφέρονται στις “σημαντικές ιδέες” και τη “διεισδυτική συζήτηση” από τον Sir John Laws στην υπόθεση Thoburn (παράγραφοι 58-70) με την πεποίθηση ότι τα συνταγματικά νομοθετήματα μπορούν να καταργηθούν μόνο ρητά ή με «αδιαμφισβήτητη διατύπωση». Αλλά είναι αμφισβητούμενο εάν υπάρχουν παράλληλα με τα συνταγματικά νομοθετήματα, συνταγματικές αρχές του εθιμικού δικαίου, όπως αυτές που αναπτύχθηκαν από τα δικαστήρια και οι οποίες αναφέρθηκαν παραπάνω: η νομιμότητα, η διαφάνεια, η πρόσβαση στη δικαιοσύνη, η ελευθερία του λόγου και ούτω καθεξής. Τα δικαστήρια έχουν δεχθεί ότι οι αρχές αυτές μπορούν να ανατραπούν μόνο με ρητούς, σαφώς διατυπωμένους νόμους Το Κοινοβούλιο πρέπει στη συνέχεια να αντιμετωπίσει τις συνέπειες» βλ. Patrick Birkinshaw, όπ.π., σελ. 163-164, παραπ. σε Λόρδο Hoffmann R v. Secretary of State for the Home Department ex p. Simms [2000] 2 AC 115,

⁷⁴² Όπως συνοπτικά αποτυπώνεται στην περίληψη τύπου της απόφασης: «Τα βασικά πλεονεκτήματα είναι πρακτικά. Η κοινοβουλευτική διαδικασία θα κοστίζει και θα είναι χρονοβόρα. Είναι κατάλληλο να έχουμε το νομικό ζήτημα κριθέν προτού περισσότερος χρόνος και κόστος προκύψουν με βάση αυτό που υποστηρίζεται ότι είναι μια λανθασμένη ερμηνεία από Κυβέρνηση. Το δικαστήριο μπορεί να εξετάσει το αποτέλεσμα της οδηγίας χωρίς να επηρεάσει ή να επέμβει σε οποιαδήποτε εξουσία του Κοινοβουλίου.» Πιο αναλυτικά, υποστηρίχθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου ότι:

- α) Η επίδραση της τελικής ψηφοφορίας στη δεύτερη και την τρίτη ανάγνωση,
- β) Η περιορισμένη ευκαιρία που παρέχει μια συζήτηση στο Κοινοβούλιο για την εξέταση του περιβάλλοντος, καθώς και
- γ) η περιορισμένη εντολή της αρμόδιας κοινοβουλευτικής επιτροπής, μετά τη δεύτερη ανάγνωση, αποτρέπουν την αποτελεσματική συμμετοχή του κοινού, σε αντίθεση με το άρθρο 6 παράγραφος 4 της οδηγίας ΕΠΕ.

Συνοπτικά αναφέρεται ότι το έγγραφο αυτό περιλάμβανε την επιβεβαίωση της στρατηγικής της Κυβέρνησης, μια περίληψη των αποφάσεων και έθετε τη διαδικασία, μέσα από την οποία η Κυβέρνηση είχε την πρόθεση να λάβει

Δικαστήριο χαρακτήρισε το έργο ως ένα έργο εθνικής σημασίας. Το γεγονός αυτό δικαιολογούσε και την υπαγωγή σε κοινοβουλευτικό αντί σε διοικητικό έλεγχο. Επιπλέον, έκρινε ότι δεν ετίθετο ζήτημα επιρροής της κομματικής και κυβερνητικής πολιτικής στα μέλη του Κοινοβουλίου, καθώς αυτά μπορούσαν να προβούν σε προσεκτική και υπεύθυνη εκτίμηση των πληροφοριών σχετικά με τα θέματα επί των οποίων έπρεπε να εκφέρουν κρίση και να λάβουν δημόσια απόφαση⁷⁴³. Με άλλα λόγια, δεν υπήρχε λόγος να θεωρηθεί ότι «τα Μέλη του Κοινοβουλίου δε θα μπορέσουν να εξετάσουν και να συζητήσουν σωστά το προτεινόμενο έργο»⁷⁴⁴.

Για την παρούσα υπόθεση, ο Lord Reed, αναφέρει: «...αυτό που ζητήθηκε από το δικαστήριο να κάνει σε αυτή την περίπτωση ήταν να διατάξει τον Υπουργό να μην εισαγάγει νομοσχέδιο στο Κοινοβούλιο υπό την ιδιότητα του βουλευτή του Κοινοβουλίου. Δεν υπάρχει ισοδύναμο στο σύνταγμα του Η.Β., εξουσίας που να έχει χορηγηθεί, όπως για παράδειγμα, στο γαλλικό *Conseil Constitutionnel* να κρίνει μια *Question Prioritaire de Constitutionnalité*. Από την προοπτική του Ηνωμένου Βασιλείου, θα ήταν δύσκολο να φανταστεί κανείς πιο κατάφορη παρέμβαση του δικαστηρίου στις διαδικασίες στο Κοινοβούλιο.

Τα συνταγματικά προβλήματα δεν τελειώνουν εκεί. Ο λόγος, για τον οποίο το δικαστήριο κλήθηκε να χορηγήσει το διορθωτικό μέτρο, ήταν ότι η νομοθετική διαδικασία στο Κοινοβούλιο απέτυχε να συναντήσει τα πρότυπα που ορίζει η Οδηγία, με το σκεπτικό ότι απαιτούσε σιωπηρά από τα μέλη της Βουλής την εφαρμογή ανεξάρτητου τρόπου σκέψης από την πρόταση. Κατά δεύτερον, υποστηρίχθηκε ότι το Κοινοβούλιο δε θα υπέβαλε τις προτάσεις στο επίπεδο ελέγχου που απαιτείται από την οδηγία, δεδομένου ότι οι βουλευτές ήταν απίθανο να διαβάσουν και να κατανοήσουν τη σύνθετη και ογκώδη τεκμηρίωση, και οι συζητήσεις θα ήταν πολύ σύντομες, ώστε τα θέματα να αντιμετωπιστούν επαρκώς. Καθένας από τους λόγους αμφισβήτησης ερχόταν σε σύγκρουση με συνταγματικές αρχές που διέπουν το σχέσεις μεταξύ του Κοινοβουλίου και του δικαστηρίου, που αντικατοπτρίζονται στο άρθρο 9 του Νομοσχεδίου για τα Δικαιώματα του 1689,

έγκριση, μέσα από δύο υβριδικά νομοσχέδια στο Κοινοβούλιο. Μεταξύ των ερωτημάτων που εξετάστηκαν ήταν, αν η διαδικασία των υβριδικών νομοσχεδίων, έτσι όπως τίθετο, ήταν σε εναρμόνιση με την Οδηγία 2011/92/ΕΕ, η οποία εξασφαλίζει τη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία της στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης. Παρόλο που τα εν λόγω νομοσχέδια είχαν αδιαμφισβήτητα στρατηγικό χαρακτήρα, η απόφαση του Δικαστηρίου ήταν απορριπτική. Ο σκοπός της οδηγίας ΣΠΕ έγκειται στο να αποφευχθούν προκαθορισμένες σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον από προηγούμενα μέτρα σχεδιασμού πριν το στάδιο εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων (Ε.Π.Ε.). Η έννοια ενός «σχεδίου» ή «προγράμματος», που ενσωματώνεται στην Οδηγία ΣΠΕ δεν είναι κάτι που απλώς ορίζει το έργο ή περιγράφει τα πλεονεκτήματά του, αλλά θέτει το πλαίσιο για έγκριση από την αρμόδια αρχή. Η εν λόγω ανακοινωθείσα απόφαση («DNS») συνιστούσε μια περιγραφική επεξεργασία του έργου HS2, συμπεριλαμβανομένου του σκεπτικού πίσω από αυτό και τους λόγους για τους οποίους η κυβέρνηση άγεται σε απόρριψη εναλλακτικών λύσεων. Ωστόσο, δεν περιορίζει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της αρμόδιας αρχής που είναι το Κοινοβούλιο. Επίσημα, και στην πραγματικότητα, το Κοινοβούλιο είναι αυτόνομο και δε δεσμεύεται από τα «κριτήρια» που περιέχονται σε προηγούμενες δηλώσεις της Κυβέρνησης. Ο καθορισμός ενός πλαισίου συνεπάγεται κάτι περισσότερο από απλή επιρροή, αλλά υπάρχει μια διάκριση υπό το πλαίσιο της Οδηγίας Σ.Π.Ε., μεταξύ της καθαρής επιρροής στη μεταγενέστερη εξέταση και στην επιβολή ορίων, έως το εύρος του τι μπορεί να εξεταστεί. Μέχρις ότου το Κοινοβούλιο λάβει την απόφασή του, τα πλεονεκτήματα όλων των πτυχών του έργου «HS2» παραμένουν ανοιχτά προς συζήτηση. Βλ. UK Supreme Court, PRESS SUMMARY, R (on the application of Buckinghamshire County Council and others) (Appellants) v. Secretary of State for Transport (Respondent) [2014] UKSC 3 [2014] UKSC 3, 22 January 2014 <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2013-0187.html> (τ. πρόσβαση στις 23-02-2020)

⁷⁴³ UK Supreme Court, PRESS SUMMARY, R (on the application of Buckinghamshire County Council and others) (Appellants) v. Secretary of State for Transport (Respondent) [2014] UKSC 3 [2014] UKSC 3, 22 January 2014 <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2013-0187.html> (τ. πρόσβαση στις 23-02-2020)

⁷⁴⁴ Ibid

που απαγορεύει την αμφισβήτηση στο δικαστήριο των κοινοβουλευτικών διαδικασιών. Το Ανώτατο Δικαστήριο αμφέβαλε εάν οι δηλώσεις των γενικών εισαγγελέων είχαν ως στόχο να φτάσουν μέχρι εκεί που οι αιτούμενοι υποστήριζαν, και σημείωσε ότι δεν είχαν σε καμία περίπτωση επιδοκιμαστεί από το Δικαστήριο της Ε.Ε. Οι απαιτήσεις που είχε το Δ.Ε.Ε. ικανοποιούνταν από την προτεινόμενη διαδικασία: δεν ήταν απλά τυπική, και επαρκείς πληροφορίες ήταν στη διάθεση των μελών του Κοινοβουλίου»⁷⁴⁵.

Αυτό που φαίνεται, συνοπτικά, από την εν λόγω νομολογία είναι ότι αναγνωρίζεται ως συνταγματικός σκοπός η πλήρη πληροφόρηση του οργάνου που λαμβάνει την απόφαση. Το σκοπό αυτό υπηρετεί η διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης.

1.5.4. Η ερμηνεία των έξωθεν «συνταγματικών κειμένων»

Είναι ασφαλές να υποστηρίζεται ότι το δικαίωμα της διαβούλευσης κατοχυρώνεται σε τυπικούς νόμους που έχουν συνταγματική αξία; Στην ελληνική έννομη τάξη, μια νομολογική κατασκευή που θα καθιστούσε τυπικούς νόμους κείμενα «συνταγματικής τάξης» θα ερχόταν σε σύγκρουση με την ιεραρχία των κανόνων δικαίου. Οι τυπικοί νόμοι δεν έχουν συνταγματική αξία. Μια διευρυμένη ερμηνεία των ειδικών μορφών διαβούλευσης ή άλλων συνταγματικών συναφών δικαιωμάτων, είτε η έμμεση πρόσδοση συνταγματικού ερείσματος σε ένα τυπικό νόμο προϋποθέτει ενδεχομένως μια αλλαγή στάσης αναφορικά με το τι θεωρείται Σύνταγμα και τι λειτουργίες έχει αυτό μέσα σε μία έννομη τάξη. Η αλλαγή αυτή δεν έχει συντελεστεί στην Ελλάδα. Υπάρχει ένα αυστηρό συνταγματικό κείμενο που αναγνωρίζεται ως ένα και μοναδικό, κατά την κρατούσα άποψη. Δεν υπάρχουν, επιπλέον, ερείσματα στο ίδιο το κείμενο του Ελληνικού Συντάγματος, τα οποία να συντελούν προς τη θεμελίωση μιας θεώρησης άλλων κειμένων ως «συνταγματικών κειμένων». Επίσης, τα ειδικότερα δικαιώματα συμμετοχής, που κατοχυρώνονται στο ελληνικό Σύνταγμα, είναι ορθότερο να ερμηνεύονται στενά. Συνιστούν συμπληρωματικές μορφές δημοκρατίας και εξαιρέσεις από τη θεμελιώδη αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Επομένως, εφαρμόζεται η αρχή «singularia non sunt extenda» για τις μορφές διαβούλευσης, που κατοχυρώνονται στο ελληνικό Σύνταγμα.

Στη Γαλλική έννομη τάξη, αντίθετα, η μετάβαση προς την υιοθέτηση του «*bloc de constitutionnalité*» έχει ως σημείο εκκίνησης τη μορφολογία του Γαλλικού Συντάγματος του 1958. Το Προοίμιο του συνταγματικού αυτού κειμένου αρχικά αναφερόταν στη Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη του 1789 και στο Προοίμιο του 1946. Πλέον, περιλαμβάνει και το Χάρτη Περιβάλλοντος του 2004. Ωστόσο, η συνταγματική αξία του Προοιμίου αυτού δίχασε τους συγγραφείς ενόψει του διακριτού του χαρακτήρα από το κυρίως κείμενο⁷⁴⁶.

⁷⁴⁵ Βλ. Lord Robert Reed, "Re-Thinking the UK Constitution, όπ.π., σελ.76-77

⁷⁴⁶ Éric Oliva, Sandrine Giummarra, όπ.π. σελ. 117 «*Le préambule n'est pas inclus dans le corps de la Constitution (art. 1 et suivants) et l'on se demande si le Peuple lors du référendum de 1958 avait souhaité qu'il fût intégré la Constitution. Certains droits (ceux de 1946 en particulier) sont trop imprécis pour avoir véritablement le caractère d'une règle de droit. Il s'agirait davantage de principes philosophiques dénués de toute véritable valeur juridique. [...]*

Le préambule se compose à la fois d'un texte et de l'article 1er (le titre 1er de la Constitution commence à l'art. 2). On ne peut dès lors dissocier ce texte préliminaire de l'article 1er. Soit le préambule n'a pas valeur constitutionnelle soit il a une valeur constitutionnelle dans son ensemble (G. Vedel). La Constitution n'exclut pas (comme cela était le cas sous la IVe République), que le Conseil constitutionnel puisse effectuer son contrôle en appliquant le

Ιστορικά, πάντως, η άποψη περί ερμηνευτικής διεύρυνσης των ήδη υπαρχουσών συνταγματικών διατάξεων, με σκοπό τη θεμελίωση του δικαιώματος στη δημόσια διαβούλευση, δεν υιοθετήθηκε, όπως καταγράφηκε ήδη και στη γενέτειρα της Α.Ρ.Α, από το Ανώτατο Δικαστήριο των Η.Π.Α. Όπως σημειώνεται και μέχρι σήμερα, το συνταγματικό έρεισμα της Α.Ρ.Α. δεν ανάγεται στη ρήτρα τήρησης της δίκαιης διαδικασίας⁷⁴⁷, αλλά ούτε και στη συνταγματική ρήτρα περί ισότητας της προστασίας⁷⁴⁸. Επιπλέον, το Ανώτατο Δικαστήριο των Η.Π.Α. αποφασίζει, βασιζόμενο στη συνταγματική ρήτρα περί δίκαιης διαδικασίας, χωρίς να εξετάζει την τήρηση της νομοθετικής διαδικασίας, ως ξεχωριστής από τον ουσιαστικό νόμο, ακόμη αν αυτές και μερικές φορές αναφέρονται στο ιστορικό προηγούμενο, με στόχο την αποσαφήνιση του νομοθετικού σκοπού⁷⁴⁹ και όχι στον έλεγχο της ποιότητας των νομοθετικών διαβουλεύσεων⁷⁵⁰.

Εάν οι προσφεύγοντες επικαλούνται παραβίαση της συνταγματικής αρχής της δίκαιης διαδικασίας, το Ανώτατο Δικαστήριο των Η.Π.Α.⁷⁵¹ είτε θα απορρίψει τον ισχυρισμό ή, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, θα κρίνει ότι υπάρχει ένα αντισυνταγματικό «*bill of attainder*» δηλαδή ως νομοθετική πράξη που επιβάλλει ποινή σε συγκεκριμένα πρόσωπα, χωρίς να έχει προηγηθεί δίκη προς υπεράσπιση των δικαιωμάτων⁷⁵². Ωστόσο, «*το Δικαστήριο εξετάζει την αποδεικτική βάση των νομοθετικών πράξεων, που επεκτείνουν την προστασία των δικαιωμάτων*»⁷⁵³. Όπως αναφέρεται, «*δεν υπάρχει δηλαδή γενική απαίτηση ο νομοθέτης να αιτιολογεί, όταν ψηφίζει τα νομοσχέδια, αλλά εφόσον τα νομοθετικά όργανα επιχειρήσουν να αιτιολογήσουν τις ενέργειές του με συνταγματικούς όρους, ενίοτε το Δικαστήριο απαιτεί από αυτά να συγκεντρώσουν πληροφορίες προς αιτιολογία*»⁷⁵⁴. Η αποτυχία να το πράξουν αυτό, δύναται να αποτελέσει ικανό έρεισμα για την κατάργηση ενός νόμου, λόγω παραβίασης του Συντάγματος⁷⁵⁵. Με αλλά λόγια, το δικαστήριο αν και ορισμένες φορές φαίνεται να «*αμφιταλαντεύεται*»⁷⁵⁶, περιορίζεται λόγω της

préambule. La Constitution ne comporte elle-même que très peu de dispositions relatives aux droits libérés. En excluant le préambule, il n'y aurait pas de garanties suffisantes en ce qui concerne les lois mais aussi les règlements (G. Vedel)»

⁷⁴⁷ Βλ σελ. 100 επ.

⁷⁴⁸ Susan Rose-Ackerman, Stefanie Egidy, James Fowkes, όπ.π. σελ. 75

⁷⁴⁹Susan Rose-Ackerman, Stefanie Egidy, James Fowkes, όπ.π., σελ. 63, η οποία αναφέρεται στην *Planned Parenthood v. Casey*, 505 U.S. 833 και σημειώνει ότι στην υπόθεση αυτή «*εξετάζει τη νομοθετική διαδικασία αλλά μόνο για καθορίσει το τι ο νομοθέτης ήθελε να επιτύχει*»

⁷⁵⁰ Susan Rose-Ackerman, Stefanie Egidy, James Fowkes, όπ.π. σελ. 72

⁷⁵¹ Susan Rose-Ackerman, Stefanie Egidy, James Fowkes, όπ.π.

⁷⁵² βλ. Jane Welsh, *The Bill of Attainder Clause: An Unqualified Guarantee of Process*, Brooklyn Law Review Τόμος 50, Τεύχος 1, εκδ. Brooklyn Law School Φθινόπωρο 1983, σελ. 77-112 και M. Jackson Nichols, Jackson S. Nichols, Matthew Buckner, *Bill of Attainder: Old Wine in New Bottles*, North Carolina Central Law Review Τόμος 36, Τεύχος 2, εκδ. NCCU School of Law 2014, <https://heinonline.org/> (τ. πρόσβαση στις 04-03-2019), σελ. 278-294

⁷⁵³ Susan Rose-Ackerman, Stefanie Egidy, James Fowkes, όπ.π. σελ. 72

⁷⁵⁴Susan Rose-Ackerman, Stefanie Egidy, James Fowkes, όπ.π.

⁷⁵⁵ Ibid

⁷⁵⁶Susan Rose-Ackerman, Stefanie Egidy, James Fowkes, όπ.π. σελ.75- 76, η οποία όμως αναφέρεται ανωτέρω στην *Southern Railway Co. v. Virginia*, 290 U.S. 190 (1933) «*But, if we assume that a state legislature may determine what public welfare demands and by direct command require a railway to act accordingly, it by no means follows that an administrative officer may be empowered, without notice and a hearing, to act with finality upon his own opinion and ordain the taking of private property. There is an obvious difference between legislative determination and the finding of an administrative official not supported by evidence. In theory, at least, the legislature acts upon adequate knowledge after full consideration and through members who represent the entire public*». Εντοπίζεται δε

αρχής διάκρισης των εξουσιών. Έτσι δεν παρεμβαίνει στη νομοπαραγωγική διαδικασία. Ωστόσο, επικεντρώνεται στο ζήτημα της δίκαιης διαδικασίας για τα άτομα ή τις επιχειρήσεις, όταν απειλούνται τα περιουσιακά δικαιώματά τους⁷⁵⁷.

Εν κατακλείδι, η ιεραρχία των κανόνων δικαίου σε ένα κελσιανό μοντέλο δικαίου δεν επιτρέπει να χαρακτηρίζονται οι τυπικοί νόμοι ως ισάξιοι με το Σύνταγμα. Ιστορικά, επιπλέον, δεν υιοθετείται ως επιλογή, η διεύρυνση των συνταγματικών διατάξεων, για να θεμελιωθεί βάσει αυτών η διοικητική ή νομοθετική διαβούλευση. Ωστόσο, η γενική αρχή της δημόσιας διαβούλευσης, έστω και αν δεν αποτυπώνεται ρητά στο κείμενο ενός Συντάγματος, εξακολουθεί να αποτελεί συνταγματικό σκοπό σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα. Σε ορισμένες, μάλιστα, έννομες τάξεις με μακρά παράδοση διαβούλευσης, μπορεί να αναζητείται η κατοχύρωση της διαβούλευσης ως έθιμο.

μια «δυσπιστία» του ίδιου του Δικαστηρίου για το αν πρέπει να διαφέρει ο έλεγχος της αρχής της δίκαιης διαδικασίας στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας από μία απόφαση που λαμβάνεται στο πλαίσιο της νομοπαραγωγικής διαδικασίας *«The caveat “in theory, at least” suggests that, as in Williamson , the Court has some doubts about the truth of this claim but views its own role as limited»*

⁷⁵⁷ Susan Rose-Ackerman, Stefanie Egidy, James Fowkes, όπ.π., σελ.76,

1.6. ΟΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΣΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ

1.6.1. Ο περιορισμός του υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος

Η υποχρεωτική εκ του νόμου διαβούλευση περιορίζεται λόγω υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος. Το δημόσιο συμφέρον αποτελεί μία αόριστη νομική έννοια⁷⁵⁸. Ενδεικτικά, υπέρτερο συμφέρον συνιστά ο κίνδυνος για τη δημόσια τάξη και ασφάλεια. Χαρακτηριστική είναι η υπόθεση GCHQ⁷⁵⁹ του Ηνωμένου Βασιλείου. Στην υπόθεση αυτή θεωρήθηκε ότι η εθνική ασφάλεια συνιστά ένα «ουσιαστικό πλεονέκτημα»⁷⁶⁰ που δικαιολογεί την έλλειψη διαβουλευτικής διαδικασίας. Σύμφωνα με ανακοίνωση του Υπουργού Εξωτερικών στο House of Commons, οι υπάλληλοι του Γενικού Επιτελείου Επικοινωνίας των Υπηρεσιών Ασφαλείας («General Communications Headquarters of the Security Services»), δεν επιτρέπονταν πλέον να είναι μέλη εμπορικής ένωσης. Τα σωματεία των δημοσίων υπαλλήλων, μέλη των οποίων υπηρετούσαν ως υπάλληλοι στο GCHQ, επικαλέστηκαν προς ακύρωση της απόφασης ότι δεν είχαν κληθεί σε διαβούλευση. Ο υπουργός επικαλέστηκε τις προνομιακές εξουσίες του Δημοσίου⁷⁶¹, με το επιχείρημα ότι αυτές δεν επιδέχονταν δικαστική κρίση. Αντίθετα, το House of Lords έκρινε ότι οι εξουσίες αυτές αποτελούσαν αντικείμενο δικαστικής κρίσης. Αυτές οι ενώσεις είχαν μια «νόμιμη προσδοκία» να κληθούν σε διαβούλευση, πριν γίνει η θεσπισθείσα αλλαγή που αναφέρεται ανωτέρω. Η παράλειψη όμως της διαβούλευσης ήταν νόμιμη, επειδή η υπόθεση αφορούσε σε θέμα ασφάλειας και προστασίας του Κράτους⁷⁶².

Στην ελληνική έννομη τάξη οι πληροφορίες που δημοσιεύονται στο πλαίσιο της διαδικασίας της δημόσιας διαβούλευσης, υπόκεινται στο ν. 4305/2014. Ο νόμος αυτός ρυθμίζει τα ανοικτά δεδομένα του δημοσίου τομέα. Με αυτό το νόμο κατοχυρώνεται η αρχή της εξορισμού διάθεσης και της περαιτέρω χρήσης της δημόσιας πληροφορίας, η οποία αναρτάται στο

⁷⁵⁸ Βλ. James Wesley Deskins, On the Nature of the Public Interest, The Accounting Review, Τόμος 40, Τεύχος 1, εκδ. American Accounting Association Ιανουάριος, 196 5 <https://www.jstor.org/stable/i302447> (τ. πρόσβαση στις 28-05-2016), σελ. 76-81, Frank J. Sorauf, The Public Interest Reconsidered, The Journal of Politics, Τόμος. 19, Τεύχος 4, εκδ. University of Chicago Press Νοέμβριος 1957, σελ. 616-639, Jason Varuhas, The Public Interest Conception of Public Law: Its Procedural Origins and Substantive Implications (Draft -Paper No. 61/2014), Οκτώβριος 2014 <http://www.law.cam.ac.uk/ssrn/> (τ. πρόσβαση στις 21-07-2016)

⁷⁵⁹ Carol Harlow, Richard Rawlings, Process and Procedure in EU Administration, εκδ. Hart Publishing 2014, σελ. 107 παρ. 36 Council of Civil Service Unions κατά Minister for the Civil Service [1985] AC 374

⁷⁶⁰ Carol Harlow, Richard Rawlings, όπ.π., σελ. 626 «A familiar example of procedural protection being 'sacrificed on the altar of substantive advantage' is the decision in GCHQ»

⁷⁶¹ Οι προνομιακές εξουσίες του Δημοσίου («prerogative powers») πρόκειται για «παλαιές εξουσίες του Στέμματος». Όπως αναφέρουν οι Le Sueur κ.ά. «Στις περισσότερες σύγχρονες δημοκρατίες, οι μόνες εξουσίες της κυβέρνησης είναι εκείνες που χορηγούνται σε αυτή είτε από το Σύνταγμα είτε από τη νομοθεσία. Ένα διακριτό στοιχείο του Βρετανικού Συντάγματος είναι η έκταση με την οποία η Κυβέρνηση εξακολουθεί να ασκεί έναν αριθμό εξουσιών, που δε χορηγήθηκαν σε αυτή από ένα γραπτό Σύνταγμα, ούτε από το Κοινοβούλιο, αλλά είναι μάλλον, παλαιές εξουσίες του Στέμματος. Αυτές οι εξουσίες προέρχονται από διακανονισμούς οι οποίοι προηγήθηκαν το 1689 της Διακήρυξης Δικαιωμάτων και έχουν συγκεντρωθεί από την κυβέρνηση, χωρίς η Βουλή ή ο λαός να εκφραστούν ρητά» Βλ. Andrew Le Sueur, Maurice Sunkin, Jo Eric Khushal Murkens, Public Law Text, Cases and Materials, εκδ. 3η Oxford University Press 2016, σελ. 358

⁷⁶² Carol Harlow, Richard Rawlings, όπ.π. σελ. 107

διαδίκτυο, χωρίς πλέον να απαιτείται αίτημα του διοικουμένου⁷⁶³. Πλην όμως, σύμφωνα με το νόμο ν. 3448/2006, όπως τροποποιήθηκε από το ν. 4305/2014, αποκλείεται η πρόσβαση ιδίως σε έγγραφα που αφορούν στην «*ι) την εθνική ασφάλεια, άμυνα, δημόσια τάξη, εξωτερική πολιτική ή ασφάλεια πληροφοριακών συστημάτων,*

ii) το φορολογικό απόρρητο και το στατιστικό απόρρητο,

iii) το εμπορικό, βιομηχανικό, επιχειρηματικό, επαγγελματικό ή εταιρικό απόρρητο,

iv) την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς από κλοπή, λεηλασία, βανδαλισμό, λαθρανασκαφή, αρχαιοκαπηλία, και γενικά την αποφυγή έκθεσης σε κίνδυνο κινητών και ακινήτων μνημείων και χώρων που προστατεύονται βάσει του ν. 3028/2002.»

Επιπλέον δε, σε ορισμένα έγγραφα ή σε τμήματα εγγράφων, η πρόσβαση επιτρέπεται μόνο όταν υπάρχει ειδικό έννομο συμφέρον⁷⁶⁴. Εξάλλου, σε όλα τα απόρρητα έγγραφα, ακόμα και σε αυτά που αφορούν στην εθνική ασφάλεια, υπάρχουν διαβαθμίσεις⁷⁶⁵. Ωστόσο, όπως έχει τονιστεί και μέσα από την κοινοτική νομολογία, η άρση του αποκλεισμού για λόγους διαφάνειας, δεν πρέπει να πλήττει την πρακτική αποτελεσματικότητα των εγγράφων τα οποία αφορούν ιδίως στη δημόσια ασφάλεια. Οι πληροφορίες αυτές, δηλαδή, οφείλουν να διατηρούν τη λυσιτέλειά τους.⁷⁶⁶ Κατά μείζονα λόγο, επομένως, κανονιστικά κείμενα που περιέχουν πληροφορίες που αφορούν στο αγαθό της εθνικής ασφάλειας (και δεν δημοσιεύονται καν στην Ε.τ.Κ.), δεν τίθενται σε διαβούλευση.

Είναι αναγκαίο να αποσαφηνιστεί ότι η διαφάνεια και η δημόσια διαβούλευση, παρότι συνδέονται στενά, είναι δύο διακριτές έννοιες. Ουσιαστικά, πρόκειται για δύο διαφορετικές οπτικές της «ανοιχτής διακυβέρνησης». Η διαφάνεια αναφέρεται στην ίδια τη διάθεση και επικοινωνία των πληροφοριών από τη διοίκηση στους διοικούμενους, ενώ η διαβούλευση είναι ο τρόπος με τον οποίο γίνεται χρήση αυτών των πληροφοριών από τους πολίτες και τα ενδιαφερόμενα μέρη⁷⁶⁷. Όπως, παρατηρεί ειδικότερα ο Welch, η διαβούλευση συνεπάγεται περισσότερη διαφάνεια, αλλά η περισσότερη διαφάνεια δε συνεπάγεται αναγκαστικά και περισσότερη διαβούλευση. Σύμφωνα με τον προαναφερθέντα συγγραφέα, η διάχυση πληροφοριών από τη διοίκηση επιτρέπει να παρατηρεί κάποιος καλύτερα τον τρόπο με τον οποίο λειτουργούν οι διοικητικοί μηχανισμοί. Ωστόσο, δεν ισοδυναμεί, με εκκίνηση

⁷⁶³ <http://www.odigostoupoliti.eu/anikti-diathesi-ke-chrisi-engrafon-plierforion-ke-dedomenon-tou-dimosiou-tomea/> (τ. πρόσβαση στις 14-04-2020)

⁷⁶⁴ Ν. 3448/2006 άρθρο 3 γα'

⁷⁶⁵ Βλ. Γενικό Επιτελείο Εθνικής Άμυνας, Διακλαδικός Κανονισμός Στρατιωτικής Αλληλογραφίας https://diadikasies.gr/images/1/15/DIAKLADIKOS_KANONISMOS_STRATIOTIKHS_ALLHLOGRAFIAS_2005_.pdf (τ. πρόσβαση στις 14-04-2020)

⁷⁶⁶ ΔΕΚ, Sison κατά Συμβουλίου, C-266/05, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέως L. A. Geelhoed της 22ας Ιουνίου 2006, ECLI:EU:C:2006:427

⁷⁶⁷ Albert Meijer, Introduction Au Numéro Spécial Sur La Transparence Gouvernementale, Revue Internationale des Sciences Administratives, Τόμος 78 Νούμερο 1, εκδόσεις I.I.S.A. 2012, <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciencesadministratives-2012-1-page-5.htm> (τ. πρόσβαση στις 14-04-2020), σελ. 8 «*La relation conceptuelle entre transparence gouvernementale et participation citoyenne. Le débat sur la transparence gouvernementale porte en grande partie sur la relation entre la disponibilité de l'information (la transparence gouvernementale) et l'usage que font les citoyens et les parties prenantes de cette information (la participation). La transparence gouvernementale et la participation sont les deux composantes de la gouvernance ouverte*»

διαβουλευτικής διαδικασίας⁷⁶⁸. Στην ίδια κατεύθυνση και ο Ευστρατίου αναφέρει επίσης ότι η επαύξηση της δημόσιας διαβούλευσης «ενισχύει τη διαφάνεια της διοίκησης, εντατικοποιεί τον έλεγχό της και εξασφαλίζει έτσι και τη νομιμότητα της διοικητικής δράσης»⁷⁶⁹.

Ευρύτερα αναφορικά με τα πολιτικά δικαιώματα, είναι αξιοσημείωτο ότι στην Ελλάδα υπέρτερο δημόσιο συμφέρον για χρονικό περιορισμό των προθεσμιών για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος, το οποίο συνεπάγεται σύντμηση του δημοσίου διαλόγου που διεξάγεται κατά την προεκλογική περίοδο, έχει καθοριστεί με Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου η «έκτακτη περίπτωση εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης να ρυθμισθεί η διαδικασία διεξαγωγής δημοψηφίσματος την 5/07/2015, σε ιδιαίτερα σύντομες χρονικές προθεσμίες, ώστε να τοποθετηθεί ο ελληνικός λαός επί του εθνικού θέματος χωρίς να παρατείνεται η πολιτική αβεβαιότητα, προς βλάβη της εθνικής οικονομίας»⁷⁷⁰.

Η νομιμότητα αυτής της επιλογής, όμως, δεν κρίθηκε νομολογικά λόγω και της φύσης του δημοψηφίσματος για κρίσιμο εθνικό θέμα ως κυβερνητικής πράξης⁷⁷¹. Πράγματι, η επιβολή περιορισμών χάριν του δημοσίου συμφέροντος είναι αναγκαία. Η έκτακτη συνθήκη και ο χρονικός περιορισμός δικαιολογεί υποχώρηση της αρχής της τυπικής νομιμότητας στις περιπτώσεις που προβλέπεται συμμετοχή του κοινού. Ωστόσο, αναγκαία η εκτίμηση αν εφαρμόζεται η αρχή της αναλογικότητας και αν δε θίγονται θεμελιώδεις αρχές της έννομης τάξης, τις οποίες υπηρετεί το δικαίωμα στη δημόσια διαβούλευση.

Είναι απαραίτητο να γίνει μια ειδικότερη επισήμανση. Το ότι λαμβάνεται μια δημόσια απόφαση εκτάκτως, δε συνεπάγεται ότι παύεται η δημόσια συζήτηση για το εκάστοτε νομοθετικό μέτρο. Αυτό εντείνεται ιδίως στη σύγχρονη εποχή (των μέσων κοινωνικής δικτύωσης). Εν τοις πράγμασι, ο μετανομοθετικός δημόσιος διάλογος συνεχίζεται. Επομένως, θα ήταν σκόπιμο ο μετανομοθετικός διάλογος που αξιολογεί άμεσα την αποτελεσματικότητα εφαρμογής της όποιας απόφασης να γίνεται σε κρατικές πλατφόρμες, οι οποίες να πληρούν μάλιστα συγκεκριμένα κριτήρια ταυτοποίησης⁷⁷², έστω και αν αυτό συνεπάγεται απλή άσκηση του δικαιώματος στο αναφέρεσθαι.

Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα προέκυψε πρόσφατα με την έκτακτη νομοθέτηση για λόγους προφύλαξης της δημόσιας υγείας εξαιτίας της πανδημίας του COVID-19. Στις 11.03.2020 δημοσιεύτηκε η Π.Ν.Π. στο άρθρο 11 όπου προβλεπόταν μερική ή ολική αναστολή της λειτουργίας των δικαστηρίων⁷⁷³. Την επομένη ακριβώς, στις 12.03.2020, ακολούθησε υπουργική απόφαση που εξειδίκευε την προσωρινή αναστολή λειτουργίας, η οποία προέβλεπε εξαίρεση αναστολής «Για τις ποινικές δίκες που άρχισαν πριν την ημερομηνία έναρξης της αναστολής και έχουν διακοπεί για δικάσιμο εντός του χρονικού διαστήματος της αναστολής, το

⁷⁶⁸ Eric W. Welch, La relation entre transparence et participation gouvernementales : étude des gouvernements locaux aux États-Unis, «Revue Internationale des Sciences Administratives», Τόμος 78 Νούμερο 1, εκδόσεις I.I.S.A. 2012, Σελ. 115 <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciencesadministratives-2012-1-page-99.htm> (τ. πρόσβαση στις 14-04-2020)

⁷⁶⁹ Παύλος-Μιχαήλ Ε. Ευστρατίου, Η δημοκρατική νομιμοποίηση της δημόσιας διοίκησης, όπ.π. σελ. 521

⁷⁷⁰ Π.Ν.Π. Κατεπείγουσα ρύθμιση για την οργάνωση της διαδικασίας διεξαγωγής του δημοψηφίσματος της 5^{ης} Ιουλίου 2015. ΦΕΚ 64/28-06-2015 Α΄

⁷⁷¹ ΣτΕ Ολ 2787/2015

⁷⁷² Πχ. www.opengov.g

⁷⁷³ ΦΕΚ Α 55/11-3-2020

δικαστήριο, κατά την ορισθείσα δικάσιμο, αποφασίζει κατά περίπτωση για την εκδίκαση ή την εκ νέου διακοπή αυτών, λαμβανομένων υπόψη των παραπάνω εξαιρέσεων»⁷⁷⁴. Η εξαίρεση αυτή, όπως ήταν λογικό, έθετε τον δικηγόρο σε μία εξαιρετικά δύσκολη απόφαση: Έπρεπε να συνεχίσει να παρίσταται για τον κατηγορούμενο, που του είχε εμπιστευτεί την υπεράσπισή του και τον είχε διορίσει προς εκπροσώπηση προ της διακοπής της δίκης με κίνδυνο της προσωπικής του υγείας, αλλά και της δημόσιας υγείας ή έπρεπε να αφήσει την υπόθεση στην τύχη της, ανάλογα με την κρίση του δικαστηρίου, προστατεύοντας την ατομική του υγεία, ώστε να μη βρεθεί μέσα στο συνωστισμό που προκαλείται στα ποινικά δικαστήρια, για τις διακοπείσες υποθέσεις⁷⁷⁵, ιδίως στην Αθήνα⁷⁷⁶. Παράλληλα, στα Μ.Μ.Ε. ανακοινώθηκε η ύπαρξη κρούσματος COVID-19 στην Εισαγγελία Αθηνών⁷⁷⁷. Ακολούθησε την Κυριακή στις 15.03.2020, η δημοσίευση μιας νέας Κ.Υ.Α., η οποία, όμως, επαναλάμβανε αυτούσια την εξαίρεση⁷⁷⁸ αντί να αντιμετωπίσει το πρόβλημα συνωστισμού που ανέκυπτε και κρινόταν επικίνδυνο για τις πληθυσμιακές ομάδες που αφορούσε αυτό το μέτρο. Ως εκ τούτου, ένας σημαντικός αριθμός δικηγόρων της χώρας υποχρεώθηκε να μεταβεί στις αίθουσες των ποινικών δικαστηρίων, τη Δευτέρα 16.03.2020, μαζί με τους διαδίκους, τους μάρτυρες, τους δικαστές κ.λπ.⁷⁷⁹. Η Διοίκηση παρέλειψε να λάβει νεότερα μέτρα. Εκδόθηκε απλά μια γενική εγκύκλιος της Εισαγγελίας Εφετών και Πρωτοδικών της Χώρας, που έλεγε ότι για τη λειτουργία των Εισαγγελιών της Χώρας «θα ακολουθηθεί το γράμμα και το πνεύμα της απόφασης και θα είναι περιοριζόμενη αυστηρά στις υποθέσεις που προβλέπει η απόφαση και περαιτέρω σε εξαιρετικά μειωμένο αριθμό περιπτώσεων»⁷⁸⁰. Η τακτική αυτή δημιούργησε σύγχυση τοπικά⁷⁸¹. Είναι, με άλλα λόγια, εξίσου σημαντικό να εφαρμόζεται η αρχή της καλής νομοθέτησης και όχι απλά ο νομοθέτης ή η διοίκηση να λαμβάνει αποφάσεις «στα γρήγορα», όσο επείγουσα και επιτακτική να είναι μια ανάγκη. Είναι σκόπιμο, επομένως, όταν περιορίζεται εκ των συνθηκών η αρχή της συμμετοχής του κοινού, τουλάχιστον, η διοίκηση να λαμβάνει ισοδύναμα μέτρα, ώστε να μην παύει να πραγματώνεται ο σκοπός της συμμετοχής του κοινού στη λήψη αποφάσεων και να ανακτάται η πληροφορία που προέρχεται εκ του μετανομοθετικού τουλάχιστον δημοσίου διαλόγου.

⁷⁷⁴ Κ.Υ.Α. Αριθμ. Δ1α/ΓΠ.οικ.177734/12.03.2020 (ΦΕΚ Β' 833/12.03.2020), Άρθρο 3 παρ. 3

⁷⁷⁵ Ο μέσος χρόνος εκδίκασης μιας ποινικής υπόθεσης στον πρώτο βαθμό είναι 4 χρόνια και στον δεύτερο 3 χρόνια Βλ. Θεόδωρος Φορτσάκης, Ταχύτητα και ποιότητα κατά την απονομή της Δικαιοσύνης http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2013/05/Fortsakis_Speech.pdf (τ. πρόσβαση στις 20-03-2020)

⁷⁷⁶ Πυροδότησε μάλιστα αντιδράσεις. Το δεδομένο αυτό προέκυψε και από παρακολούθηση ιδιωτικών ομάδων στο Facebook πχ. « Δικηγορική Ομάδα για Επαγγελματικά Θέματα Καθημερινότητας.» με αριθμ. μέλων άνω των 10 χιλιάδων. Το δεδομένο αυτό τίθεται με επίφυλαξη βέβαια λόγω της πηγής του.

⁷⁷⁷ Το πρώτο κρούσμα κορωνοϊού στην Εισαγγελία Πρωτοδικών Αθηνών 14.03.2020 <https://www.kathimerini.gr/1069230/article/epikairothta/ellada/to-prwto-kroysma-korwnoiou-sthn-eisaggelia-prwtodikwn-a8hnwn> (τ. πρόσβαση στις 20-03-2020)

⁷⁷⁸ Κ.Υ.Α. Αριθμ. Δ1α/ΓΠ.οικ.18176/15.03.2020 (ΦΕΚ Β' 864/12.03.2020) Άρθρο 3 παρ. 3

⁷⁷⁹ Για πληροφορίες ποινικών εκθεμάτων βλ. https://extapps.solon.gov.gr/mojcmwp/faces/displayDockets;jsessionid=uYn4Q_PjEQDL-wJK11FWuloK1SdE5uTGQ_CBvjGjQ4aKGGt8x6nQ!-1812991986 (τ. πρόσβαση στις 15-03-2020)

⁷⁸⁰ Εισαγγελία Αρείου Πάγου, Εγκύκλιος υπ' αριθμ. 5, αριθμ. Πρωτ. 2524/ 16. 03.2020 <https://www.dikastiko.gr/wp-content/uploads/2020/03/-----5-2020.pdf> (τ. πρόσβαση στις 20-03-2020)

⁷⁸¹ Το πρόβλημα, εκ των δεδομένων, που έχουν ληφθεί υπόψη για την Αθήνα, λύθηκε αρχικά με μια ερμηνευτική Ανακοίνωση του Εφετείου Αθηνών, που δημοσιεύτηκε εκείνη την ημέρα, αφού όμως είχαν γίνει οι συνεδριάσεις στις δικαστικές αίθουσες. Η ανακοίνωση αυτή ερμηνεύοντας την εν λόγω εξαίρεση στην παρ. Ε', την οποία μνημόνευε στην παρ. Γ., όρισε ότι οι περιπτώσεις αυτές θα αναβάλλονται «οίκοθεν» https://www.dsa.gr/sites/default/files/news/attached/efeteio_athinon.jpg (τ. πρόσβαση στις 16-03-2020). Σε όρθη επανάληψη της Ανακοίνωσης όμως, στις 18.03.2020, η παράγραφος Ε. της αρχικής ανακοίνωσης απαλείφθηκε https://efeteioathinon.gr/wp-content/uploads/2020/03/2020_03_19_10_25_30.pdf (τ. πρόσβαση στις 20-03-2020)

1.6.2. Περιορισμοί λόγω των υποκειμένων της διαβουλευτικής διαδικασίας

Κατά τη διεξαγωγή μιας διαδικασίας δημόσιας διαβούλευσης εφαρμόζεται η γενική αρχή της αμεροληψίας των διοικητικών οργάνων, η οποία αποτελεί έκφανση του κράτους δικαίου και πηγάζει από το Σύνταγμα⁷⁸². Επιπλέον, μια διοικητική αρχή απαιτείται να λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα, ώστε να αίρεται οποιαδήποτε σύγκρουση συμφέροντος προκύπτει κατά τη διεξαγωγή των διαδικασιών συμμετοχής του κοινού στη λήψη δημοσίων αποφάσεων.

Η αρχή της αμεροληψίας η οποία αποτυπώνεται ρητά και στο γαλλικό Κώδικα των σχέσεων κοινού και διοίκησης⁷⁸³, επιβάλλει την τήρηση καλών πρακτικών προς αποφυγή επιρροής και διασφάλιση της διαφάνειας της διοικητικής διαδικασίας, ακόμη και ελλείψει ρητής αναφοράς σε αυτή⁷⁸⁴. Αντίστοιχα, στον ελληνικό Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας προβλέπεται στο άρθρο 7 η αρχή της αμεροληψίας των διοικητικών οργάνων, με την οποία τα μέλη μονομελών ή συλλογικών διοικητικών οργάνων επιτάσσονται να απόσχουν από κάθε διαδικασία, στην οποία ενδέχεται να εμπλέκονται και προσωπικά τους συμφέροντα ή/και διαπιστώνεται ιδιαίζουσα έχθρα⁷⁸⁵. Σύμφωνα με την αρχή της ουδετερότητας, το δημόσιο νομικό πρόσωπο οφείλει να λειτουργεί κατά τρόπο ώστε να εξυπηρετεί μόνο το δημόσιο συμφέρον⁷⁸⁶. Στο αγγλικό δίκαιο, όπως ήδη αναφέρθηκε, η αρχή της αμεροληψίας των διοικητικών οργάνων είναι έκφανση της αρχής της διαδικαστικής δικαιοσύνης.

Στο άρθρο 41 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε., το δικαίωμα στη χρηστή διοίκηση επιτάσσει την αμερόληπτη κρίση επί μίας διοικητικής υπόθεσης από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Όπως επισημαίνεται⁷⁸⁷, το άρθρο αυτό προσδίδει συνταγματική αξία στην προγενέστερη νομολογία του ΔΕΚ «Transocean Marine Paint Association κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων», της οποίας αντικείμενο είναι η παραβίαση του δικαιώματος ακρόασης από την Επιτροπή⁷⁸⁸. Συνιστά απόρροια της επιρροής της βρετανικής αρχής περί

⁷⁸² Ιωάννης Κατράς, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015, <https://www.sakkoulas-online.gr/> (τ. πρόσβαση στις 20-03-2020)

⁷⁸³ Code des relations entre le public et l'Administration, Άρθρο R. 133-12- Créé par DÉCRET n°2015-1342 du 23 octobre 2015 -« les membres d'une Commission ne peuvent prendre part aux délibérations lorsqu'ils ont un intérêt personnel à l'affaire qui en est l'objet ».
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000031370129&cidTexte=LEGITEXT00031366350&dateTexte=20160101> (τ. πρόσβαση στις 26-02-2020)

⁷⁸⁴ Lucien Rapp, Philippe Terneyre (δ/νση), 303 - Impartialité des membres de la commission administrative (Ενημέρωση 07/2019), Le Lamy droit public des affaires, εκδ. Wolters Kluwer 2020 <https://www.lamyline.fr/> (τ. πρόσβαση στις 26-02-2020) « Par ailleurs, *“même en l'absence de texte, lorsqu'un membre d'une commission administrative à caractère consultatif est en situation de devoir s'abstenir de siéger pour l'examen d'une question, il est de bonne pratique qu'il quitte la salle où se tient la séance pendant la durée de cet examen. Toutefois, la circonstance que l'intéressé soit resté dans la salle n'entraîne l'irrégularité de l'avis rendu par la commission que si, en raison notamment de son rôle dans celle-ci, de l'autorité hiérarchique, scientifique ou morale qui est la sienne ou de la nature de ses liens d'intérêt, sa simple présence pendant les délibérations a pu influencer les positions prises par d'autres membres de l'instance”* (CE, sect., 22 juill. 2015, no 361962, Sté Zambon France, AJDA 2015, p. 1626).»

⁷⁸⁵ Βλ. ενδεικτικά Σ.τ.Ε. 620/2004, ΔιοικΕφετΛάρισας 87/2013 (Τ.Ν.Π. Τετράβιβλος)

⁷⁸⁶ Σωτήριος Λύτρας, Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης, σε Απ. Γεόντας, Σ. Λύτρας, Πρ. Παυλόπουλος, Γλ. Σιούτη, Σ. Φλογαΐτης, Διοικητικό Δίκαιο, όπ.π., σελ. 160

⁷⁸⁷ Άλωστε σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ ο Χ.Θ.Ε.Ε. έχει ισότιμη αξία με της ΣΛΕΕ και ΣΕΕ.

⁷⁸⁸ Francesca Bignami, Three Generations of Participation Rights before the European Commission, όπ. π., σελ.

διαδικαστικής δικαιοσύνης στο κοινοτικό δίκαιο. Παρόλο που στην εν λόγω υπόθεση η διαδικασία που ακολούθησε η Επιτροπή ήταν σύμφωνη με το γράμμα του εφαρμοστέου Κανονισμού, το ΔΕΚ έκρινε υπέρ των αιτουμένων. Συγκεκριμένα, θεώρησε ότι υπάρχει ένας «γενικός κανόνας», σύμφωνα με τον οποίο «ένα πρόσωπο, του οποίου τα συμφέροντα επηρεάζονται αισθητά από απόφαση δημόσιας αρχής, πρέπει να έχει την ευκαιρία να καταστήσει γνωστή την άποψή του».⁷⁸⁹ Επ' αυτής της βάσης, υφίστανται περιορισμοί, που αντικατοπτρίζουν το γενικό κανόνα περί αμεροληψίας της διοίκησης. Οι ίδιοι περιορισμοί επιβάλλονται στα πρόσωπα τα οποία είναι υπεύθυνα για τη διεξαγωγή της δημόσιας διαβούλευσης, αλλά και στα πρόσωπα που συμμετέχουν, προκειμένου να εξασφαλιστεί η διαφάνεια, η ισότητα και η έλλειψη διαφθοράς⁷⁹⁰.

Επιπρόσθετα, στο πλαίσιο διεξαγωγής μιας διαβουλευτικής διαδικασίας, γίνεται επεξεργασία δεδομένων από τα οποία μπορεί να προκύψει «προσωποποίηση»⁷⁹¹ ενός ατόμου, που λαμβάνει μέρος στη συμμετοχική διαδικασία. Για το λόγο αυτό, εφαρμόζεται το δίκαιο προστασίας των προσωπικών δεδομένων το οποίο αποβλέπει στην προστασία του δικαιώματος «αυτοδιάθεσης». Ο τρόπος με τον οποίο η διοίκηση οργανώνει μια συμμετοχική διαδικασία και επεξεργάζεται στη συνέχεια τις πληροφορίες, καθώς και η πρόσβαση που επιτρέπει σε αυτές περιορίζεται, εφόσον συμπεριλαμβάνονται δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα. Ενυπάρχει, επιπλέον, υποχρέωση τήρησης του επαγγελματικού απορρήτου, εάν αυτό είναι αναγκαίο και αναλογικό, προκειμένου να συμβιβαστεί το δικαίωμα στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα με την υποχρέωση τήρησης του απορρήτου⁷⁹². Οι υποχρεώσεις αυτές προβλέπονται και στο ν. 3448/2006, όπως αυτός τροποποιήθηκε και ήδη ανωτέρω έχει επισημανθεί.

1.6.3. Οικονομικοί περιορισμοί στην άσκηση του δικαιώματος στην διαβούλευση

Μία ειδικότερη περίπτωση περιορισμών που αφορούν στη συμμετοχή του κοινού, συνίσταται στην επιβολή οικονομικών τελών. Η περίπτωση αυτή αναδείχθηκε με αφορμή το ευρωπαϊκό νομοθετικό πλαίσιο που σχετίζεται με το δικαίωμα στην περιβαλλοντική διαβούλευση. Το ΔΕΚ, στην απόφαση «Επιτροπή κατά Ιρλανδίας», κατέληξε ότι η επιβολή ενός τέτοιου τέλους δεν είναι ασυμβίβαστη με το δικαίωμα συμμετοχής, που προβλεπόταν στην

⁷⁸⁹ Francesca Bignami, *όπ.π.*, παραπ. Case 17/74, *Transocean Marine Paint Association v. Commission*, 1974 E.C.R. 1080, para. 15.

⁷⁹⁰ Τέτοιοι περιορισμοί απαντώνται ευρύτερα στο δίκαιο του lobbying. Στη βρετανική έννομη τάξη για παράδειγμα, πρώην μέλη του Βρετανικού Κοινοβουλίου, δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιούν το βουλευτικό καθεστώς για lobbying και να εκμεταλλεύονται προς το σκοπό αυτό ορισμένα προνόμια, που διατηρούν (βλ. Oonagh Gay, *The Regulation of Lobbyists* σε Alexander Horne, Andrew Le Sueur, *Parliament Legislation and Accountability*, εκδ. Hart Publishing, Oxford and Potland, Oregon 2016, σελ. 162). Σε αντίθετη περίπτωση τους επιβάλλονται, έστω και συμβολικές, κυρώσεις, όπως η απαγόρευση πρόσβασης σε ορισμένους χώρους του κοινοβουλίου. Ενδεικτική είναι η ΕΔΔΑ, *HOON v. THE UNITED KINGDOM*, υπ' αριθμ. 14832/11 (απόφαση της 13/11/2014).

⁷⁹¹ Vasiliki Diamantopoulou, Aggeliki Androutsopoulou, Stefanos Gritzalis and Yannis Charalabidis, «An assessment of privacy preservation in crowdsourcing approaches: Towards GDPR compliance», Δημοσίευση σε 12th International Conference on Research Challenges in Information Science (RCIS) 2018, <https://ieeexplore.ieee.org/document/8406643> (τ. πρόσβαση στις 23-02-2020), σελ. 1-9.

⁷⁹² ΕΕ, Κανονισμός 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Απριλίου 2016 για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της οδηγίας 95/46/ΕΚ (Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων), Άρθρο 90

Οδηγία 85/337/ΕΚ. Εμπίπτει στη διακριτική ευχέρεια των κρατών-μελών να επιβάλουν τέλη ως προϋπόθεση συμμετοχής στη διαδικασία διαβούλευσης, χωρίς να παραβιάζεται ο σκοπός και η οικονομία της Οδηγίας ή οι γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου, υπό τον όρο ότι το τέλος είναι εύλογο και δε δημιουργεί εμπόδιο στη συμμετοχή του κοινού⁷⁹³.

Η Γενική Εισαγγελέας Stix-Hackl είχε επισημάνει ότι στην εκτίμηση των περιβαλλοντολογικών επιπτώσεων ενός υποψήφιου σχεδίου, πρωταρχικό ρόλο επιτελούν οι κατάλληλες πληροφορίες που παρέχονται από τον κύριο του έργου, ενώ, σύμφωνα με την 6η αιτιολογική σκέψη της Οδηγίας, μπορούν «ενδεχόμενα, να συμπληρών(ονται) από τις αρχές και το κοινό»⁷⁹⁴. Ως εκ τούτου, με την επιβολή τέλους στη συμπληρωματική αυτή πηγή, δε θίγεται η πρακτική αποτελεσματικότητα της Οδηγίας. Συγκεκριμένα, το άρθρο 6 παρ. 2 όριζε ότι «κάθε αίτηση άδειας και κάθε πληροφορία που συλλέγεται, σύμφωνα με το άρθρο 5, να διατίθενται στο κοινό σε εύλογο χρονικό διάστημα, προκειμένου το ενδιαφερόμενο κοινό να έχει την ευκαιρία να διατυπώσει γνώμη πριν από τη χορήγηση της άδειας». Σύμφωνα με τη γνώμη της Γενικής Εισαγγελέως «από αυτό δεν μπορεί... να συναχθεί απεριόριστο δικαίωμα ακρόασης του οποιουδήποτε. Αυτό προκύπτει, ... ιδίως από το γεγονός ότι τα κράτη μέλη εξουσιοδοτούνται ρητώς, σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 3 της οδηγίας, να ορίζουν τον τρόπο με τον οποίο πραγματοποιείται η διαβούλευση με το κοινό, έτσι ώστε να περιορίζεται στην πράξη η έκταση της διαβουλεύσεως.... η οδηγία δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να εξασφαλίσουν την άνευ προϋποθέσεων και απεριόριστη ακρόαση οποιουδήποτε, αλλά να παράσχουν στο μη ειδικότερα προσδιοριζόμενο “κοινό”, με αποτελεσματικό τρόπο, τη δυνατότητα να ακουστεί»⁷⁹⁵. Η ρύθμιση θεωρήθηκε σύμφωνη τόσο προς την αρχή της αποτελεσματικότητας, όσο και προς την αρχή της ισοδυναμίας⁷⁹⁶. Η κεντρική ιδέα στην απόφαση αυτή, με άλλα λόγια, έγκειται στο ότι η νομική έννοια της διαβούλευσης κατά την περιβαλλοντική εκτίμηση δεν ταυτίζεται με μία «όχι άνευ όρων» ακρόαση, έχει, δηλαδή, χαρακτήρα «συμπληρωματικής» πηγής πληροφόρησης ως προς τη Διοίκηση.

Ακόμη, κρίθηκε ότι το κείμενο της υπό κρίση Οδηγίας δεν εμποδίζει ρητά τα κράτη μέλη να επιβάλουν τέλος συμμετοχής στον υποβάλλοντα παρατηρήσεις και απόψεις, κατά τη διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων⁷⁹⁷. Επίσης επιχείρημα υπέρ της επιβολής τελών αντλείται και από την προηγούμενη Οδηγία 90/313 περί περιβαλλοντικής πληροφόρησης, η οποία στο άρθρο 5 προβλέπει ρητά τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να επιβάλουν «λογικό τέλος»⁷⁹⁸. Δε θίγεται συνεπώς το πεδίο εφαρμογής και η αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου, στο οποίο περιλαμβάνονται και οι γενικές του αρχές⁷⁹⁹.

⁷⁹³ ΔΕΚ, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, C-216/05, Απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2006, ECLI:EU:C:2006:706

⁷⁹⁴ ΔΕΚ, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, C-216/05, Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Christine Stix-Hackl της 22ας Ιουνίου 2006, ECLI:EU:C:2006:424, σκ. 37

⁷⁹⁵ Ibid, σκ. 39 και 46

⁷⁹⁶ Ibid, σκ. 26

⁷⁹⁷ Άννα Γκριζάρη-Ξανθοπούλου, Η συμβολή των ιδιωτών στην επιβολή του περιβαλλοντικού δικαίου της ΕΕ, όπ.π.,σελ. 182

⁷⁹⁸ Άννα Γκριζάρη-Ξανθοπούλου, όπ.π.

⁷⁹⁹ ΔΕΚ, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας C-216/05, Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Christine Stix-Hackl της 22ας Ιουνίου 2006, όπ.π. σκ. 31, Βλ. επίσης ΔΕΚ, Azienda Agricola Ettore Ribaldi κλπ, Συνεκδικασθείσες Υποθέσεις C-480/00 έως C-482/00, C-484/00, C-489/00 έως C-491/00 και C-497/00 έως C-499/00, απόφαση της 25ης Μαρτίου 2004, ECLI:EU:C:2004:179, σκ. 42 «Εφόσον το κοινοτικό δίκαιο, συμπεριλαμβανομένων των γενικών του αρχών,

Πιο αναλυτικά, η επιβολή του τέλους αυτού δεν επέφερε παραβίαση της αρχής ασφάλειας δικαίου. Για την πραγμάτωση αυτής της αρχής αρκεί η νομική κατάσταση να συνάγεται από ένα γενικό νομικό πλαίσιο από το οποίο να προκύπτουν με σαφήνεια το περιεχόμενο και η δεσμευτικότητα των δικαιωμάτων των ωφελούμενων, χωρίς να απαιτείται αναγκαστικά ανάληψη νομοθετικής δράσης⁸⁰⁰. Επιπλέον, δεν αναγνωρίστηκε και παραβίαση της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει», όπου, κατά την Επιτροπή, μια ευρεία ερμηνεία των «τρόπων διαβούλευσης» θα είχε ως συνέπεια να μετακυλήσει το κόστος των εισηγητικών σχεδίων, με επιπτώσεις στο περιβάλλον στους ενδεχομένως θιγόμενους από αυτά. Το γεγονός θα αντίκειτο στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»⁸⁰¹.

Παράλληλα, ένα από τα αντικείμενα προς συζήτηση ήταν και ο σκοπός του επιβαλλόμενου τέλους. Ειδικότερα, όπως είχε επισημάνει η Ιρλανδία, η ερμηνεία υπέρ της καθιέρωσης ενός τέλους βοηθούσε το σύστημα συμμετοχής, αφού το εισπραττόμενο ποσό μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για τις ανάγκες του συστήματος πληροφόρησης και διαβούλευσης με το κοινό⁸⁰². Το επιχείρημα αυτό μάλιστα ενισχύθηκε σε συνδυασμό με την άποψη ότι η Οδηγία δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να εξασφαλίσουν την άνευ προϋποθέσεων και απεριόριστη ακρόαση οποιουδήποτε, αλλά να παράσχουν στο μη ειδικότερα προσδιοριζόμενο «κοινό», με αποτελεσματικό τρόπο, τη δυνατότητα να ακουστεί⁸⁰³.

Ωστόσο, η θεωρία στάθηκε κριτικά έναντι αυτής της απόφασης. Ενδεικτικά, έχει επισημανθεί ότι η απόφαση αυτή «αφήνει τον αναγνώστη στην αγωνία του»⁸⁰⁴. Από ορισμένους συγγραφείς μάλιστα το αποτέλεσμα της απόφασης χαρακτηρίστηκε ως «ανησυχητικό»⁸⁰⁵. Ο σκοπός της διαβουλευτικής διαδικασίας, όπως έχει υπογραμμιστεί, είναι η «πλήρης πληροφόρηση» της διοίκησης προς χάριν της ορθότερης λήψης απόφασης. Επιτυγχάνεται, όταν η

δεν περιλαμβάνει κοινούς κανόνες για το θέμα αυτό, οι εθνικές αρχές ενεργούν, κατά την εφαρμογή αυτών των ρυθμίσεων, βάσει των τυπικών και ουσιαστικών κανόνων του εθνικού τους δικαίου»

⁸⁰⁰ Αναφορικά με την αρχή της ασφάλειας δικαίου, η Επιτροπή υποστήριξε ότι η νομοθετική εξουσιοδότηση σύμφωνα με το υπό κρίση άρθρο του χωροταξικού νόμου δεν είχε σαφή ορισμό της επίδικης αρμοδιότητας του Υπουργού, παραβιάζοντας κατά τον τρόπο αυτό, την αρχή ασφάλειας του δικαίου, που διέπει τη μεταφορά των Οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο. Το Δικαστήριο έκρινε όμως ότι η «μορφή» με την οποία θεσπίστηκαν οι επίδικες διατάξεις, δεν μπορούσε να εξομοιωθεί με «απλή διοικητική πρακτική», ούτε και η θέσπιση μέτρου με νομοθετική εξουσιοδότηση στον αρμόδιο Υπουργό και μια δευτεροβάθμια επιτροπή χωροταξίας δε συνεπάγεται, κατ' ανάγκη, έλλειψη δεσμευτικότητας ή εξειδίκευσης, ακρίβειας και σαφήνειας βλ. ΔΕΚ, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, C-216/05, Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Christine Stix-Hackl της 22ας Ιουνίου 2006, ό.π., σκ.49, 50, 51, 53

⁸⁰¹ ΔΕΚ, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, C-216/05, Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Christine Stix-Hackl της 22ας Ιουνίου 2006, ό.π., σκ. 20

⁸⁰² ΔΕΚ, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, C-216/05, απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 2006, ό.π., σκ. 20

⁸⁰³ ΔΕΚ, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, C-216/05, Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Christine Stix-Hackl της 22ας Ιουνίου 2006, ό.π., σκ. 46

⁸⁰⁴ «L'arrêt laisse ainsi plutôt le lecteur sur sa faim.» Βλ. Benoît Jadot, Faire payer au public le « droit » de participation au processus de décision en matière d'environnement ?, Revue Européenne de Droit de l'Environnement, Τεύχος^ο2, εκδ. Persée 2007, https://www.persee.fr/doc/reden_1283-8446_2007_num_11_2_1941 (τ. πρόσβαση στις 30-03-2016), σελ. 171-180

⁸⁰⁵ Aine Ryall, EIA and Public Participation: Determining the Limits of Member State Discretion, Journal of Environmental Law Τόμος 19 Τεύχος 2, εκδ. Oxford University Press 2007, σελ. 247–257 και Aine Ryall, Case C-215/06 Commission v Ireland, Review of European Community and International Environmental Law, Τόμος 18 Τεύχος 2, εκδ. Blackwell Publishing 2009, σελ. 211-214

γνώση «κατανέμεται»⁸⁰⁶, όταν, δηλαδή, η διαδικασία λήψης απόφασης έχει πλουραλιστικό χαρακτήρα. Πάρα ταύτα, το δικαίωμα της διαβούλευσης δεν μπορεί να μεταφράζεται σε ένα απλό ατομικό δικαίωμα έκφρασης απόψεων, όπου ενυπάρχουν ιδιωτικά συμφέροντα⁸⁰⁷. Όταν συμβαίνει κάτι τέτοιο, παραβιάζεται ο πυρήνας του δικαιώματος στη διαβούλευση, όποιοι και αν είναι λόγοι που επιβάλλουν περιορισμούς στην άσκηση του δικαιώματος.

Το ΔΕΕ, πιο αναλυτικά, σε προγενέστερη νομολογία, σχετικά με το δικαίωμα για ελεύθερη πρόσβαση σε πληροφορίες για το περιβάλλον, είχε τηρήσει διαφορετική στάση ως προς τη διαφύλαξη της αρχής της «πλήρους πληροφόρησης», στο πλαίσιο άσκησης διαδικαστικών δικαιωμάτων, ιδίως σε σχέση με την αρχή κάλυψης του κόστους της διαδικασίας. Στην «Επιτροπή κατά Γερμανίας»⁸⁰⁸, συγκεκριμένα, αποφάνθηκε ότι η δημιουργία ενός οικονομικού εμποδίου αντίκειται θεμελιωδώς στο σκοπό της Οδηγίας για την Εκτίμηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων. Με άλλα λόγια, έκρινε ότι αντιβαίνει στη διασφάλιση ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται «κατά πλήρη γνώση» των ενδεχόμενων περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Σύμφωνα με την εν λόγω νομολογία, «το τέλος που εισπράττεται σε περίπτωση απορρίψεως της αιτήσεως προς πληροφόρηση δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως λογικό, εφόσον, σε μια τέτοια περίπτωση, καμιά χορήγηση πληροφοριών δεν έχει, στην πραγματικότητα, γίνει»⁸⁰⁹. Είχε αναγνωριστεί δηλαδή ότι σκοπό της Οδηγίας αποτελούσε η διασφάλιση της ελεύθερης πρόσβασης στην πληροφόρηση σχετικά με το περιβάλλον και στην αποφυγή οποιουδήποτε περιορισμού σ' αυτήν της ελευθερίας πρόσβασης, με συνέπεια εξ αυτού να αποκλείεται κάθε ερμηνεία δυνάμενη να έχει ως απόρροια την αποθάρρυνση των όσων επιδιώκουν να λάβουν πληροφορίες προσώπων από την υποβολή σχετικής αίτησης⁸¹⁰. Με άλλες λέξεις, το Δικαστήριο θεώρησε, με αξόνα το δικαίωμα στην πληροφόρηση, ότι η υποχρέωση καταβολής τελών δεν αποτελεί το κατάλληλο μέσο, για να μπορούν οι αιτούμενοι πληροφορίες να γνωρίζουν το πλήρες περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους και, ενδεχομένως, να τα επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων⁸¹¹.

Ωστόσο, η αρχή της κάλυψης του προβλέψιμου κόστους «δεν ικανοποιεί την απαίτηση ότι ένα τέλος δεν πρέπει να είναι απαγορευτικό»⁸¹². Εάν, δηλαδή, οι εν λόγω διατάξεις εφαρμόζονταν απεριορίστως, η αρχή της κάλυψης του κόστους είναι δυνατό, σε ορισμένες περιπτώσεις, να οδηγήσει σε απαγορευτικά τέλη⁸¹³. Άλλωστε, το ύψος του τέλους πρέπει να διαβαθμίζεται, προκειμένου να λαμβάνεται δεόντως υπόψη η μεγάλη ποικιλία των καταστάσεων που είναι δυνατό να παρουσιάζονται στην πράξη⁸¹⁴. Συγκεκριμένα, η θεωρία κατέκρινε επίσης και την αιτίαση ότι τα τέλη δεν ήταν αποτρεπτικά. Το κρίσιμο στοιχείο, σύμφωνα με την Ιρλανδία, για μια τέτοια στάθμιση ήταν το κατά μέσο όρο μηνιαίο εισόδημα των πολιτών στην

⁸⁰⁶ Aine Ryall, *The EIA Directive and The Irish Planning Participation Fee*, *The Journal of Environmental Law* Τόμος 14 Τεύχος 3, εκδ. Oxford University Press 2002, σελ. 326

⁸⁰⁷ Benoît Jadot, *Faire payer au public le "droit" de participation au processus de décision en matière d'environnement ?*, *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, Τεύχος 2, εκδ. Persée 2007, σελ. 171-180

⁸⁰⁸ ΔΕΚ, *Επιτροπή κατά Γερμανίας*, C-217/97, Απόφαση της 9ης Σεπτεμβρίου 1999, ECLI:EU:C:1999:395

⁸⁰⁹ *Ibid*, σκ. 59

⁸¹⁰ *Ibid*, σκ. 58

⁸¹¹ *Ibid*, σκ. 37

⁸¹² *Ibid*, σκ. 41

⁸¹³ *Ibid*, σκ. 42

⁸¹⁴ *Ibid*, σκ. 43

Ιρλανδία⁸¹⁵. Αντίθετα, η Επιτροπή στο πλαίσιο της αναφερθείσης αντιδικίας, είχε υποστηρίξει ότι το μέτρο αυτό θα έπληττε ιδίως «όσους λαμβάνουν βοήθημα κοινωνικής πρόνοιας», καθώς «τα αθροιστικά τέλη των 65 ευρώ για τις διαδικασίες ενώπιον των τοπικών αρχών χωροταξίας και ενώπιον της δευτεροβάθμιας επιτροπής χωροταξίας αντιπροσωπεύουν το 50% του εβδομαδιαίου εισοδήματος αυτής της ομάδας προσώπων.»⁸¹⁶. Διατυπώθηκε λοιπόν η άποψη ότι συνίσταται μια «χαλαρή»⁸¹⁷ προϋπόθεση και ότι ανοίγεται επί της ουσίας δίοδος σε ένα “chilling effect” για επιβολή τελών διαβούλευσης, με αντίκτυπο ιδίως στη συμμετοχή των περιβαλλοντικών ΜΚΟ⁸¹⁸. Το Δικαστήριο, σύμφωνα με διάφορες φωνές της θεωρίας, δεν εξέτασε σε βάθος αν το εβδομαδιαίο βοήθημα κοινωνικής πρόνοιας συνιστούσε το κατάλληλο κριτήριο για την οριοθέτηση ενός τέτοιου τέλους⁸¹⁹. Ως εκ τούτου, ετίθετο θέμα εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας.

Στην εν λόγω περίπτωση, το συμμετοχικό τέλος εμφανίζεται ως ένα είδος ανταποδοτικού τέλους⁸²⁰. Φαίνεται να συνιστά ένα παρεμβατικό μέτρο έμμεσου επηρεασμού συμπεριφοράς⁸²¹. Ένα τέτοιο σύστημα τελών λειτουργεί υπό τη λογική ενός αντιτίμου για κάποια διοικητική παροχή που λαμβάνει ο οφειλέτης⁸²². Αυτή είναι, όπως επισημαίνεται, από τη βιβλιογραφία, η συλλογιστική που διέπει την επιβολή των ατομικών εξόδων λήψης μίας περιβαλλοντικής πληροφορίας⁸²³. Ωστόσο, η συμμετοχή του κοινού, όπως υπογραμμίζεται, ενέχει διάσταση «δημόσιας υπηρεσίας»⁸²⁴. Αυτή η υπηρεσία επιτελείται με την παροχή πληροφοριών και γνώμης από το ενδιαφερόμενο κοινό. Το γεγονός αυτό φαίνεται κυρίως μέσα το έργο των ΜΚΟ, όπου λαμβάνει χώρα συλλογική προσπάθεια προς τεκμηρίωση και δη επιστημονική σε πολλές περιπτώσεις. Το έργο αυτό αδιαμφισβήτητα θα επιβαρυνόταν η διοίκηση σε μια ιδανική περίπτωση, όπου όλα τα ενδεχόμενα λαμβάνονται υπόψη δεόντως.

⁸¹⁵ ΔΕΚ, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, C-216/05, Προτάσεις Γενικής Εισαγγέως Christine Stix-Hackl της 22ας Ιουνίου 2006, όπ.π., σκ. 23

⁸¹⁶ Ibid, σκ. 21

⁸¹⁷ Aine Ryall, EIA and Public Participation: Determining the Limits of Member State, όπ.π.

⁸¹⁸ Aine Ryall, όπ.π.

⁸¹⁹ Aine Ryall, όπ.π. Για την ακρίβεια, όπως επισημάνθηκε, η διασάφηση αυτή επί για την καταλληλότητα του κριτηρίου, ίσως εν τέλει, να αποτελούσε και ένα σημαντικό σημείο τομής. Τούτο, διότι, όπως αναφέρεται και στη θεωρία, οι κανόνες ειδικά, που διέπουν τα Ιρλανδικά τέλη, δεν έχουν κάποια ειδική διάταξη για απαλλαγή ή για μείωση τέλους, που επιβάλλεται υπό ειδικές περιστάσεις.

⁸²⁰ Σύμφωνα με τη νομολογία το ανταποδοτικό τέλος διακρίνεται από το φόρο κατά το ότι αποτελεί μεν και αυτό, όπως ο φόρος αναγκαστική παροχή, αλλά καταβάλλεται έναντι ειδικής αντιπαροχής, ήτοι έναντι ειδικώς παρεχόμενης δημόσιας υπηρεσίας, προς την οποία μάλιστα τελεί σε σχέση αντιστοιχίας, γιατί αποσκοπεί στην κάλυψη του κόστους της υπηρεσίας Βλ. ΣτΕ Στ’ 2462/99 σε Επιθεώρηση Νομολογίας, Τόμος 2/2001, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2001, σελ. 2076

⁸²¹ Ένα μέτρο συγκεκριμένα που έχει ως δεδομένο το κίνητρο του υπόχρεου καταβολής, να αποφύγει την οικονομική επιβάρυνση Βλ. Γιώργος Σμπώκος, Εφαρμογές Περιβαλλοντικής Προστασίας, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2011, σελ. 86

⁸²² Γιώργος Σμπώκος, όπ.π., σελ. 86

⁸²³ Η επιβολή τέλους για να την κάλυψη εξόδων κοινοποίησης περιβαλλοντικής πληροφορίας σε αυτόν που λαμβάνει την πρωτοβουλία να αιτηθεί μια πληροφορία και η επιβολή τέλους συμμετοχής στα μέλη του κοινού, που καλούνται να συμμετάσχουν στη σχετική διαδικασία, δεν ταυτίζονται κατ’ απόλυτη συνάφεια βλ. Benoît Jadot, «Faire payer au public le « droit » de participation au processus de décision en matière d’environnement ?», όπ.π., σελ. 171-180

⁸²⁴ Aine Ryall, The EIA Directive and The Irish Planning Participation Fee, όπ.π., σελ. 322

Το δικαίωμα στην περιβαλλοντική διαβούλευση είναι ένα δικαίωμα που υπηρετεί και το δημόσιο συμφέρον⁸²⁵. Αυτό φαίνεται αν διατρέξει κάποιος, ιστορικά, στις διατάξεις, που το κατοχυρώνουν. Όπως επισημαίνεται, σύμφωνα με την πρώτη αρχή της Διακήρυξης της Στοκχόλμης του 1972, το δικαίωμα στη διαβούλευση αποτελεί περισσότερο ένα επακόλουθο του «επίσημου καθήκοντος», που ανατίθεται στον καθένα μέσω της ατομικής ή συλλογικής δράσης, με απώτερο σκοπό την προστασία και βελτίωση του περιβάλλοντος για τις σημερινές και τις μελλοντικές γενεές⁸²⁶. Επιπλέον, η Συνθήκη του Ωρχους, οριοθετεί το χαρακτήρα του δικαιώματος στη διαβούλευση, ως «δικαίωμα που ασκείται με σκοπό να υπηρετήσει το δημόσιο συμφέρον»⁸²⁷.

Το επιχείρημα δηλαδή, που αντλήθηκε σχετικά με τη δυνατότητα επιβολής «λογικού» τέλους από την Οδηγία 90/313 περί περιβαλλοντικής πληροφόρησης, είναι σκόπιμο να αντιμετωπιστεί με επιφύλαξη⁸²⁸. Το Δικαστήριο ερμηνεύοντας το άρθρο 6 παρ. 3 της Οδηγίας εστίασε περισσότερο στο αν είναι πρακτικά υποφερτή ή όχι η επιβάρυνση από ένα τέτοιο τέλος. Δεν ανήγαγε το ζητούμενο σε θέμα συγκρούσεως αρχών, παραγκωνίζοντας κατά τον τρόπο αυτό την αρχή της «πλήρους πληροφόρησης», που διέπει την περιβαλλοντική εκτίμηση αποφάσεων⁸²⁹. Δε λήφθηκε, με άλλα λόγια, υπόψη ότι η διαδικασία της διαβούλευσης είναι ένα συστατικό στοιχείο της περιβαλλοντικής εκτίμησης, το οποίο προορίζεται να λειτουργήσει ως εγγύηση της αξιοπιστίας και της πληρότητας των αποφάσεων⁸³⁰.

Εξάλλου, πρέπει να σημειωθεί ότι τα περιβαλλοντικά τέλη (όπως το υπό ανάλυση) δεν αποτελούν το ισχυρότερο εργαλείο για τον οικολογικό μετασχηματισμό των οικονομικών διαδικασιών, λόγω του ανταποδοτικού τους χαρακτήρα. Το ρόλο αυτό επιτελούν μάλλον πιο ορθά οι φόροι⁸³¹. Σε κάθε περίπτωση, όπως προτείνεται από τη θεωρία, το κόστος της διαδικασίας, ενδεχομένως, να μπορούσε να καλυφθεί και από άλλα είδη τελών, τα οποία ήταν εφικτό να επιβληθούν σε μία άλλη συσχετιζόμενη διαδικασία, όπως το τέλος έφεσης/αντιρρήσεων ενώπιον μιας Δευτεροβάθμιας Επιτροπής⁸³². Με αυτόν τον τρόπο, δε θα γινόταν καν λόγος για «αποτρεπτικό αποτέλεσμα» της ρύθμισης αυτής, αναφορικά με την άσκηση του συμμετοχικού δικαιώματος. Συνοπτικά, από τη συνολική κριτική που ασκήθηκε σε βάρος αυτής της απόφασης, διαφάνηκε η γενικότερη αδυναμία του Δικαστηρίου να αιτιολογήσει επαρκώς, γιατί η επιβολή συμμετοχικών τελών για την κάλυψη του κόστους της διαδικασίας συνιστούσε το μόνο κατάλληλο μέσο για την πλήρωση του σκοπού, χάριν του οποίου τέθηκε. Με άλλα λόγια, δεν αιτιολογήθηκε γιατί η επιβολή ενός συμμετοχικού τέλους με σκοπό την κάλυψη του κόστους της διαδικασίας διαβούλευσης ήταν ένα *stricto sensu* αναλογικό μέσο.

⁸²⁵ Benoît Jadot, *όπ.π.*, σελ. 171-180

⁸²⁶ Benoît Jadot, *όπ.π.*

⁸²⁷ *Ibid*

⁸²⁸ Άννα Γκριζάρη-Ξανθοπούλου, *όπ.π.*, σελ. 183

⁸²⁹ «Όπου η αποτελεσματική συμμετοχική διαδικασία συμβιβάζεται, οι αποφάσεις για τα προτεινόμενα σχέδια δεν λαμβάνονται υπό το φως της “πλήρους πληροφόρησης”, όπως ορίζεται από την Οδηγία» Βλ. Aine Ryall, *The EIA Directive and The Irish Planning Participation Fee*, *όπ.π.*, σελ. 329

⁸³⁰ Benoît Jadot, *όπ.π.* σελ. 171-180

⁸³¹ Γιώργος Σμπώκος, *όπ.π.*, σελ. 91

⁸³² Aine Ryall, *The EIA Directive and The Irish Planning Participation Fee*, *όπ.π.*, σελ. 322

Οι επιφυλάξεις αυτές, μάλιστα, βρήκαν έδαφος ως ένα βαθμό και στα μάτια του ενωσιακού νομοθέτη. Συγκεκριμένα, με την Οδηγία 2003/35/ΕΕ τροποποιήθηκε η Οδηγία 85/337/ΕΚ και η 96/61/ΕΚ σχετικά με τη συμμετοχή του κοινού και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, στο πλαίσιο εναρμόνισης του ενωσιακού δικαίου με τη Συνθήκη του Ώρχους. Ο ενωσιακός νομοθέτης αντικατέστησε τις παρ. 2 και 3 του άρθρου 6 της Οδηγίας 85/337/ΕΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, με την επιταγή στη νέα παρ. 4 του άρθρου 6 να παρέχονται στο ενδιαφερόμενο κοινό «*έγκαιρα και πραγματικά δυνατότητες να συμμετάσχει στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων..... όταν όλες οι επιλογές είναι ακόμη δυνατές*». Επίσης ανάγεται η δημόσια διαβούλευση σε «*δέουσα*»⁸³³ πηγή πληροφόρησης της Διοίκησης, δηλαδή σε ισότιμη και όχι συμπληρωματική πηγή πληροφόρησης. Οι διατάξεις ενισχύουν περισσότερο τη συμμετοχή του κοινού, ενώ είναι σε συμφωνία με την απαίτηση της νομολογίας για πρακτική αποτελεσματικότητα των δικαιωμάτων συμμετοχής⁸³⁴. Επισημαίνεται, επιπλέον, ότι «*όταν το σχέδιο που πρέπει να υποβληθεί σε προηγούμενη εκτίμηση είναι ένα δημόσιο σχέδιο, η επιλογή από τις εθνικές αρχές του κοινού που μπορεί να μετάσχει στην προηγούμενη εκτίμηση θα αποδυνάμωνε τις προϋποθέσεις άριστης ποιότητας, διαφάνειας, πολυφωνίας και ανεξαρτησίας που πρέπει να διέπουν τις μελέτες αυτές*»⁸³⁵.

Ωστόσο, είναι σκόπιμο να επισημανθεί ότι οι ειδικότερες αυτές διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, που, μεταξύ των άλλων, χαρακτηρίζονται από τη θεωρία ως «*ατελείς*»⁸³⁶, πάλι σιωπούν ως προς την περίπτωση της επιβολής τελών στο σύνολο της συμμετοχικής διαδικασίας, όπως και η Σύμβαση του Ώρχους.⁸³⁷ Ενδεικτικά, ο Κανονισμός 1367/2006 δεν αναφέρεται ρητά σε επιβολή τελών συμμετοχής, ενώ σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 17 Αιτιολογική σκέψη του οποίου: «*Η συνθήκη του Århus επιβάλλει επίσης στα μέρη να προσπαθούν, στο μέτρο του ενδεδειγμένου, να παρέχουν ευκαιρίες για τη συμμετοχή του κοινού στην κατάρτιση των πολιτικών σχετικά με το*

⁸³³ Βλ. Οδηγία 2003/4/ΕΚ, Άρθρο 2 παρ 2 γ «*κατά τη λήψη των αποφάσεων, λαμβάνονται δεόντως υπόψη τα αποτελέσματα της συμμετοχής του κοινού*»

⁸³⁴ Aine Ryall, EIA and Public Participation: Determining the Limits of Member State Discretion, όπ.π., σελ. 247–257

⁸³⁵ Βλ. Λευκή Βίβλο της Επιτροπής για τη διακυβέρνηση, COM (2001) 428 τελικό και ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την αξιολόγηση του αντικτύπου, COM (2002) 267 τελικό, Ευγενία Πρεβεδούρου, ΔΕΚ Υπόθ. C-216/2005 απόφ. της 9.11.2006, ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ & ΔΙΚΑΙΟ Τεύχος 1, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2007, σελ 167 επ.

⁸³⁶ Υπογραμμίζεται ότι η Οδηγία 2003/4/ΕΚ δεν κάνει λόγο για «*ελεύθερη πρόσβαση*», αλλά για «*πραγματική*» δυνατότητα, η οποία επιτάσσεται μεν από το κείμενό της, δεν μπορεί όμως να ερμηνευθεί ως απεριόριστη ή έστω οικονομικά απρόσκοπη. Η κριτική αυτή επιβεβαιώνεται και από το γεγονός ότι η Σύμβαση του Ώρχους, στο άρθρο 6 παρ. 6, προβλέπει την ατελή λήψη πληροφοριών σχετικά με τη λήψη αποφάσεων, που αφορούν στη συμμετοχική διαδικασία, κάτι το οποίο όμως δεν προβλέπεται αντιστοίχως στην Οδηγία. Σκοπός, όμως, της παρούσας Οδηγίας παραμένει η «*συμβολή στην πλήρωση των υποχρεώσεων οι οποίες απορρέουν από τη σύμβαση του Aarhus*» Βλ. Benoît Jadot, όπ.π. σελ. 171-180 και Οδηγία 2003/4/ΕΚ, αιτιολογική σκ. 12

⁸³⁷ Βλ. Σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 6 της Σύμβασης: «*Κάθε Μέρος απαιτεί από τις αρμόδιες Δημόσιες Αρχές να παρέχουν στο ενδιαφερόμενο κοινό πρόσβαση για εξέταση, κατόπιν αιτήματος σε περίπτωση που απαιτείται βάσει του εθνικού δικαίου, ατελώς*». Αναφέρεται δηλαδή ειδικά η Σύμβαση μόνο στην περίπτωση της λήψης πληροφοριών. Επιπλέον, σε άλλα σημεία, π.χ. στο άρθρο 4 παρ.8, επιτρέπει την επιβολή τέλους: «*Κάθε μέρος δύναται να επιτρέψει στις δημόσιες αρχές του να επιβάλουν τέλος για την παροχή πληροφοριών, αλλά το τέλος αυτό δεν υπερβαίνει ένα εύλογο ποσό. Οι δημόσιες αρχές που σκοπεύουν να επιβάλουν το υπόψη τέλος για την παροχή πληροφοριών διαθέτουν στους αιτούμενοι πίνακα των τελών τα οποία ενδέχεται να εισπραχθούν, αναφέροντας τις περιστάσεις στις οποίες δύναται να εισπραχθούν ή όχι και πότε η παροχή πληροφοριών εξαρτάται από την προκαταβολή του τέλους αυτού.*» Ωστόσο, η Σύμβαση επιτάσσει η παροχή πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες, τις οποίες περιέχουν κατάλογοι, μητρώα ή φάκελοι των Δημοσίων αρχών, που είναι προσιτοί στο κοινό και προορίζονται για τη συλλογή και διάδοση των περιβαλλοντικών πληροφοριών γίνεται ατελώς Βλ. Συνθήκη του Ώρχους, Άρθρο 5 παρ. 2, γ)

περιβάλλον.». Κατά συνέπεια, σε αυτό το αναμορφωμένο νομοθετικό καθεστώς, το ερώτημα της επιβολής τελών στο σύνολο της συμμετοχικής διαδικασίας παραμένει. Δεν απαντάται με ευθύτητα από το νομοθέτη, αλλά προσομοιάζει μάλλον σε αριστοτελικό «ενθύμημα», που καλείται να επιλύσει ο εφαρμοστής του δικαίου. Τίθεται στην παρούσα περίπτωση ένα ζήτημα εφαρμογής της αρχής «*expression unius est exclusion alterius*»: αν επισημαίνεται ένα πράγμα αποκλείει τα υπόλοιπα⁸³⁸.

Πάρα την ύπαρξη του ζητήματος αυτού, η θεωρία ασπάζεται την άποψη ότι το πνεύμα της Σύμβασης του Ωρχους συνάδει ως προς το να απαγορευθεί κάθε προοπτική αποθάρρυνσης των ενδιαφερομένων να ασκήσουν το δικαίωμα συμμετοχής για οικονομικούς λόγους⁸³⁹. Στις αιτιολογικές σκέψεις του προοιμίου της Συνθήκης του Ωρχους αναγνωρίζεται η «ελεύθερη πρόσβαση» του κοινού για τις διαδικασίες συμμετοχής κατά τη λήψη περιβαλλοντικής απόφαση. Αναγνωρίζεται ότι «το κοινό χρειάζεται να έχει γνώση των διαδικασιών συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων για το περιβάλλον, να διαθέτει ελεύθερη πρόσβαση σε αυτές και να γνωρίζει πως να τις χρησιμοποιεί»⁸⁴⁰. Η «πραγματική δυνατότητα» που αποτυπώνεται στο ενωσιακό δίκαιο, ερμηνεύεται υπό το φως της «ελεύθερης πρόσβασης» σε διαδικασίες διαβούλευσης και η «ελεύθερη πρόσβαση» γίνεται κατανοητή υπό την έννοια ότι επιτρέπεται η ελεύθερη, ανοιχτή, απρόσκοπτη, χωρίς διακρίσεις πρόσβαση στις διαδικασίες συμμετοχής του κοινού⁸⁴¹. Σύμφωνα, μάλιστα, με τον Οδηγό εφαρμογής της Συνθήκης του Ωρχους, το κράτος μέλος δεν πρέπει να επιβάλλει οικονομικής φύσεως περιορισμούς στα μέρη του κοινού, τα οποία επιθυμούν να συμμετάσχουν⁸⁴².

⁸³⁸Peter Goodrich, *Reading the Law (A Critical Introduction to Legal Method and Techniques)*, εκδ. Basil Blackwell Oxford 1986, σελ. 110

⁸³⁹ Άννα Γκριζάρη-Ξανθοπούλου, *όπ.π.*, σελ. 184

⁸⁴⁰ Βλ. Προοίμιο Συνθήκης του Ωρχους, Αιτιολ. Σκ. 12

⁸⁴¹ Aine Ryall, *The EIA Directive and The Irish Planning Participation Fee*, *όπ.π.*, σελ. 328

⁸⁴² Aine Ryall, *EIA and Public Participation: Determining the Limits of Member State Discretion* *όπ.π.*, σελ. 256 «*The Implementation Guide to the Aarhus Convention explains that this assertion does not imply that the State should subsidise all the costs attending participation.45 At the same time, however, the Guide maintains that the State should not impose financial constraints on members of the public who wish to participate* »

1.7. ΠΡΟΣ ΕΝΑ «ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΟ ΚΕΚΤΗΜΕΝΟ»;

Όπως παρατηρήθηκε, σε όλες τις υπό εξέταση έννομες τάξεις έχει δημιουργηθεί ένα εκτενές σύνολο από επιμέρους νομοθετικούς κανόνες δημόσιας διαβούλευσης. Η συνειδητοποίηση της σημασίας του θεσμού, η διαβουλευτική παράδοση που σταδιακά αναπτύχθηκε και η αλληλοεπιρροή, λόγω γενικότερων συνθηκών, των υπό μελέτη εννόμων τάξεων έχει ισχυροποιήσει το σύγχρονο νομοθετικό καθεστώς της διαβούλευσης.

Επαυξάνονται σταδιακά και απλοποιούνται οι νομοθετικές διατάξεις που κατοχυρώνουν διαφορετικά διαβουλευτικά δικαιώματα. Μορφές διαβουλευτικής δημοκρατίας κατοχυρώνονται συνταγματικά και συνυπάρχουν με τη θεμελιώδη αρχή περί αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας στα σύγχρονα δυτικά κράτη. Ωστόσο, για τις συνταγματικές μορφές διαβούλευσης υιοθετείται στενή ερμηνεία και δεν επεκτείνεται το κανονιστικό πεδίο αυτών των μορφών.

Το διαβουλευτικό δικαίωμα, επιπρόσθετα, επιδέχεται περιορισμό. Στις διαδικασίες διαβούλευσης εφαρμόζονται γενικοί περιορισμοί που απορρέουν από ένα υπέρτερο έννομο συμφέρον, όπως το δημόσιο συμφέρον για δημόσια ασφάλεια. Σε περίπτωση, όμως, επιβολής συγκεκριμένων περιορισμών, αυτό δε σημαίνει ότι παύει και η ύπαρξη του δημοσίου διαλόγου. Μάλλον είναι αναγκαίο να επισημανθεί ότι ο δημόσιος διάλογος και η διαβούλευση αρχίζουν πολύ νωρίτερα και τελειώνουν πολύ αργότερα από τα σημεία εκκίνησης και τέλους, που τίθενται ως εμφανή από το Νομοθέτη ή τη Διοίκηση.

Επιπλέον, μέρος της θεωρίας ορθώς εκλαμβάνει την άσκηση του διαβουλευτικού δικαιώματος ως ένα είδος παροχής «δημόσιας υπηρεσίας» από τους πολίτες προς τη διοίκηση. Άλλωστε, ας θυμηθούμε και το Σωκράτη που πρότεινε στην απολογία του, αντί του θανάτου με το κώνειο, να σιτίζεται στο Πρυτανείο, επειδή έλεγε την γνώμη του και εξέφραζε ανοιχτά τις επικρίσεις του στην πόλη των Αθηνών. Η σημασία της δημόσιας διαβούλευσης αναλύθηκε ήδη ανωτέρω. Εξορθολογίζεται ο δημόσιος διάλογος, αρχές και πολίτες λαμβάνουν ανοιχτά θέση επί ενός ζητήματος που τους αφορά και επαυξάνεται η νομιμοποίηση των αποφάσεων.

Το διαδικαστικό δικαίωμα της δημόσιας διαβούλευσης είναι, πρώτα από όλα, ένα πολιτικό δικαίωμα. Ωστόσο, τα περισσότερα διαβουλευτικά δικαιώματα κατοχυρώνονται νομοθετικά. Στην Ελληνική έννομη τάξη, η δημόσια διαβούλευση είναι ένας συνταγματικός σκοπός άμεσα συνυφασμένος με τη δημοκρατική αρχή. Κατοχυρώνεται συνταγματικά μόνο ως αποστολή της «Ο.Κ.Ε.». Τα νομοθετικά διαβουλευτικά δικαιώματα λοιπόν μπορούν να καταργηθούν δια νόμου.

Από το γεγονός αυτό εγείρεται ένα πρόσθετο ερώτημα: Είναι σίγουρο ότι, αν καταργηθεί μια νομοθετικά κατοχυρωμένη μορφή διαβούλευσης, ο δικαστής δε θα προστρέξει να αναζητήσει κάποιον άλλο τρόπο, για να εκπληρώσει τη ratio της δημόσιας διαβούλευσης και

κυρίως να αναπληρώσει ερμηνευτικά την ίδια της την ύπαρξη⁸⁴³; Τα κείμενα που συμπεριλαμβάνουν ειδικές περιπτώσεις δημόσιας διαβούλευσης που δεν κατοχυρώνονται συνταγματικά, όπως, για παράδειγμα, η συμμετοχή του κοινού στο δίκαιο περιβάλλοντος, μήπως εν τέλει πρέπει να χαρακτηριστούν ως κείμενα συνταγματικής τάξης;

Αναφορικά με τη συνταγματική αξία των κειμένων έξωθεν του αυστηρού Συντάγματος, ήδη βέβαια δόθηκε ανωτέρω μια απάντηση. Στην ελληνική έννομη τάξη, το Σύνταγμα είναι ένα και ισχύει η αρχή της ιεραρχίας των κανόνων δικαίου. Πλην όμως, μια πρόσθετη σκέψη, που θα μπορούσε να ειπωθεί, αφορά σε κατ' αναλογία εφαρμογή της θεωρίας περί «σχετικού κεκτημένου» δικαιωμάτων για τα κοινωνικά δικαιώματα και για τα οργανωτικά-πολιτικά δικαιώματα. Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή, όπως την είχαν σκιαγραφήσει συνταγματολόγοι, όπως ο Δημήτριος Τσάτσος⁸⁴⁴, ο νομοθέτης δύναται να μεταβάλλει τις ρυθμίσεις του κοινωνικού δικαίου, χωρίς όμως να καταργούνται πλήρως οι ελάχιστες εγγυήσεις κοινωνικής προστασίας. Αυτό δε σημαίνει ότι επιτρέπεται να αφαιρείται από το νομοθέτη η αρμοδιότητα να σταθμίζει κατά διαφορετικό τρόπο τις κοινωνικό-οικονομικές προτεραιότητες και ανάγκες. Με άλλα λόγια, είναι απαραίτητο η νέα νομοθετική ρύθμιση να έχει ως αποτέλεσμα την ενίσχυση άλλων κοινωνικών δικαιωμάτων υπό τη μορφή της μεταφοράς του κέντρου βάρους αυτών⁸⁴⁵. Κατ' αυτόν τον τρόπο, οι θεσπισμένες παροχές καθίστανται εν τέλει δεκτικές μερικής και αιτιολογημένης αναδιάρθρωσης, εφόσον η συνολική στάθμη προστασίας των διατάξεων κοινωνικού περιεχομένου δεν υποχωρεί⁸⁴⁶.

Είναι γεγονός, όμως, ότι η ελληνική νομολογία έχει σταθεί επιφυλακτική ως προς την υιοθέτηση της θεωρίας αυτής, παρότι το «σχετικό κεκτημένο» φαίνεται να «υπολανθάνει» ως στοιχείο του δικανικού συλλογισμού σε αρκετές περιπτώσεις⁸⁴⁷. Επιπλέον, μετά την οικονομική κρίση, η θεωρία περί «κοινωνικού κεκτημένου» τέθηκε υπό έντονη αμφισβήτηση και προκάλεσε νομολογικές διακυμάνσεις⁸⁴⁸. Αυτό συνέβη, γιατί στη βασική φιλοσοφία της θεωρίας αυτής

⁸⁴³Χαρακτηριστική είναι η συζήτηση για κατάργηση του άρθρου 938 ΚΠολΔ με ν. 4335/2015 και η επιρροή της ΑΠ (σε Συμβούλιο) 11/2017, Βλ. Σοφία Τσιβούλη, Προσωρινή Διαταγή Μετά την Κατάργηση του 938 Κπολδ. Νομοθετική Εξέλιξη, ΕΣΔΙ 2018 http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/tsibouli_September2018.pdf (τ. πρόσβαση στις 07-03-2020)

⁸⁴⁴ Νικόλαος Δημόπουλος, Η συνταγματικότητα των μέτρων νομοθετικής πολιτικής ενόψει της προστασίας του κοινωνικού κεκτημένου, <https://www.constitutionalism.gr/1970-i-syntagmatikotita-twn-metrwn-nomotetikis-politiki/> (τ. πρόσβαση στις 08-11-2017)

⁸⁴⁵ Νικόλαος Δημόπουλος, όπ.π.

⁸⁴⁶ Νικόλαος Δημόπουλος, όπ.π.

⁸⁴⁷ Βλ. Δημόπουλος Νικόλαος, όπ.π. «Γίνεται έτσι δεκτό, ότι η μείωση συντάξιμων αποδοχών δεν προσβάλλει κεκτημένο δικαίωμα του συνταξιούχου (ΕΣ 236/1991) ή ότι δεν αποκλείεται ο δυσμενέστερος αναδρομικός μάλιστα καθορισμός νέων κανόνων για το ύψος της σύνταξης και η θέσπιση παραγραφής των σχετικών απαιτήσεων (ΣτΕ 2677/1992). Υπήρξε όμως και περίπτωση όπου η Ολομέλεια του ΣτΕ δικαιολόγησε την κρίση της περί μη αντισυνταγματικότητας διατάξεων τυπικού νόμου με τη σκέψη ότι «εκ των ανωτέρω ρυθμίσεων δεν θίγεται πάντως ο όλος θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης», υπαινισσόμενη έτσι την ύπαρξη σχετικού κοινωνικού κεκτημένου (ΣτΕ 1479/1997)....Αξιοσημείωτη εξαίρεση αποτελούν οι περιπτώσεις των πολεοδομικών ρυθμίσεων, όπου η νομολογία ήδη από το 1988 (Ολ. ΣτΕ 10/1988) δέχεται την ύπαρξη απόλυτου κεκτημένου. Σύμφωνα με τη νομολογία που έχει διαμορφωθεί οι πολεοδομικές ρυθμίσεις δεν επιτρέπεται σε καμία περίπτωση να επιφέρουν επιδείνωση του υφιστάμενου φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος, αλλά οφείλουν να κινούνται προς την κατεύθυνση της βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης των κατοίκων και της διατήρησης των ελεύθερων χώρων και του πρασίνου στις πόλεις.»

⁸⁴⁸ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ Ολ 668/2012 για τις περικοπές σε μισθούς και ασφαλιστικές παροχές του δημοσίου τομέα και τη μεταστροφή μετά την ΣτΕ Ολ 2287/2014

τίθεται ως αφετηριακή σκέψη μια «υποκειμενική» αντίληψη του κράτους δικαίου, που εδράζεται μεν σε γενικότερες αρχές του δικαίου, όπως η αρχή της ασφάλειας δικαίου ή η αρχή της ισότητας⁸⁴⁹. Ωστόσο, η θεώρηση αυτή δεν αντιμετωπίζει το δικαίωμα ως «ολοκληρωμένο γεγονός»⁸⁵⁰. Εξαρτάται, δηλαδή, όπως διατυπώνεται από τη θεωρία, από την «επιφύλαξη του εφικτού»⁸⁵¹. Τα «κοινωνικά δικαιώματα» συνιστούν αξιώσεις προς παροχή από το Κράτος και ως αποτέλεσμα, στην περίπτωση που το Κράτος δεν έχει τους πόρους, δε φθάνει, δηλαδή, για να ολοκληρώσει αυτή την πραγματική κατάσταση και να προσφέρει τις παροχές αυτές, καθίσταται αδύνατη η ικανοποίησή τους⁸⁵².

Το κεκτημένο των πολιτικών δικαιωμάτων, εν προκειμένω, πηγάζει καταρχήν από την ίδια την απαίτηση για ένα κράτος δικαίου⁸⁵³. Την αρχή, όπως τη χαρακτηρίζει ο Σπυρόπουλος, της «εγγυήσεως της ελευθερίας»⁸⁵⁴, η οποία απαιτεί εξ ορισμού να εξορθολογίζονται οι αποφάσεις της πλειοψηφίας⁸⁵⁵ και του λήπτη εν γένει της δημόσιας απόφασης. Σε μη δημοκρατικά καθεστώτα, βέβαια δεν εφαρμόζεται αυτή η αρχή.

Πάντως, όταν απονέμεται ένα πολιτικό-διαδικαστικό δικαίωμα, βάσει του οποίου διασφαλίζεται ο εξορθολογισμός μιας διαδικασίας λήψης απόφασης, η αφαίρεση του δικαιώματος ισοδυναμεί με την αποδοχή ότι μια απόφαση λαμβάνεται με πλημμελή τρόπο. Πρέπει, λοιπόν, να υπάρχει μια αιτία που να επιτρέπει να ειπωθεί είτε ότι η πλημμέλεια αυτή της διαδικασίας είναι μικρή και δεν είναι επιβλαβής, ως προς το συνολικό αποτέλεσμα που επιδιώκεται, ή ότι μια άλλη διαδικασία, ένας άλλος τύπος αναπληρώνει το κενό που δημιουργείται. Τούτο βέβαια κρίνεται κατά περίπτωση.

⁸⁴⁹ Pierre-Yves Gahdoun, L'émergence d'un droit transitoire constitutionnel, Revue du droit public Τεύχος 1, εκδ. Lextenso 01-01-2016, σελ. 149 επ.

⁸⁵⁰ Ως προς την αναδρομικότητα ιδίως των νόμων, ο Paul Roubier, κάνοντας υπέρβαση των «κεκτημένων δικαιωμάτων», προσθέτει ένα αντικειμενικό κριτήριο: το γεγονός ότι οι υπό εξέταση νομικές καταστάσεις αφορούν ολοκληρωμένα γεγονότα, «*En revanche, selon la conception de Paul Roubier, 'il n'est plus question de l'existence d'un droit acquis, mais de la présence – ou non – d'un fait accompli'*» Βλ. Mathilde Kamal, Le nouveau droit transitoire administratif, Petites affiches Τεύχος 139, εκδ. Lextenso 13-07-2016, σελ. 8 επ. παραπ. σε P. Roubier, Le droit transitoire (Les conflits de lois dans le temps)

⁸⁵¹ Άννα Πέτση, Το Ελληνικό Οικονομικό Σύνταγμα σύμφωνα με την Νομολογία των Ελληνικών Δικαστηρίων κατά την Περίοδο της Οικονομικής Κρίσης, Α.Ε.Π.-University of Nicosia 2019, https://193.108.160.149/bitstream/repo/45239/1/135105_%ce%86%ce%9d%ce%9d%ce%91_%ce%a0%ce%95%ce%a4%ce%a3%ce%97.pdf (τ. πρόσβαση στις 10-03-2020), σελ.9, παραπ. σε Ανθόπουλος Χ., Άρθρο 25 Συντ., σε Σύνταγμα κατ'άρθρο Ερμηνεία, Σπυρόπουλος Φ, Κοντιάδης Ξ., Ανθόπουλος Χ., Γεραπετρίτης Γ. (Επιστημονική Διεύθυνση), Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2017, σελ. 701-702

⁸⁵² Σταύρος Τσακυράκης, Σημειώσεις Μαθήματος Ατομικών Δικαιωμάτων Δ' Εξάμηνο 2010

⁸⁵³ Για την αναζήτηση του κεκτημένου των δικαιωμάτων, ειδικότερα, μια πρώτη σκέψη ήταν να αναζητηθεί μέσα από την αρχή της οικονομικότητας της κρατικής δράσης, η οποία διακρίνεται σε τρεις ειδικότερους άξονες της εν στενή εννοία οικονομικότητας, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, με τον τρόπο, που αυτή συνδέεται με την αρχή της αναλογικότητας και εν μέρει την αρχή της χρηστής διοίκησης (Βλ. Νικολέτα Ρένεση, Η αρχή της οικονομικότητας ως έκφραση της νομιμότητας, ΘΠΔΔ, όπ.π., σελ. 835 επ.). Μια τέτοια επιλογή, ωστόσο, θα κατέληγε απλά να απαντήσει στο γιατί πρέπει να αιτιολογείται η νομοθετική επιλογή, γεγονός, που ούτως ή άλλως αποτυπώνεται ρητά στο άρθρο 74 παρ.1 του Συντάγματος όχι και όμως στο γιατί η προστατευόμενη αξία (βλ. Robert Alexy, A theory of Constitutional Rights, εκδ. Oxford University Press 2010) της προγενέστερης ρυθμιστικής επιλογής πρέπει να μεταφέρεται και στην επόμενη ρύθμιση.

⁸⁵⁴ Φίλιππος Σπυρόπουλος, Περί της εννοίας του κράτους δικαίου, Δημερίδα: Ελευθερία-Υπευθυνότητα-Κράτος Δικαίου, Ινστιτούτο Goethe Αθηνών, 5-6 Μαρτίου 2010

⁸⁵⁵ Φίλιππος Σπυρόπουλος, «Περί της εννοίας του κράτους δικαίου», όπ.π., «Η αρχή της πλειοψηφίας δεν αρκεί για να οριστεί η δημοκρατία, αφού από αυτή θα μπορούσε να προκύψει η καθυπόταξη της μειοψηφίας και επομένως η αναίρεση της ελευθερίας της».

Είναι χρήσιμο μάλλον να ειπωθούν κάποιες σκέψεις σε σχέση με το δικαίωμα της ψήφου χάριν παραδείγματος. Πιο αναλυτικά, το εύρος της ηλικίας, που ένας πολίτης αποκτά αυτό το δικαίωμα, κυμαίνεται, ανάλογα με την έννομη τάξη, συνήθως μεταξύ των 16 έως των 25 ετών⁸⁵⁶. Στο ελληνικό Σύνταγμα, η ηλικία, που αποκτάται το δικαίωμα του εκλέγειν, στις βουλευτικές εκλογές, ορίζεται στα 18 έτη. Το δικαίωμα δηλαδή αυτών των πολιτών που έχουν συμπληρώσει το ηλικιακό όριο αυτό, είναι κεκτημένο και, αν ένας νόμος αφαιρέσει το δικαίωμα ψήφου των νέων κάτω των 21 ετών, τούτος θα κριθεί ως αντισυνταγματικός. Ίσως, όμως, αυτό να μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο συνταγματικής αναθεώρησης. Επιπλέον, στο ελληνικό Σύνταγμα τουλάχιστον δεν υπάρχει συνταγματική διάταξη που να ορίζει, ενδεικτικά, συγκεκριμένη ηλικία ψήφου σε ένα δημοψήφισμα τοπικών εκλογών. Αν ένας νόμος θεσπίσει υποχρεωτική διεξαγωγή περιφερειακού δημοψηφίσματος και δώσει το δικαίωμα αυτό και σε πολίτες ηλικίας 16 ετών, αυτός ο νόμος μπορεί να μεταβληθεί, χωρίς να θεωρείται αντισυνταγματικός.

Ωστόσο, με συνταγματική αναθεώρηση δεν μπορεί να καταργηθεί το ίδιο δικαίωμα της ψήφου αυτό καθαυτό, καθώς πραγματώνει τη δημοκρατική αρχή και συγκεκριμένα την αποφασιστική εξουσία του δήμου. Πρόκειται, δηλαδή, για ένα «σκληρό», ένα θεμελιώδες οργανωτικό και πολιτικό δικαίωμα σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα.

Στην προκειμένη περίπτωση, όμως, η διαβουλευτική δημοκρατία δε συνιστά τη θεμελιώδη θεσμική βάση του ελληνικού πολιτεύματος, καθώς αυτή, όπως προαναφέρθηκε, είναι η αντιπροσωπευτική δημοκρατία. Οι μορφές διαβουλευτικής δημοκρατίας, που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα, έχουν περιορισμένη κανονιστική έκταση. Παρόλο που ο δημόσιος διάλογος σε μία κοινωνία είναι διαρκής, η υποχρέωση των δημοσίων αρχών να προσέρχονται σε διάλογο με τον πολίτη είναι περιορισμένη. Με άλλες λέξεις, τα επιμέρους διαβουλευτικά δικαιώματα, που δημιουργούνται και πηγάζουν μόνο εκ του νόμου, αν δε συνδέονται με τις εν λόγω ειδικές μορφές δημοκρατίας, δεν εμπίπτουν στο «οργανωτικό κεκτημένο» και, ως εκ τούτου, ένας νέος νόμος που τις περιορίζει ή ακόμα και τις καταργεί δεν είναι αντισυνταγματικός.

Ωστόσο, ένας δικαστής οφείλει να σκεφτεί και να διερευνήσει αν κάθε φορά που καταργείται ένα ειδικό διαβουλευτικό δικαίωμα επιτυγχάνονται και παραμένουν αδιάβλητοι οι σκοποί που το δικαίωμα αυτό υπηρετεί. Η αρχή της πλήρους πληροφόρησης, η διαφάνεια, η τεκμηρίωση των δημοσίων αποφάσεων, η εμπιστοσύνη του πολίτη προς τα δημόσια όργανα θεμελιώνουν το κράτος δικαίου. Οι αρχές αυτές είναι άρρηκτα συνυφασμένες με τη δημοκρατική αρχή, που όπως προειπώθηκε, βρίσκεται στην καρδιά της σύγχρονης κοινωνίας.

⁸⁵⁶ Eva Zeglovits, Julian Aichholzer, Are People More Inclined to Vote at 16 than at 18? Evidence for the First-Time Voting Boost Among 16- to 25-Year-Olds in Austria, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, Τόμος 24 Τεύχος 3, εκδ. Routledge 2014, σελ.351-361

2. ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: Ο ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ

2.1. Από τη «δήλωση προθέσεων»...προς την αποτελεσματική πρόσβαση στο δικαστή, μέχρι και..... την (α)κύρωση

Η δημόσια διαβούλευση χρήζει δικονομικής προστασίας. Διαφορετική ερμηνεία θα είχε ως αποτέλεσμα η διοικητική αυτή διαδικασία να ισοδυναμεί με «δήλωση προθέσεων» των αρμοδίων αρχών προς το κοινό⁸⁵⁷ και ενδεχομένως θα επέφερε θέση πληροφορίας, η οποία δε θα επέφερε έννομες συνέπειες. Εξάλλου, τα δικαιώματα έχουν συνήθως αμφίδρομη σχέση με τα ένδικα βοήθημα και τη διαδικαστική προστασία⁸⁵⁸. Η αξίωση για ένδικη προστασία της δημόσιας διαβούλευσης συνεπάγεται αξίωση για αυθεντική διάγνωση επί της επίδικης έννομης σχέσης, αξίωση για την λήψη προσωρινών μέτρων και αξίωση για την αναγκαστική εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων⁸⁵⁹.

Αναφορικά με τη δυνατότητα για αυθεντική δικαστική διάγνωση, σε ορισμένες περιπτώσεις, ο νομοθέτης προβλέπει ρητά τα μέσα τόσο του δικαστικού όσο και του διοικητικού ελέγχου της διαβουλευτικής διαδικασίας. Ενδεικτικά, στην ελληνική έννομη τάξη, στην Κ.Υ.Α. 9269/470/2007 θεσπίζεται δικαίωμα αίτησης θεραπείας (στο οποίο ο νομοθέτης αναφέρεται έστω και «εκ περισσού», όπως υποστηρίζεται από κάποιες φωνές⁸⁶⁰). Επίσης προβλέπεται και ειδική διοικητική προσφυγή, η απόφαση επί της οποίας προσβάλλεται με αίτηση ακύρωσης⁸⁶¹. Ο έλεγχος, στο συγκεκριμένο παράδειγμα, είναι έλεγχος νομιμότητας. Επίσης στην ίδια Κ.Υ.Α.

⁸⁵⁷ ΔΕΕ, Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation κατά Bezirkshauptmannschaft Gmünd, C-664/15, Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Eleanor Sharpston της 12ης Οκτωβρίου 17, όπ.π. σκ. 103

⁸⁵⁸ Βλ. Sir William Wade, Christopher Forsyth, Administrative Law, εκδ. 11^η Oxford University Press, 2014, σελ. 477, οι οποίοι αναφέρουν χαρακτηριστικά «Rights depend upon remedies. Legal history is rich in examples of rules of law which have been distilled from the system of remedies, as the remedies have extended and adapted from one class case to another. There is no better example than habeas corpus. This remedy, since the sixteenth century the chief counterstone of personal liberty, grew out of the medieval writ which at first played in inconspicuous part in the law of procedure it was used to secure the appearance of a party, in particular where he was in detention by some inferior court. It was later invoked to challenge detention by the king and by the Council; and finally It became the standard procedure by which the legality of any imprisonment could be tested. **The right to personal freedom was almost a by-product of the procedural rules** »

⁸⁵⁹ Φλαβία Αραμπατζή, Η δικαστική αναστολή εκτέλεσης των διοικητικών πράξεων στις ακυρωτικές διαφορές (Προϋποθέσεις - διαδικασία), Δ.Π.Θ. 2017, https://repo.lib.duth.gr/jspui/bitstream/123456789/10813/1/Arabatze%20Flavia_2017.pdf (τ. πρόσβαση στις 12-03-2019), σελ. 13 παραπ. σε Η προσωρινή δικαστική προστασία στις φορολογικές διαφορές, Δ. Ράικος, Αντ. Σάκκουλα Αθήνα Κομοτηνή 1993, σελ. 56

⁸⁶⁰ «Ως γνωστόν, στο άρθρο 24 ΚΔΔιαδ.(Ν.2690/1999) περιγράφονται οι άτυπες διοικητικές προσφυγές, ήτοι η αίτηση θεραπείας.... Επομένως, θα μπορούσαμε να επισημάνουμε ότι ο νομοθέτης στο άρθρο 3 της υπ' αριθ. 9269/470/2007 Κ.Υ.Α. ως εκ περισσού προβαίνει στη νομοθετική πρόβλεψη της αίτησης θεραπείας ως δικαίωμα του διοικουμένου για το διοικητικό έλεγχο της πράξης, διότι ακόμη και αν δεν την προέβλεπε ως δυνατότητα σε κάθε περίπτωση ο διοικουόμενος θα μπορούσε να ασκήσει αίτηση θεραπείας, διότι αυτή ανήκει στις άτυπες προσφυγές» Βλ. Γεώργιος Κ. Βασιλειάδης, Η Περιβαλλοντική Δίκη, Μεταπτυχιακή Εργασία, Α.Π.Θ. Θεσσαλονίκη, Νοέμβριος 2018, Σελ. 57. Έλκεται σημειωτέον το δικαίωμα αυτό από το άρθρο 10 του Συντάγματος. Επιπλέον μάλιστα σύμφωνα με το άρθρο 25 ΚΔΔ/σίας «Όπου προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, ο ενδιαφερόμενος, για την αποκατάσταση υλικής ή ηθικής βλάβης των έννομων συμφερόντων του που προκαλείται από διοικητική πράξη, **μπορεί**, με προσφυγή του, η οποία ασκείται ενώπιον του προβλεπόμενου από τις διατάξεις αυτές διοικητικού οργάνου και μέσα στην οριζόμενη από τις ίδιες προθεσμία, να ζητήσει, κατά περίπτωση, την ακύρωση ή την τροποποίηση της πράξης.»Σημειωτέον, όμως, ότι στις προϋποθέσεις άσκησης αιτήσεως θεραπείας έγκειται η μη πρόβλεψη εκ του νόμου ειδικής ή ενδικοφανούς προσφυγής βλ. ΣτΕ εν συμβουλίω: 193/2010 <https://www.prevedourou.gr> (τ. πρόσβαση στις 21-03-2020),

⁸⁶¹ Κ.Υ.Α. 9269/470/2007, Άρθρο 3 παρ. 1.β.3.

προβλέπεται και δικαίωμα (εκ περισσού πάλι) η δυνατότητα άσκησης αγωγής αποζημίωσης ενώπιον του αρμοδίου Δικαστηρίου, σύμφωνα με τις διατάξεις περί αστικής ευθύνης⁸⁶². Η προκαταρκτική ή και η μεταγενέστερη διαβούλευση αρχίζει με την πρόσκληση προς υποβολή σχολίων και ολοκληρώνεται συνήθως με ένα πρακτικό επεξεργασίας σχολίων. Η πρόσκληση δεν είναι εκτελεστέα διοικητική πράξη. Δεν μπορεί λοιπόν να προσβληθεί με αίτηση ακύρωσης. Αν, ωστόσο, η πρόσκληση περιλαμβάνει εξαιρετικά συντεταγμένες προθεσμίες ή άλλα ελαττώματα, που αφορούν στη διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης, μπορεί ο διοικούμενος να αιτηθεί τον έλεγχο νομιμότητας της διαδικασίας, μέσω των μέσων διοικητικού ελέγχου.

Το πρακτικό επεξεργασίας, να λέγεται ενδεικτικά «δήλωση»⁸⁶³ ή «έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης, στην οποία παρουσιάζονται ομαδοποιημένα τα σχόλια και οι προτάσεις όσων έλαβαν μέρος στη διαβούλευση και τεκμηριώνεται η ενσωμάτωσή τους ή μη στις τελικές διατάξεις»⁸⁶⁴, αν συντάσσεται από μια δημόσια υπηρεσία. Χαρακτηρίζεται επίσης «τέχος καταγραφής απόψεων φορέων/κοινού και διατύπωσης απαντήσεων-εισηγήσεων επ' αυτών»⁸⁶⁵, αν συντάσσεται από τον ανάδοχο ενός έργου, που περιλαμβάνει διαβούλευση(π.χ. εκπόνηση Ε.Π.Μ). Το πρακτικό αυτό δεν επιφέρει μια άμεση μεταβολή στον εξωτερικό νομικό κόσμο, δε δημιουργεί μια νέα πραγματική κατάσταση για τους διοικούμενους. Επομένως, δεν είναι εκτελεστέα διοικητική πράξη. Υπάρχει, όμως, και η περίπτωση, η επεξεργασία των σχολίων αυτών να φαίνεται κατευθείαν στην τελικώς εκδοθείσα πράξη, οπότε, αν αυτή η πράξη είναι εκτελεστέα, προσβάλλεται⁸⁶⁶. Ακόμη, μια δημόσια αρχή δύναται να διεξάγει διαβούλευση, διατηρώντας απλά ως αρχείο τα σχόλια, χωρίς άμεση επεξεργασία αυτών, για μελλοντική ενδεχομένως χρήση.

Είναι απαραίτητο να σημειωθεί ότι υπάρχουν και κατηγορίες διαφορών, που σχετίζονται με τη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, όπου, σε ορισμένες έννομες τάξεις, ο νομοθέτης επιλέγει να υιοθετήσει το μοντέλο του ελέγχου ουσίας. Ένα τέτοιο χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η διαδικασία έγκρισης των περιβαλλοντικών ενώσεων, για συμμετοχή στα διαβουλευτικά όργανα στη γαλλική έννομη τάξη. Σε αυτές τις περιπτώσεις, τίθενται συγκεκριμένες προϋποθέσεις εκ του νόμου, με κριτήρια κυρίως τη διάρκεια και την αντιπροσωπευτικότητα της νομικής ένωσης⁸⁶⁷, που επιδιώκει να καταστεί μέλος ενός διαβουλευτικού οργάνου. Υπάρχει, επιπλέον, μια διαβάθμιση μεταξύ των ειδών νομιμοποίησης,

⁸⁶² Κ.Υ.Α. 9269/470/2007, Άρθρο 3 παρ. 2.1

⁸⁶³ Οδηγία 2001/42/ΕΚ, Άρθρο 9 παρ.1 β) της Οδηγίας σύμφωνα με την οποία τίθενται στη διάθεση των ενημερωνόμενων από τα Κράτη μέλη «συνοπτική δήλωση σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο ενσωματώθηκαν τα περιβαλλοντικά ζητήματα στο σχέδιο ή πρόγραμμα και σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο, σύμφωνα με το άρθρο 8, ελήφθησαν υπόψη η περιβαλλοντική μελέτη που εκπονήθηκε σύμφωνα με το άρθρο 5, τυχόν γνώμες που εκφράστηκαν σύμφωνα με το άρθρο 6 και τα αποτελέσματα των διενεργηθεισών σύμφωνα με το άρθρο 7 διαβουλεύσεων, καθώς και σχετικά με τους λόγους για τους οποίους επελέγη το σχέδιο ή πρόγραμμα όπως εγκρίθηκε, λαμβάνοντας υπόψη και τις άλλες λογικές εναλλακτικές δυνατότητες που εξετάστηκαν»

⁸⁶⁴ Ν. 4622/2019, Άρθρο 61 παρ.4

⁸⁶⁵ Βλ. ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Διεύθυνση Προστασίας Βιοποικιλότητας, Εδάφους και Διαχείρισης Αποβλήτων, Τμήμα Βιοποικιλότητας και Προστατευόμενων Περιοχών, ΤΕΥΧΟΣ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ - ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΠΡΟΔΙΑΓΡΑΦΩΝ, ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ: Εκπόνηση ΕΠΜ και ΣΔ για τις περιοχές του δικτύου Natura 2000, <http://www.ypeka.gr/LinkClick.aspx?fileticket=0xxOVLg42VQ%3D&tabid=473&language=el-GR> (τ. πρόσβαση στις 27-02-2020), σελ. 15

⁸⁶⁶ Για παράδειγμα, μια Α.Ε.Π.Ο. που εκδόθηκε κατόπιν δημόσιας διαβούλευσης είναι εκτελεστέα διοικητική πράξη.

⁸⁶⁷ Michel Prieur, Julien Bétaille, Marie-Anne Cohendet, Hubert Delzangles, Jessica Makowiak, Pascale Steichen, ό.π., σελ. 176-177

που χορηγείται στην εκάστοτε νομική ένωση⁸⁶⁸. Η έγκριση αυτή ισχύει για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, ανανεώνεται και μπορεί να παυθεί, εφόσον η ένωση παύει πλέον να πληροί τα κριτήρια⁸⁶⁹. Σύμφωνα με τη γαλλική νομολογία, όμως, η ύπαρξη αυτών των διατάξεων δε συνιστά περιορισμό στο δικαίωμα της πρόσβασης στη δικαιοσύνη. Παρά ταύτα, δε σημαίνει ότι οι οργανισμοί, που δεν τους έχει χορηγηθεί αντίστοιχη έγκριση, δεν μπορούν προσφύγουν ενώπιον των δικαστικών αρχών, για ένα θέμα που τους αφορά, εφόσον δικαιολογούν επαρκώς έννομο συμφέρον⁸⁷⁰.

Οι αποφάσεις αυτές, ωστόσο, που αφορούν ειδικά στην έγκριση ή απόρριψη χορήγησης νομιμοποίησης φορέων συμμετοχής στα διαβουλευτικά όργανα υπάγονται, σύμφωνα με το Γαλλικό Κώδικα Περιβάλλοντος, σε έλεγχο ουσίας⁸⁷¹. Η νομοθετική επιλογή του δικαστικού μοντέλου ελέγχου, στην προκειμένη περίπτωση, έδωσε στο δικαστή την ευχέρεια να προβεί σε έλεγχο των αρνήσεων, ιδίως της διοίκησης, για χορήγηση έγκρισης «με ακάλυπτο το πρόσωπο» και όχι όπως «προηγουμένως» συνέβαινε «σιωπηρά»⁸⁷². Αποβλέπει δηλαδή σε ένα διττό σκοπό: Στον ουσιαστικό έλεγχο των διοικητικών οργάνων και των κινήτρων επί των οποίων χωρεί η άρνηση της έγκρισης⁸⁷³, αλλά και στον περιορισμό της κατάχρησης δικαιώματος από πλευράς των αιτουμένων ΜΚΟ⁸⁷⁴

Πέραν αυτών, η πρόσβαση στον δικαστή, δεν αρκεί απλώς να υπάρχει, πρέπει να είναι πλήρης και αποτελεσματική. Αυτό ισχύει και για την προστασία του δικαιώματος στη διαβούλευση. Ο δικαστής, όπως ήδη αναφέρθηκε, έχει εξουσία να λάβει προσωρινά μέτρα προς

⁸⁶⁸ «agrément» και «double agrément ή super agrément». Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τη διαδικασία βλ. <https://www.service-public.fr/associations/vosdroits/F638> (τ. πρόσβαση στις 02-03-2020)

⁸⁶⁹ Michel Prieur, Julien Bétaille, Marie-Anne Cohendet, Hubert Delzangles, Jessica Makowiak, Pascale Steichen, όπ.π.

⁸⁷⁰ CE υπ' αριθμ. 352660 απόφαση της 25^{ης} Σεπτεμβρίου 2013 σκ. 19 «*Considérant que si les associations agréées pour la protection de l'environnement justifient, en application de l'article L. 142-1 du code de l'environnement, d'un intérêt à agir devant les juridictions administratives contre toute décision administrative en rapport avec leur objet et produisant des effets dommageables pour l'environnement et peuvent, sous certaines conditions, être mandatées, en vertu de l'article L. 142-3 du même code, par des personnes physiques pour agir en réparation de préjudices qu'elles ont subis à la suite d'infractions à la législation relative à la protection de l'environnement, ces dispositions ne font pas obstacle à ce que les associations non agréées engagent des instances devant les mêmes juridictions si elles justifient d'un intérêt suffisamment direct leur donnant qualité pour agir ; que, par suite, les dispositions de l'article R. 141-2 du code de l'environnement, qui définissent les conditions auxquelles est subordonnée la délivrance d'un agrément qui a notamment pour effet de faciliter l'accès au juge administratif, sans préjudice des règles de recevabilité qui encadrent, en principe, l'exercice des recours, n'apportent aucune restriction au droit d'agir en justice ; que le moyen tiré de la méconnaissance, par les dispositions contestées, des stipulations du premier paragraphe de l'article 6 et de l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne peut qu'être écarté ;*»

⁸⁷¹ Βλ. Code de l'Environnement, Article L141-1 (Modifié par LOI n°2012-1460 du 27 décembre 2012 - art. 15) <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 28-02-2020) «.....Ces associations sont dites "associations agréées de protection de l'environnement". Cet agrément est attribué dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Il est valable pour une durée limitée et dans un cadre déterminé en tenant compte du territoire sur lequel l'association exerce effectivement les activités énoncées au premier alinéa. Il peut être renouvelé. Il peut être abrogé lorsque l'association ne satisfait plus aux conditions qui ont conduit à le délivrer. [...] Les décisions prises en application du présent article sont soumises à un contentieux de pleine juridiction.»

⁸⁷² Léost Raymond, L'agrément des associations de protection de l'environnement, Revue Juridique de l'Environnement Τεύχος 2, εκδ. Persée 1995, https://www.persee.fr/doc/AsPDF/rjenv_0397-0299_1995_num_20_2_3197.pdf (τ. πρόσβαση στις 02-03-2020), σελ. 267 «*En soumettant le contentieux de l'agrément à un contentieux de pleine juridiction, le nouvel article L. 252-1 du Code rural officialise un contrôle normal du juge administratif sur les motifs du refus d'agrément. Le juge administratif pourra exercer un contrôle à visage découvert qu'il exerçait de façon implicite antérieurement.*»

⁸⁷³ Léost Raymond, όπ.π. « retraits injustifiés ou "politiques"»

⁸⁷⁴ Léost Raymond, όπ.π.

διασφάλιση ενός δικαιώματος κατά της διοίκησης. Ωστόσο, η γενικότερη αυτή θέση περί δυνατότητας διαταγής προσωρινών μέτρων κατά των οργάνων της διοίκησης δεν καταγράφεται πάντα ως δεδομένη. Αναφέρεται, για παράδειγμα, στη βιβλιογραφία για την έννομη τάξη του Ηνωμένου Βασιλείου ότι μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1980, οπότε αναθεωρήθηκε το τότε ισχύον καθεστώς, λόγω και της επιρροής του ενωσιακού δικαίου, ήταν κρατούσα η άποψη ότι κανένα προσωρινό μέτρο δεν μπορούσε να χορηγηθεί κατά του Στέμματος και των υπηρετούντων σε αυτό⁸⁷⁵.

Για την προσωρινή προστασία του δικαιώματος στη διαβούλευση, ισχύουν γενικά οι προϋποθέσεις, που εφαρμόζονται ως κριτήρια χορήγησης μέτρων. Τέτοια είναι η αναστολή εκτέλεσης της διοικητικής πράξης, η προσωρινή ρύθμιση κατάστασης ή προσωρινή διαταγή, όπως εξειδικεύονται κάθε φορά μέσα από το νόμο και τη νομολογική πρακτική⁸⁷⁶. Η λήψη των κατάλληλων ασφαλιστικών μέτρων, δε θα πρέπει να οδηγεί σε πλήρη ικανοποίηση δικαιώματος. Δεν επιτρέπεται δηλαδή να λαμβάνονται μέτρα με ταυτόσημα αποτελέσματα με αυτά της εκτέλεσης της απόφασης, έστω και αν τα ασφαλιστικά μέτρα βασίζονται σε σοβαρή αμφιβολία περί της νομιμότητας της κυρίως προσβαλλομένης πράξης⁸⁷⁷.

⁸⁷⁵Βλ. Law Commission No 226, Administrative Law: judicial review and statutory appeals, House of Commons 26 October 1994,

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228935/0669.pdf (τ. πρόσβαση στις 11-03-2020), σελ. 53-55 «*When the Commission's 1976 report was implemented it was generally accepted that no interim relief could be granted against the Crown or the Crown servants, and the Commission's recommendation that Courts should be empowered to declare the terms of an interim injunction which it would otherwise have granted, but for the Crown's special position, was left unimplemented. The general view was that the prohibition in section 21 (1) (a) of the Crown Proceedings Act 1947 on the court granting an injunction in any civil proceedings against the Crown prohibited both final and interim injunctions. The position has changed radically since the revision of Order 53 in the light of our earlier report [...] The House of Lords then held that where the European Community rights are involved (even only putative rights), the courts have jurisdiction to grant an interim injunction against ministers of the Crown and also to display an Act of Parliament [...]. In the late 1980s it was argued that the enactment of section 31 (2) of the Supreme Court Act 1981 and the introduction of the revised Order 53, rule 3 (10) had given courts power to grant injunctions (and hence interim injunctions against officers of the Crown, and also against government ministers acting under statutory powers in their own name, thought not against the Crown itself. This argument, which had support both in the case law and in the commentary, was finally rejected by the House of Lords in R v Secretary of State for Transport, ex parte Factormame Ltd ("Factormame (No1)"): It was held in that case that the court had no power to grant an interim injunction against a minister of the Crown. At that state there was therefore a difference between domestic case and Community cases which, in our view was anomalous [...]. Once section 21 of the Crown Proceedings Act was out of the way, section 31(2) of the Supreme Court Act 1981 and Order 53 rule 3 (10) provided positive authority for interim injunctions*»

⁸⁷⁶ Ενδεικτικά: α) για Ηνωμένο Βασίλειο βλ. American Cyanamid Co v Ethicon Ltd [1975] AC 396, β) για Ελληνικό δίκαιο, Κωστής Δεδελετάκης, Προσωρινή Προστασία κατ'άρθρο 52 π.δ. 18/89 <https://kostisdedeletakis-edd.gr/> (τ. πρόσβαση στις 12-03-2020),

γ) για ενωσιακό δίκαιο, Guus Borchardt, The Award of Interim Measures by the European Court of Justice, Common Market Law Review Τόμος 22, Τεύχος 2 εκδ. Martinus Nijhoff Publishers 1985, <https://heinonline.org/> (τ. πρόσβαση στις 12-03-2020) σελ. 203-236 και

δ) για Γαλλία βλ. Gilles BACHELIER, Dossier 290 – Les référés décembre 2019, Dalloz professionnels Pratique du contentieux administratif, <https://www.dalloz.fr> (τ. πρόσβαση στις 12-03-2020) και Alix Périn, Contentieux Administratif, εκδ. 1^η Dalloz Collection Mémentos 2020, σελ. 166-181

⁸⁷⁷ Βλ. ενδεικτικά, Le juge du référé-suspension ne peut pas se substituer aux juges du fond – Conseil d'Etat 23 octobre 2015, AJDA Τεύχος 3^ο εκδ. Dalloz 2016, σελ. 131 «*Saisi de cette ordonnance, le Conseil d'Etat a rappelé que les mesures prescrites par le juge du référé-suspension, "alors qu'il se borne à relever l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de la décision en litige, doivent présenter un caractère provisoire" (CE 20 mai 2009, n° 317098, Ministre de la défense, Lebon T. ; AJDA 2009. 1623, note M.-C. Runavot ; AJFP 2009. 230 et les obs.). Dès lors, il ne peut, "sans excéder sa compétence, ordonner une mesure qui aurait des effets en tous points identiques à ceux qui résulteraient de l'exécution par l'autorité administrative d'un jugement annulant la décision administrative contestée"*»

Σε ορισμένες περιπτώσεις, μάλιστα, το δικαίωμα για προσωρινή δικαστική προστασία για τη συμμετοχή του κοινού προβλέπεται εκ του νόμου, όπως συμβαίνει στην περίπτωση άρθρου L. 123-16 του Γαλλικού Κώδικα Περιβάλλοντος⁸⁷⁸. Στην έννομη αυτή τάξη, επιπλέον, αναπτύχθηκε νομολογία για λήψη ασφαλιστικών μέτρων εξαιτίας παραβίασης του δικαιώματος της ενημέρωσης και συμμετοχής του κοινού στη λήψη αποφάσεων λόγω κενών ή ασαφειών του νομοθετικού καθεστώτος για έργα ή δραστηριότητες, που άπτονται έγκρισης περιβαλλοντικών όρων. Αναφέρεται, πιο αναλυτικά, στη βιβλιογραφία, η περίπτωση συγκεκριμένα του καθεστώτος των εγκαταστάσεων ανεμογεννητριών, πριν αυτό μεταρρυθμιστεί με το νόμο υπ' αριθμ.. 2003-8 της 3^{ης} Ιανουαρίου 2003⁸⁷⁹. Σύμφωνα με το προηγούμενο καθεστώς, μια μελέτη επιπτώσεων δεν ήταν υποχρεωτική παρά μόνο στην περίπτωση που το έργο είχε κόστος από 1.829.388,21 ευρώ και άνω, οι εγκαταστάσεις μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας είχαν τάση από 63.000 Volt και άνω και η έκτασή του ήταν τουλάχιστον 25 εκτάρια⁸⁸⁰. Καμία, όμως, υποχρέωση για δημόσια διαβούλευση δε θεσπιζόταν έως τότε από τις διατάξεις του εθνικού δικαίου⁸⁸¹. Ωστόσο, η Οδηγία 97/11/EK του Συμβουλίου της 3ης Μαρτίου 1997, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον, που έπρεπε να μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο, έως τις 14 Μαρτίου του 1999, επέβαλε την υποχρέωση ενημέρωσης και διαβούλευσης με το κοινό⁸⁸². Εν προκειμένω, ο δικαστής των ασφαλιστικών μέτρων έκρινε ως ουσία βάσιμο το αίτημα αναστολής των αποφάσεων του Περιφερειάρχη, βάσει των οποίων αδειοδοτούνταν η εγκατάσταση επτά αιολικών μονάδων, γιατί «η αδειοδότησή τους ακολούθησε μιας μελέτης επιπτώσεων, της οποίας τα αποτελέσματα δεν ήρθαν προς γνώση του κοινού, λήφθηκαν υπό συνθήκες μη συμβατές με την οδηγία της 27 Ιουνίου 1985, όπως τροποποιήθηκε», ισχυρισμός που μπορεί «αναφορικά με την κατάσταση της εγκατάστασης, να δημιουργήσει μια **σοβαρή αμφιβολία** σχετικά με τη νομιμότητα των αποφάσεων»⁸⁸³. Το νομικό καθεστώς των αιολικών εγκαταστάσεων, όπως ρυθμίστηκε στη συνέχεια, με το νόμο υπ' αριθμ. 2003-590 της 2ας Ιουλίου 2003 και δη στο άρθρο 533-2 του Γαλλικού Κώδικα περιβάλλοντος, προέβλεπε υποχρέωση για δημόσια έρευνα για στις αιολικές εγκαταστάσεις, που υπερέβαιναν τα 2,5 MW, με σκοπό την εναρμόνιση με το ενωσιακό

⁸⁷⁸ Code de l'Environnement, Άρθρο L. 123-16 <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 20-03-2020) «*Le juge administratif des référés, saisi d'une demande de suspension d'une décision prise après des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, fait droit à cette demande si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci.*

Il fait également droit à toute demande de suspension d'une décision prise sans que l'enquête publique requise par le présent chapitre ou que la participation du public prévue à l'article L. 123-19 ait eu lieu.

Tout projet d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale ayant donné lieu à des conclusions défavorables du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête doit faire l'objet d'une délibération motivée réitérant la demande d'autorisation ou de déclaration d'utilité publique de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement de coopération concerné.»

⁸⁷⁹ Karelle Diot, Le nouveau régime juridique d'implantation des parcs éoliens, Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel, Τεύχος 4^ο, εκδ. Lamy 1η Σεπτεμβρίου 2004, <https://www.lamyline.fr/> (τ. πρόσβαση στις 10-03-2020), σελ. 29

⁸⁸⁰ Karelle Diot, όπ.π., σελ. 29

⁸⁸¹ Karelle Diot, όπ.π., σελ.29 «*Avant la loi no 2003-8 du 3 janvier 2003, précitée, relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, sans parler véritablement d'un vide juridique, le régime d'implantation des éoliennes n'était pas clairement défini... Concrètement, lorsqu'un parc éolien dépassait les 1,3 à 1,5 MW, il avait toutes les chances d'être soumis à étude d'impact. Enfin, aucune concertation du public n'était exigée. En effet, aucun texte national n'imposait de consulter les riverains et les personnes intéressées pas l'implantation d'éoliennes.»*

⁸⁸² Karelle Diot, όπ.π.

⁸⁸³ Karelle Diot, όπ.π., η οποία αναφέρεται σε Conseil d'État, Section du contentieux, 10ème Sous-section, Décision n° 259001 du 3 mars 2004, Sté Ploudalmezeau Breiz Avel c/ Association pour la protection des sites des Abers

δίκαιο⁸⁸⁴. Όπως σημειώνουν οι Prieur κ.ά. το νομοθετικό διάταγμα υπ' αριθμ. 2017- 80 της 26ης Ιανουαρίου 2017 κατήγγησε τις διατάξεις αυτές και οι αιολικές εγκαταστάσεις υπόκεινται σε περιβαλλοντική αδειοδότηση και διαβούλευση στο πλαίσιο της νομοθετικής ταξινόμησής τους ως έργα⁸⁸⁵.

Πάντως, η βιβλιογραφία αναφέρεται στην υπόθεση Križan κ.λπ. κατά Slovenská inšpekcia životného prostredia, στην οποία τέθηκε το ερώτημα αν η ένδικη προστασία του κοινού κατά την Οδηγία Ο.Π.Ε.Ρ.⁸⁸⁶ και την Οδηγία Ε.Π.Ε.⁸⁸⁷ συνεπάγεται ότι το κοινό έχει δικαίωμα να αιτηθεί τη λήψη διοικητικού ή δικαστικού ασφαλιστικού μέτρου, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία. Το ΔΕΕ αποφάνθηκε ότι ο εθνικός δικαστής μπορεί να διατάξει προσωρινά μέτρα, όπως η αναστολή εκτέλεσης χορηγηθείσης άδειας, τα οποία να είναι πρόσφορα να αποτρέψουν, εν ανάγκη, τις ρυπάνσεις που η εκτέλεση αυτή συνεπάγεται, εν αναμονή οριστικής απόφασης. Πρόκειται, για την ακρίβεια, για εγγύηση της αποτελεσματικότητας του δικαιώματος πρόσβασης των μελών του ενδιαφερόμενου κοινού στο αρμόδιο δικαστήριο, ή στο αρμόδιο ανεξάρτητο και αμερόληπτο όργανο, που ορίζεται σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο⁸⁸⁸. Όπως παρατήρησε η Γενική Εισαγγελέας Kokkot, αποτελεί έκφανση του άρθρου 47 του Χ.Θ.Ε.Ε.⁸⁸⁹ και η απόφαση περί προσωρινής προστασίας οφείλει να λαμβάνεται σύμφωνα με την αρχή της δίκαιης δίκης, έκφανση της οποίας αποτελεί και το δικαίωμα ακρόασης⁸⁹⁰. Ο εθνικός δικαστής, όμως, μπορεί σε ιδιαιτέρως επείγουσες περιπτώσεις να παραλείψει την ακρόαση ενός διάδικου μέρους, αλλά οφείλει να αναπληρώσει αυτή την υποχρέωση το συντομότερο δυνατό ή να καταστήσει δυνατή τουλάχιστον τη δικαστική αμφισβήτηση των επίμαχων μέτρων στο πλαίσιο ταχείας διαδικασίας, έτσι ώστε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να έχουν δικαίωμα να ακουστούν⁸⁹¹. Ο Ενωσιακός δικαστής, αναφορικά ιδίως με τα περιβαλλοντικά διαδικαστικά δικαιώματα, στα οποία εντάσσεται και η συμμετοχή του κοινού, τάχθηκε υπέρ της κατάργησης των εμποδίων στην πρόσβαση στη δικαιοσύνη και υπέρ της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητάς της⁸⁹².

⁸⁸⁴ Karelle Diot, όπ.π., σελ. 30, 31 «*Le nouveau régime juridique des éoliennes est désormais codifié dans le Code de l'urbanisme et dans le Code de l'environnement (L. no 2003-590, 2 juill. 2003, art. 98, dite loi « Urbanisme et Habitat », préc.)... Désormais, afin de se conformer à la directive CE no 97/11 du 3 mars 1997 précitée, modifiant la directive CEE no 85/337, à chaque fois qu'un projet d'implantation d'éoliennes dépasse les 2,5 MW, il est soumis à étude d'impact et à enquête publique (C. env., art. L. 553-2).*»

⁸⁸⁵ Michel Prieur, Julien Bétaille, Marie-Anne Cohendet, Hubert Delzangles, Jessica Makowiak, Pascale Steichen όπ.π., σελ. 1064 «*la loi 2003- 590 du 2 juillet 2003 insère ces dispositions à l'ancien article L 553- 3 C. envir. Les articles 553- 1 à 5 ont été abrogés par l'ordonnance no 2017- 80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale et repris par les articles L. 515- 44 à 47 C. envir. 4. Les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent classées ICPE sont donc soumises au régime de l'autorisation environnementale* »

⁸⁸⁶ Οδηγία 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου, της 24ης Σεπτεμβρίου 1996, σχετικά με την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρυπάνσεως, όπως τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό (ΕΚ) 166/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιανουαρίου 2006

⁸⁸⁷ Οδηγία 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον, όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2003/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Μαΐου 2003

⁸⁸⁸ ΔΕΕ, Križan κ.λπ. κατά Slovenská inšpekcia životného prostredia, C-416/10, Απόφαση του Δικαστηρίου(Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως) της 15ης Ιανουαρίου 2013, ECLI:EU:C:2013:8, σκ. 109

⁸⁸⁹ ΔΕΕ, Križan κ.λπ. κατά Slovenská inšpekcia životného prostredia, C-416/10, Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Juliane Kokott της 19ης Απριλίου 2012, όπ.π., σκ. 172

⁸⁹⁰ Ibid, σκ.175

⁸⁹¹ Ibid, σκ. 176

⁸⁹² Jean Félix Delile, La protection juridictionnelle dans la matière environnementale en droit de l'Union européenne : la victoire de l'incohérence, σε Julien Bétaille (επιμ.) LE DROIT D'ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE

Στην ελληνική έννομη τάξη, η τήρηση της διαδικασίας συμμετοχής του κοινού από τη διοίκηση αντιμετωπίζεται και με μια διαφορετική προοπτική. Η τήρησή της αποτελεί ένα πρόσθετο επιχείρημα υπέρ της απόρριψης χορήγησης ασφαλιστικών μέτρων. Η Επιτροπή Αναστολών του ΣτΕ έχει απορρίψει, για παράδειγμα, αίτηση αναστολής, κρίνοντας ότι «οπωσδήποτε απορριπτέος τυγχάνει και ο ισχυρισμός της ότι θα αναγκαστεί να απολύσει προσωπικό που είχε προσλάβει την Άνοιξη, καθόσον το σχέδιο της προσβαλλόμενης κανονιστικής απόφασης είχε τεθεί σε δημόσια διαβούλευση ήδη από το Νοέμβριο του 2016, η δε απόφαση δημοσιεύθηκε τον Μάρτιο και, συνεπώς, η αιτούμενη είχε τη δυνατότητα να προγραμματίσει τις επιχειρηματικές της επιλογές»⁸⁹³.

Για την αποτελεσματική δικαστική προστασία του δικαιώματος συμμετοχής του κοινού, εφαρμόζονται, επιπλέον, και άλλες γενικότερες αρχές που διέπουν το δικαίωμα πρόσβασης στα δικαστήρια, όπως η αρχή του μη απαγορευτικού κόστους⁸⁹⁴, που χαρακτηριστικά αναδεικνύεται μέσα από την καθοδηγητική υπόθεση «Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου»⁸⁹⁵. Για την εφαρμογή αυτών, λαμβάνεται υπόψη τόσο το έννομο συμφέρον του ιδιώτη, που αποβλέπει στην προστασία των συμφερόντων του όσο όμως και το γενικότερο δημόσιο συμφέρον, στο οποίο αποσκοπούν οι εν λόγω διαφορές⁸⁹⁶.

Ο διοικούμενος, όπως ήδη αναφέρθηκε, έχει αξίωση για εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων είτε επιφέρουν ακύρωση μίας διοικητικής πράξης είτε ο δικαστής αναπέμπει την πράξη στη διοίκηση. Η αναπομπή λόγω του χαρακτήρα της δημόσιας διαβούλευσης ως προπαρασκευαστικής διοικητικής πράξης, μπορεί να λάβει χώρα για λόγους αποτελεσματικότητας και οικονομίας της διοικητικής δράσης. Στην αγγλική απόφαση *Berkeley v. Secretary of State for the Environment*, αναφέρεται καταρχήν η γνώμη του Γενικού Εισαγγελέα Elmer για στέρηση άσκησης το δικαιώματος ακρόασης, που απορρέει από το κοινοτικό δίκαιο⁸⁹⁷. Στην απόφαση αυτή τονίζεται χαρακτηριστικά ότι ανεξαρτήτως του αν και κατά πόσο η γνώμη που θα εκφρασθεί είναι αποτέλεσμα πλάνης, η έκφραση της άποψης αυτής

D'ENVIRONNEMENT, Συλλογή Actes de colloques de l'IFR, 26, εκδ. Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole και LGDJ - Lextenso 2016, <https://books.openedition.org/putc/1017> (τ. πρόσβαση στις 10-03-2020), σελ. 91-124

⁸⁹³ ΣτΕ Ε.Α. 135/2017, σκ. 6

⁸⁹⁴ Βλ. ενδεικτικά *R. (on the application of Garner) v Elmbridge BC* [2010] EWCA Civ 1006; [2011] 3 All E.R. 418; [2010] 7 WLUK 899 (CA (Civ Div)) σκ.39 « *Both Aarhus and the directive are based on the premise that it is in the public interest that there should be effective public participation in the decision-making process in significant environmental cases (those cases that are covered by the EIA and IPPC directives); and an important component of that public participation is that the public should be able to ensure, through an effective review procedure that is not prohibitively expensive, that such important environmental decisions are lawfully taken. In summary, under community law it is a matter of general public importance that those environmental decisions subject to the directive are taken in a lawful manner, and, if there is an issue as to that, the general public interest does require that that issue be resolved in an effective review process. The Corner House principles are judge-made law and in accordance with the Marleasing principle those judge-made rules for PCOs must be interpreted and applied in such a way as to secure conformity with the directive.* »

⁸⁹⁵ ΔΕΕ, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, C-530/11, Απόφαση του Δικαστηρίου (δεύτερο τμήμα) της 13ης Φεβρουαρίου 2014, ό.π.

⁸⁹⁶ Estelle Brosset, Eve Truilhé-Marengo, L'accès au juge dans le domaine de l'environnement : le hiatus du droit de l'Union européenne, RDLE, Χρονικό Τεύχος 7, 2018 <http://www.revuedlf.com/droit-ue/laccess-au-juge-dans-le-domaine-de-lenvironnement-le-hiatus-du-droit-de-lunion-europeenne/> (τ. πρόσβαση στις 10-03-2020)

⁸⁹⁷ Δ.Ε.Κ., Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV και λοιποί κατά Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, C-72/95, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέως Elmer της 26ης Μαρτίου 1996, ECLI:EU:C:1996:135, σκ. 70

από έναν πολίτη, σε μία «σφαιρική» και «δημοκρατική διαδικασία», όπως η Ε.Π.Ε., συνιστά ένα «άμεσα εκτελεστό δικαίωμα»⁸⁹⁸.

Στο παρόν κεφάλαιο θα εξεταστούν, πιο αναλυτικά, τα κριτήρια παραδεκτού και βασιμότητας, όπως έχουν προκύψει μέσα από τη νομολογία των κυρίως ενδίκων βοηθημάτων, που αφορούν στη δημόσια διαβούλευση. Η νομολογία αυτή αποδεικνύεται περισσότερο πλούσια για τα θέματα αυτά σε σχέση με τις άλλες δύο αναφερθείσες οπτικές της δικονομικής προστασίας της συμμετοχής του κοινού. Πρίσμα αυτής της ανάλυσης είναι η ευχέρεια και εξουσία του δικαστή να προστατεύσει το δικαίωμα στη δημόσια διαβούλευση σε σχέση με τη νομοθετική κατοχύρωση. Όπως παρατηρήθηκε, στο προηγούμενο κεφάλαιο, το σύγχρονο νομοθετικό πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης έχει διανθιστεί και εξελιχθεί σημαντικά. Τα τελευταία τουλάχιστον είκοσι χρόνια παρατηρείται εμβάθυνση αναφορικά με τις επιμέρους προδιαγραφές προστασίας του δικαιώματος αυτού, η οποία συνακόλουθα ανατροφοδότησε και τη νομολογία. Θα επιχειρηθεί αρχικά να σκιαγραφηθεί ειδικότερα ο βαθμός πρόσβασης των φορέων του δικαιώματος στα δικαστήρια, με κριτήριο την προθεσμία και το έννομο συμφέρον. Στη συνέχεια, θα αναλυθούν ειδικότερα τα ερωτήματα της καθαυτό υποχρέωσης για δημόσια διαβούλευση και της υποχρέωσης για τήρηση συγκεκριμένων προϋποθέσεων αυτής εν γένει.

Ακολούθως, θα εξεταστούν τρία ειδικά ζητήματα συμμετοχής του κοινού: α) η προστασία της διασυνοριακής διαβούλευσης, β) η προστασία της προκαταρκτικής διαβούλευσης στις δημόσιες συμβάσεις και γ) η αστική ευθύνη του Δημοσίου, λόγω διαβούλευσης. Οι δύο πρώτες περιπτώσεις αποτελούν ειδικά θεσπισμένες μορφές συμμετοχής του κοινού, που άπτονται ειδικής δικονομικής μεταχείρισης λόγω της φύσεως των πράξεων για τις οποίες διεξάγεται η συμμετοχή του κοινού. Το τελευταίο ζήτημα αφορά την αξίωση προς αποζημίωση, η οποία προβλέπεται και ειδικά, όπως αναφέρθηκε σε ορισμένες περιπτώσεις, ως μέσο προστασίας της συμμετοχής του κοινού εκ του νόμου.

Ο στόχος αυτών των αναλύσεων είναι να αναζητηθεί το κριτήριο σύμφωνα με το οποίο χαρακτηρίζεται ως προστατευτέα η δημόσια διαβούλευση. Ο νόμος ή ένα άλλο ευρύτερο σύνολο αρχών επιτάσσουν την τήρηση της αρχής της νομιμότητας, ειδικά για την προστασία της συμμετοχής του κοινού; Η χρησιμότητα αυτής της ανάλυσης έγκειται στο ότι ο αναγνώστης θα έρθει σε επαφή με περιπτώσεις που δεν έχουν αξιολογηθεί ακόμη στο ελληνικό δίκαιο ή που έχουν αξιολογηθεί διαφορετικά. Θα αποκτήσει, με αυτό τον τρόπο, μια ευρύτερη αντίληψη των κριτηρίων, που εφαρμόζονται για τη συμμετοχή του κοινού, αλλά και εργαλεία, με βάση τα οποία θα ελέγξει τη συνεκτικότητα της ερμηνείας των ελληνικών δικαστηρίων για το ερώτημα αυτό.

⁸⁹⁸ Ned Westaway, R (Champion) v North Norfolk District Council Analysis, Journal of Environmental Law, Τόμος 28 Τεύχος 3, εκδ. Oxford University Press Νοέμβριος 2016, σελ. 529 «*Berkeley is also memorable for its broad and purposive reading of EIA rights: a 'directly enforceable right of the citizen ... that requires the inclusive and democratic procedure prescribed by the Directive in which the public, however misguided or wrongheaded its views may be, is given an opportunity to express its opinion on the environmental issues'*», ο οποίος παραπεμπει σε Berkeley v SSETR [2001] 2 AC 603 και cf R (Hulme) v SSCLG [2010] EWHC 2386 (Admin)

2.2. ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΚΤΟ

2.2.1. Το Έννομο συμφέρον

2.2.1.1. Έννομο συμφέρον λόγω παράλειψης διεξαγωγής δημοσίας διαβούλευσης

Το έννομο συμφέρον, ειδικότερα, χαρακτηρίζεται ως η «θύρα»⁸⁹⁹ συμμετοχής του πολίτη στη διοικητική δράση· ως το έννομο όφελος που προκύπτει από τη διεξαγωγή δίκης⁹⁰⁰. Για την ακρίβεια, το έννομο συμφέρον συνίσταται στη δυνατότητα εισαγωγής ενός καθορισμένου ενδίκου βοηθήματος ή μέσου⁹⁰¹, στο δικαίωμα, δηλαδή, ενός διαδίκου να προσφύγει στο δικαστήριο⁹⁰². Σύμφωνα, επίσης, με τη θεωρία «η έννοια του εννόμου συμφέροντος αντιδιαστέλλεται από την έννοια του δικαιώματος, διότι είναι σαφώς ευρύτερη. Πρόκειται για το προστατευόμενο από την έννομη τάξη συμφέρον, το οποίο, αν και παρέχει προστασία σε ένα πρόσωπο, φυσικό ή νομικό, δεν του παρέχει την εξουσία να ικανοποιήσει μόνο του το συμφέρον αυτό»⁹⁰³.

Η συμμετοχή στη διοικητική διαδικασία της διαβούλευσης δε συνεπάγεται πάντα και έννομο συμφέρον για δικαστική προστασία λόγω παραβίασης της διαδικασίας διαβούλευσης. Το συμφέρον, δηλαδή, για συμμετοχή στη διοικητική διαδικασία με το έννομο συμφέρον για δικαστική προστασία, έναντι πλημμελειών της δημόσιας διαβούλευσης, δεν ταυτίζονται⁹⁰⁴. Συγκεκριμένα, υπάρχουν νομοθετικές ρυθμίσεις, όπως το άρθρο 9 παρ.2 της Συνθήκης του Ωρχους, που αναγνωρίζουν έννομο συμφέρον για την προστασία του δικαιώματος διαβούλευσης στο ενδιαφερόμενο κοινό και όχι στο κοινό γενικά (υπό την επιφύλαξη βέβαια της διακριτικής

⁸⁹⁹ Δημήτριος Πυργάκης, Το έννομο συμφέρον στη διοικητική δίκη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2017, σελ. 16-17, όπως παραθέτει «η την επιταγήν της Πολιτείας περιλαμβάνουσα πράξι των δημόσιων αρχών, εκδιδόμενη άνευ συμμετοχής του ενδιαφερομένου ιδιώτου, είναι προφανές ότι εκθέτει τα συμφέροντα τούτου εις μέγαν κίνδυνον, καθ' ου ουδέν ηδύνατο να ανιταχθή μέχρι της εξευρέσεως της περί αιτήσεως ακυρώσεως»

⁹⁰⁰ Αριάδνη Σκιαδά, Η ενεργητική νομιμοποίηση για την άσκηση αίτησης ακύρωσης κατά ατομικής διοικητικής πράξης, Α.Π.Θ. Διπλωματική Εργασία, Θεσσαλονίκη, Μάιος 2015, σελ. 19

⁹⁰¹ Arnaud Martinon, Pascale Deumier, Xavier Dupré de Boulois, Xavier Bioy, Laurence Burgorgue-Larsen, Romain Tinière, Grands arrêts du droit des libertés fondamentales, εκδ. Dalloz 2017, σελ. 20 «*“La possibilité d'introduire un recours déterminé”, synthétise l'intérêt à agir à sa plus simple expression (B. Stirn, « Intérêt » , Dictionnaire de la culture juridique, D. Alland, S. Rials (dir.), Paris, PUF 2003, 837).*»

⁹⁰² Paul Craig, Administrative Law, εκδ. 9η Sweet & Maxwell 2016, σελ. 759, ο οποίος για την ακρίβεια σημειώνει «*Locus standi is concerned with whether a particular claimant is entitled to invoke the jurisdiction of the court. This must be distinguished from justiciability, which asks whether the judicial process is suitable for the resolution of this type of dispute, whoever brings it to court*»

⁹⁰³ Χρυσούλα Μουκίου, Έννομο Συμφέρον και Actio Popularis - Η ελαστικότητα της έννοιας του εννόμου συμφέροντος στο πλαίσιο μεταβολής των κοινωνικών και οικονομικών δεδομένων, ΘΠΔΔ Τεύχος 89, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Αυγουστος-Σεπτέμβριος 2016, σελ. 732.

⁹⁰⁴ Όπως επισημαίνει η Duchaine αναφορικά με την δικαστική προστασία της διαβούλευσης στην έννομη τάξη του Quebec: «*Οι όροι του πρώτου εδαφίου του άρθρου 31.3 [του Νόμου περί ποιότητας περιβάλλοντος] δεν εφαρμόζουν κανένα περιορισμό, είναι αναγκαίο λοιπόν να σημειωθεί ότι ένας αιτούμενος, είτε είναι άτομο είτε ομάδα ή μια κοινότητα, δεν έχει να επιδείξει κανένα ιδιαίτερο έννομο συμφέρον προκειμένου να προβεί σε ένα αίτημα ακρόασης. Το έννομο συμφέρον του άρθρου 31.3 του Ν.π.π., δεν έχει κανένα περιορισμό και είναι κατ' ανάγκη πιο ευρύ από αυτό του άρθρου 19.3 του Ν.π.π. που αφορά στην αγωγή*» Βλ. Michel Belanger, Paule Halley, Accès à la Justice pour Protéger l'Environnement au Québec: Reflexions sur la Capacité à Agir des Particuliers et des Groupes Environnementaux, Revue de droit de McGill, Τόμος 62 Τεύχος 3, εκδ. McGill Faculté de Droit 2017, <https://www.erudit.org/fr/revues/mlj/2017-v62-n3-mlj03344/1042770ar/> (τ. πρόσβαση στις 03-09-2017), σελ. 615 παραπ. Σε Christine Duchaine, « Les recours visant le respect des lois environnementales à la portée des citoyens : l'émergence d'une autorité de contrôle sociétale »

ευχέρειας κάθε έννομης τάξης⁹⁰⁵). Στη νομολογία του ΔΕΕ, σημειώνεται ότι «η συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σχετικών με το περιβάλλον είναι αυτοτελής και εξυπηρετεί διαφορετικό σκοπό από την ένδικη προσφυγή, η οποία μπορεί ενδεχομένως να ασκηθεί κατά της απόφασης που λαμβάνεται με το πέρας της προαναφερθείσας διαδικασίας»⁹⁰⁶. Αυτό συμβαίνει, γιατί η συμμετοχή σε διαβούλευση μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να μη σχετίζεται με τη βλάβη ή την ωφέλεια, που επιφέρει η έκδοση της διοικητικής πράξης στους συμμετέχοντες σε αυτή. Για παράδειγμα, όπως αναφέρει η Λ. Παπαδοπούλου, «ένας αλλοδαπός που μαθαίνει ελληνικά στην πατρίδα του λαμβάνει μέρος από εκεί στην ηλεκτρονική διαβούλευση για να κάνει εξάσκηση στη γλώσσα»⁹⁰⁷. Δεν πληρούται, λοιπόν, στην περίπτωση αυτή η προϋπόθεση της βλάβης από τη διοικητική πράξη, είτε υλικής είτε ηθικής⁹⁰⁸, η οποία πρέπει να προσδιορίζεται ειδικώς⁹⁰⁹, όπως και η ιδιαίτερη σύνδεση του αιτουμένου με την προσβαλλόμενη πράξη⁹¹⁰. Η αναγκαιότητα επίκλησης βλάβης, με σκοπό τη συμμετοχή κατά τη διοικητική διαδικασία, κρίνεται ανάλογα με το χαρακτήρα της πράξης, για την οποία τελείται η δημόσια διαβούλευση. Ο Μέλισσας, για παράδειγμα, επισημαίνει ότι το Τοπικό Χωρικό Σχέδιο έχει κατευθυντήριο χαρακτήρα. Γι' αυτό, επειδή το στάδιο αυτό είναι πρώιμο και διερευνητικό και δεν αναφέρεται στην «εξατομικευμένη ιδιοκτησία» του κάθε πολίτη, δεν προσκαλείται ατομικά στη διαβούλευση ο καθένας να συμμετάσχει, ενώ δεν αποτελεί κριτήριο συμμετοχής στη διαδικασία η ύπαρξη βλάβης στο πρόσωπο του συμμετασχόντος⁹¹¹. Ωστόσο, παρόλο που η ικανότητα να λάβει κάποιος μέρος στη διοικητική διαδικασία της διαβούλευσης, ιδίως, όταν πρόκειται για ανοικτή διαβούλευση, είναι αυτοτελής και διακριτή σε σχέση με την ικανότητα να προσφύγει κάποιος κατά της απόφασης, που αφορά σε διαβουλευτική διαδικασία, εντούτοις σε ορισμένες έννομες τάξεις, καθιερώνεται σύνδεσμος μεταξύ των δύο ιδιοτήτων. Αιτιολογική βάση αυτού, αποτελεί, όπως καταγράφεται, ιδίως, μέσα από τη γαλλική βιβλιογραφία, στο πλαίσιο του συγκριτικού δικαίου, ο «φόβος των δικαστηρίων»⁹¹² να προβάλουν οι διάδικοι το πρώτον ενώπιον των

⁹⁰⁵ Βλ. λ.χ. ΔΕΕ, Karoline Gruber κατά Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten, EMA Beratungs- und Handels GmbH, Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend, C -570/13, Απόφαση της 16ης Απριλίου 2015, ECLI:EU:C:2015:231, διατακτικό «το άρθρο 11 της οδηγίας 2011/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον, έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, δυνάμει της οποίας η διοικητική απόφαση με την οποία διαπιστώνεται ότι δεν πρέπει να διενεργηθεί εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων για σχεδιαζόμενο έργο αναπτύσσει δεσμευτική ισχύ έναντι των περιοίκων που δεν νομιμοποιούνται να προσφύγουν κατά της εν λόγω διοικητικής απόφασης, τούτο δε υπό την προϋπόθεση ότι οι περιοίκοι αυτοί, οι οποίοι συγκαταλέγονται στο “ενδιαφερόμενο κοινό” κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής, πληρούν τα προβλεπόμενα από το εθνικό δίκαιο κριτήρια ως προς το “επαρκές [έννομο] συμφέρον” ή την “προσβολή δικαιώματος”»

⁹⁰⁶ ΔΕΕ, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation κατά Bezirkshauptmannschaft Gmünd, C-664/15 Απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, ECLI:EU:C:2017:987, σκ.62

⁹⁰⁷ Λίνα Παπαδοπούλου, Θεσμοί «Άμεσης Δημοκρατίας» στο Σύνταγμα-Συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων, εκδ. ΕΥΡΑΣΙΑ 2014, σελ 61 υποσημ. 77

⁹⁰⁸ Γλυκερία Σιούτη, Το έννομο συμφέρον και η Προθεσμία στις Πολεοδομικές διαφορές, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007, σελ. 3

⁹⁰⁹ Δημήτριος Πυργάκης, Το έννομο συμφέρον στη διοικητική δίκη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπ.π., σελ. 48, ο οποίος αναφέρει τα εξής: «Οφείλει ο αιτούμενος να επικαλείται τις δυσμενείς μεταβολές που επέρχονται σε βάρος του από την πράξη ή την παράλειψη, διαφορετικά θεωρείται ότι στερείται έννομο συμφέροντος για να ασκήσει αίτηση ακύρωσης (ΣτΕ 3904/2004)»

⁹¹⁰ Γεώργιος Κουκουτσής, Συμβούλιο της Επικρατείας-Ερμηνεία του ΠΔ 18/1989, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2010, σελ. 364

⁹¹¹ Δημήτρης Μέλισσας, Το Τοπικό Χωρικό Σχέδιο & Το Ειδικό Χωρικό Σχέδιο, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2019, σελ 178

⁹¹² Βλ. Ulrike Bick, Jurisprudence de la Cour administrative fédérale d'Allemagne - Droit de l'environnement, RFDA Τεύχος 3^ο, εκδ. Dalloz Μάιος-Ιούνιος 2017 σελ. 604 επ. «Les tribunaux allemands craignent, maintenant que les requérants ne sont plus tenus de présenter leurs objections dès la procédure administrative mais peuvent le

δικαστικών αρχών και όχι ήδη κατά τη διοικητική διαδικασία τις αντιρρήσεις τους. Στη νομολογία του ΔΕΕ, όπως επισημαίνεται, αν δεν αναγνωριστεί η ιδιότητα μέρους στη διοικητική διαδικασία, το δικαίωμα προσφυγής χάνει την πρακτική του αποτελεσματικότητα⁹¹³. Ενδεικτικά, σύμφωνα με τη νομοθεσία της Σλοβακίας⁹¹⁴, σε ορισμένες νομικές ενώσεις αναγνωριζόταν μόνον η ιδιότητα του «ενδιαφερόμενου προσώπου», αλλά όχι αυτή του «μέρους στη διαδικασία», γεγονός το οποίο θα θεμελιώνει και εκ του νόμου έννομο συμφέρον⁹¹⁵. Στην υπόθεση «*Brown Bears II*»⁹¹⁶ κρίθηκε ότι ένας τέτοιος κανόνας αντιβαίνει στο ενωσιακό δίκαιο και συγκεκριμένα ότι είναι αντίθετη με το ενωσιακό δίκαιο «ερμηνεία των κανόνων του εθνικού δικονομικού δικαίου στο πλαίσιο της οποίας προσφυγή κατά αποφάσεως που δεν αναγνωρίζει σε μια τέτοια οργάνωση την ιδιότητα του μέρους σε διοικητική διαδικασία αδειοδοτήσεως υποχρεώνοντας έτσι την οργάνωση αυτή να ασκήσει άλλου είδους προσφυγή προκειμένου να της αναγνωριστεί αυτή η ιδιότητα και να υποβάλει σε δικαστικό έλεγχο την τήρηση από τις αρμόδιες εθνικές αρχές των υποχρεώσεών τους που απορρέουν από το άρθρο 6, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας.»⁹¹⁷. Εφαρμόζεται άλλωστε και η αρχή «*impossibile nulla obligatio est*»⁹¹⁸.

Γνωστές είναι, επίσης, οι αποφάσεις του ΔΕΕ, που αφορούν στο παραδεκτό του εννόμου συμφέροντος του ενδιαφερομένου κοινού, σε σχέση με τη γερμανική νομοθεσία, με τις οποίες έχει ασχοληθεί επισταμένως η θεωρία⁹¹⁹. Στην εν λόγω περίπτωση, κρατούσα είναι η θεωρία

faire pour la première fois dans la procédure juridictionnelle, d'être confrontés à des problématiques complexes lorsque ces objectifs n'ont pas été « prétraités » par l'administration en vue du procès»

⁹¹³ ΔΕΕ, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation κατά Bezirkshauptmannschaft Gmünd, C-664/15, Απόφαση του Δικαστηρίου (δευτέρο τμήμα) της 20ής Δεκεμβρίου 2017, όπ.π. σκ. 68,69

⁹¹⁴ Βλ. Zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny (νόμος 543/2002 περί της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος και του τοπίου), Άρθρο 82, παράγρ. 3): «[...] [M]όνον ο αιτούμενος αποτελεί μέρος στη διαδικασία χορηγήσεως αδείας ή παρεκκλίσεως, πλην αν ορίζεται άλλως στον νόμο. [...] Κάθε ένωση που διαθέτει νομική προσωπικότητα και δραστηριοποιείται τουλάχιστον από έτους για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και του τοπίου [...] και κοινοποιεί εγγράφως τη συμμετοχή της στη διαδικασία το αργότερο εντός επτά ημερών από της κοινοποιήσεως που προβλέπει η παράγραφος 7, αποτελεί ενδιαφερόμενο πρόσωπο.» σύμφωνα με την ΔΕΕ, Lesoochranárske zoskupenie VLK κατά Obvodný úrad Trenčín, C-243/15. Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 8ης Νοεμβρίου 2016, ECLI: ECLI:EU:C:2016:838, σκ. 12,

⁹¹⁵ Σύμφωνα με τον Správny Poriadok (Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας της Σλοβακίας), Άρθρο 14: «(1) Μέρος στη διαδικασία είναι το πρόσωπο του οποίου τα δικαιώματα, τα έννομα συμφέροντα ή τις υποχρεώσεις αφορά η διαδικασία ή του οποίου τα δικαιώματα, τα έννομα συμφέροντα ή οι υποχρεώσεις μπορούν να θιγούν άμεσα από την απόφαση· μέρος στη διαδικασία είναι επίσης το πρόσωπο που διατείνεται ότι τα δικαιώματα, τα έννομα συμφέροντα ή οι υποχρεώσεις του μπορούν να θιγούν άμεσα από την απόφαση, και τούτο μέχρις αποδείξεως του εναντίου.

(2) Μέρος στη διαδικασία είναι επίσης το πρόσωπο στο οποίο ειδικός νόμος αναγνωρίζει την ιδιότητα αυτή.» και επίσης το άρθρο 15α, παράγραφος 2, ιδίου κώδικα κατά το οποίο ο «συμμετέχων» έχει το δικαίωμα να ενημερώνεται σχετικά με την κίνηση της διοικητικής διαδικασίας, να έχει πρόσβαση στους υποβαλλόμενους από τους συμμετέχοντες στη διοικητική διαδικασία φακέλους των υποθέσεων, να συμμετέχει στις συνεδριάσεις και αυτοψίες, καθώς και να προτείνει αποδεικτικά στοιχεία και να ενημερώνεται ως προς τη νομική βάση των αποφάσεων που πρόκειται να ληφθούν, Βλ. ΔΕΕ, Lesoochranárske zoskupenie VLK κατά Obvodný úrad Trenčín, C-243/15. Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 8ης Νοεμβρίου 2016, όπ.π. σκ. 14 και 15

⁹¹⁶ Βλ. ΔΕΕ Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, Απόφαση της 8ης Μαρτίου 2011, ECLI:EU:C:2011:125 και ΔΕΕ Lesoochranárske zoskupenie VLK κατά Obvodný úrad Trenčín (C-243/15) απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2016, όπ.π. Στη βιβλιογραφία αναφέρεται και ως «Brown Bears II»

⁹¹⁷ ΔΕΕ, Lesoochranárske zoskupenie VLK κατά Obvodný úrad Trenčín, C-243/15, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 8ης Νοεμβρίου 2016, όπ.π., διατακτικό

⁹¹⁸ ΔΕΕ, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation κατά Bezirkshauptmannschaft Gmünd, όπ.π. σκ. 96

⁹¹⁹ Βλ. ενδεικτικά, Vasiliki (Vicky) Karageorgou, The Scope of the Review in Environment-related Disputes in the Light of the Aarhus Convention and EU Law – Tensions between Effective Judicial Protection and National Procedural Autonomy, σε Jerzy Jendrośka, Magdalena Bar (επιμ.), Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice, εκδ. Intersentia Cambridge – Antwerp – Portland 2017, σελ. 229-260, Ned Westaway, όπ.π., σελ. 523-531, Mariolina Eliantonio, Franziska Grashof, *Wir müssen reden! – We Need to Have a Serious Talk!*, Journal For European Environmental & Planning Law Τομος 13 Τεύχος 3-4, εκδ. Brill -Nijhoff 2016, σελ. 325-349

του προστατευτέου κανόνα δικαίου, βάσει της οποίας τίγεται η «ουσιαστική νομική θέση» του προσφεύγοντος⁹²⁰. Στην απόφαση Trianel⁹²¹ κρίθηκε ότι οι μη κυβερνητικές οργανώσεις δεν πρέπει να αποκλείονται από τη δυνατότητα να ασκήσουν προσφυγή ενώπιον των δικαστηρίων, δυνάμει του άρθρου 10Α της οδηγίας ΕΠΕ κατά σχετικής απόφασης χορήγησης άδειας. Ειδικότερα, έχουν δικαίωμα πρόσβασης στο δικαστή, όταν επικαλούνται την παράβαση του δικαίου της Ένωσης και της προστασίας του περιβάλλοντος, ανεξάρτητα του αν προστατεύεται το γενικό συμφέρον και όχι τα συμφέροντα μεμονωμένων ιδιωτών⁹²².

Πάντως, το ζήτημα της ανάγκης για εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών, ως προς τι συνιστά παραδεκτό έννομο συμφέρον λόγω παραβίασης των διατάξεων για τη συμμετοχή του κοινού, είχε αναδειχθεί νωρίτερα και από τη θεωρία, που εντόπιζε διαφορετικές κλίμακες προστασίας του δικαιώματος συμμετοχής. Για παράδειγμα, η Obradovic⁹²³ υπογραμμίζει ότι η Οδηγία 2003/35/ΕΚ ορίζει ότι δεν αποκλείεται η δυνατότητα μιας προκαταρκτικής διαδικασίας αναθεώρησης ενώπιον μίας διοικητικής αρχής. Επιπλέον, επισημαίνει ότι δεν είναι αντίθετη στο δίκαιο της Ε.Ε. η απαίτηση να εξαντλούνται οι διοικητικές διαδικασίες αναθεώρησης, πριν από την προσφυγή σε δικαστικές διαδικασίες αναθεώρησης. Τούτο είναι συμβατό με το ενωσιακό δίκαιο σε περίπτωση που μία τέτοιου είδους απαίτηση υφίσταται κατά την εθνική νομοθεσία, έτσι ώστε τα ενδιαφερόμενα μέλη να θεμελιώνουν επαρκές συμφέρον για την προστασία των δικαιωμάτων από τη Συνθήκη της Ωρχους ενώπιον των Δικαστηρίων. Ιδιαίτερως, σε ορισμένα κράτη μέλη, σε αντίθεση με άλλα, για την προστασία του δικαιώματος στη διαβούλευση, απαιτείται να εξαντληθεί η προκαταρκτική διοικητική διαδικασία, προκειμένου να πληρούνται οι προϋποθέσεις προσφυγής στη δικαιοσύνη. Σε κάθε περίπτωση, όμως, σε επίπεδο εθνικής έννομης τάξης, η πρόσβαση των ενδιαφερομένων μερών, όπως οι ΜΚΟ στη δικαιοσύνη οφείλει να χαίρει εγγυήσεως⁹²⁴. Παρά ταύτα, ο Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 6ης Σεπτεμβρίου 2006 για την εφαρμογή στα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας των διατάξεων της σύμβασης του Ωρχους, σχετικά με την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την

⁹²⁰ Βλ. Ευγενία Πρεβεδούρου, Εξελίξεις στην αίτηση ακυρώσεως υπό το πρίσμα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΘΠΔΔ Τεύχος 4-5, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Απρίλιος-Μάιος 2018, σελ. 292-293, η οποία σημειώνει «Πράγματι, οι έννομες τάξεις της γαλλικής δικονομικής παράδοσης του “έννομο συμφέροντος”, στην οποία ανήκει και το ελληνικό δίκαιο, αναγνωρίζουν το δικαίωμα άσκησης διαπλαστικού ενδίκου βοηθήματος κατά διοικητικών πράξεων ή παραλείψεων σε οποιοδήποτε τίγεται από την πράξη (ή παράλειψη) υπό ιδιότητα που αναγνωρίζει το δίκαιο. Αντιθέτως, κατά το γερμανικό δικονομικό δίκαιο, δικαίωμα προσφυγής (Klagebefugnis) στα διοικητικά δικαστήρια έχουν μόνον όσοι ισχυρίζονται ότι η προσβαλλόμενη πράξη τούς τίγει στα δικαιώματά τους (§ 42 περ. 2 VwGO για την ακυρωτική προσφυγή [Anfechtungsklage]). Όπως συνάγεται από την κρατούσα στη Γερμανία θεωρία του προστατευτικού κανόνα δικαίου (Schutznormlehre²²), ο προσφεύγων πρέπει να ανήκει σε έναν οριοθετημένο κύκλο προσώπων, στην προστασία των οποίων αποσκοπεί ειδικά ο κανόνας δικαίου που φέρεται να παραβιάσθηκε. Κατά συνέπεια, στο γερμανικό δίκαιο, αποκλείονται, κατ' αρχήν, από την άσκηση ακυρωτικής προσφυγής τρίτοι ενδιαφερόμενοι, των οποίων τα συμφέροντα προστατεύονται μόνον συμπτωματικά, παράπλευρα ή εξ' αντανάκλασεως από τους κανόνες του ουσιαστικού δικαίου που επικαλούνται.»

⁹²¹ ΔΕΕ, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (Trianel), C-115/09, Απόφαση της 12ης Μαΐου 2011, EU:C:2011:289

⁹²² ΔΕΕ, Gemeinde Altrip κ.λπ. κατά Land Rheinland-Pfalz, C-72/12, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελεως Pedro Cruz Villalón της 20ής Ιουνίου 2013, ECLI:EU:C:2013:422, σκ. 80

⁹²³ Βλ. αναλυτικά Daniela Obradovic, EC rules on public participation in environmental decision-making operating at the European and national levels, όπ.π.

⁹²⁴ Daniela Obradovic, EC rules on public participation in environmental decision-making operating at the European and national levels, όπ.π.

πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα, στο άρθρο 12(1)⁹²⁵ επιτάσσει ότι μόνο οι οργανισμοί που έχουν κάνει αίτημα για εσωτερική αναθεώρηση, μπορούν να έχουν πρόσβαση στο ΔΕΕ, χωρίς όμως να εγγυάται πρόσβαση των ΜΚΟ σε προκαταρκτική διοικητική διαδικασία, παρά μόνο το δικαίωμα παραπόνου στον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή⁹²⁶.

Πάντως, ένα δικονομικό σύστημα, σε κάθε περίπτωση, δεν πρέπει να είναι «μία Ferrari με ερμητικά κλειστές πόρτες»⁹²⁷. Το πότε, όμως, αξίζει να ανοίξουν οι θύρες της δικαιοσύνης και το κατά πόσο μια διαφορά είναι ώριμη⁹²⁸, για να αχθεί ενώπιον του δικαστή, είναι ένα πολυσύνθετο ζήτημα. Εξαρτάται από τη φύση του δικαιώματος, από τα πραγματικά περιστατικά, αλλά και από την ευρύτερη κρατούσα δικαιοπολιτική και φιλοσοφική θεώρηση ενός δικονομικού συστήματος. Στην ελληνική έννομη τάξη, συγκεκριμένα, ως γνωστόν, οι «πύλες» ανοίγουν όταν το έννομο «όφελος» είναι «ενεστώδες», «άμεσο», «προσωπικό» και «δεν αρκεί το γενικό ενδιαφέρον του κάθε πολίτη για την τήρηση των νόμων και την σύννομη άσκηση της διοικητικής εξουσίας ούτε συμφέρον μελλοντικό ή απλώς ενδεχόμενο»⁹²⁹. Με άξονα αυτές τις προϋποθέσεις του εννόμου συμφέροντος θα εξεταστεί, ακολούθως, η νομολογία σε σχέση με το δικαίωμα στη δημόσια διαβούλευση.

2.2.1.1.1. Βλάβη του «ενδιαφερομένου κοινού» ή καταχρηστική προσφυγή στα ένδικα μέσα;

Η βλάβη, που έχει υποστεί ο αιτούμενος και η ωφέλεια, την οποία αντλεί από την ακύρωση της διοικητικής πράξης η οποία τον θίγει⁹³⁰, θεμελιώνει το έννομο συμφέρον του. Με άλλα λόγια, «η βλάβη πρέπει να αποτελεί άμεση συνέπεια του ακυρωτικού αποτελέσματος»⁹³¹ και το συμφέρον να τελεί σε άμεσο νομικό σύνδεσμο με την έννομη διοικητική σχέση που ρυθμίστηκε με την υπό κρίση απόφαση⁹³².

Νομολογικά αναγνωρίζεται έννομο συμφέρον, όταν η διοικητική πράξη απευθύνεται ευθέως στον αιτούμενο την ακύρωσή της⁹³³ και όταν υφίσταται σύνδεσμος μεταξύ των εννόμων αποτελεσμάτων, τα οποία επέρχονται από την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη, και του περιεχομένου μιας συγκεκριμένης νομικής κατάστασης ή ιδιότητας, στην οποία βρίσκεται ή την οποία έχει ο αιτούμενος και επικαλείται⁹³⁴. Η αίτηση ακύρωσης, δηλαδή, ασκείται χωρίς έννομο

⁹²⁵ «Η μη κυβερνητική οργάνωση η οποία υπέβαλε αίτηση εσωτερικής επανεξέτασης σύμφωνα με το άρθρο 10 δύναται να προσφύγει στο Δικαστήριο σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις της συνθήκης»

⁹²⁶ Βλ. Daniela Obradovic, EC rules on public participation in environmental decision-making operating at the European and national levels, όπ.π.

⁹²⁷ ΔΕΕ, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV κατά Bezirksregierung Arnsberg., Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Sharpston της 16ης Δεκεμβρίου 2010. C-115/09, EU:C:2010:773, σκ. 77

⁹²⁸ Βλ. προϋποθέσεις “justiciability” (αγωγιμότητα) και “ripeness” (ωριμότητα) κατά την αγγλική ορολογία Paul Craig, Administrative Law, όπ.π., σελ. 759

⁹²⁹ ΣτΕ Γ’ 470/2018

⁹³⁰ Γεώργιος Κουκουτσής, Συμβούλιο της Επικρατείας-Ερμηνεία του ΠΔ 18/1989, όπ.π., σελ. 362. Αν δε συντρέχει ωφέλεια στο πρόσωπο του αιτουμένου, το έννομο συμφέρον προβάλλεται αλυσιτελώς.

⁹³¹ ΣτΕ Ε’ 1252/2016, σκ. 7

⁹³² ΣτΕ Ε’ 1252/2016, σκ. 4

⁹³³ ΣτΕ Ολομ. 2913/2017 <https://www.ddikastes.gr/node/2396> (τ. πρόσβαση στις 23-06-2018)

⁹³⁴ ΣτΕ Ολομ. 2913/2017, Πιο αναλυτικά, κριτήριο θεμελίωσης του εννόμου συμφέροντος είναι «ο σύνδεσμος των εννόμων αποτελεσμάτων, των επερχομένων από την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη και του περιεχομένου μιας νομικής καταστάσεως ή ιδιότητας, στην οποία βρίσκεται ή την οποία επικαλείται ο αιτούμενος (ΣτΕ 7ημ. 1989/2016,

συμφέρον, όταν δεν προσάγονται στοιχεία από τα οποία να προκύπτει κάποιος δεσμός του αιτουμένου με την προσβαλλόμενη πράξη⁹³⁵.

Υπό προϋποθέσεις έννομο συμφέρον μπορεί να έχει και ένας τρίτος και όχι απαραίτητα μόνο ο φορέας της ουσιαστικής έννομης σχέσης⁹³⁶. Τρίτα πρόσωπα θεμελιώνουν έννομο συμφέρον προς άσκηση αίτησης ακύρωσης, όταν επικαλούνται και αποδεικνύουν τη σχέση που τα συνδέει με τον κατονομαζόμενο στην πράξη, αλλά και τη ζημία που υφίστανται τα ίδια⁹³⁷. Η βλάβη, δηλαδή, λόγω έλλειψης ή πλημμέλειας στη διαβούλευση, μπορεί να είναι τόσο υλική, υπό την έννοια της μεταβολής περιουσιακού δικαιώματος του αιτουμένου όσο και ηθική, υπό την έννοια της προσβολής αγαθών, που συνδέονται με την προσωπικότητα του διοικουμένου⁹³⁸ (όπως συμβαίνει με τα περιβαλλοντικά αγαθά, τα οποία φέρουν συλλογικό χαρακτήρα⁹³⁹). Άλλωστε, στο συνήθη νομοθετικό του ορισμό «*το ενδιαφερόμενο κοινό συνιστά το κοινό που επηρεάζεται ή ενδέχεται να επηρεασθεί από τη λήψη αποφάσεων ή έχει συμφέρον από αυτές*»⁹⁴⁰.

Η δημόσια διαβούλευση, όμως, συνιστά προπαρασκευαστική πράξη. Γι' αυτό το λόγο, η βλάβη, η ωφέλεια ή ο σύνδεσμος του αιτουμένου με τη δημόσια διαβούλευση αναζητείται σε συνάρτηση με την εκτελεστή πράξη στην οποία αυτή ενσωματώνεται. Η εκτελεστή διοικητική πράξη, που εκδίδεται κατόπιν διαβούλευσης, έχει τριτενεργό χαρακτήρα⁹⁴¹. Επομένως, σε πρώτο επίπεδο, το «*ενδιαφερόμενο κοινό*», μπορεί να ειπωθεί ότι αποτελείται από τον κύκλο των προσώπων, που αφορά η πράξη ή συνίσταται στον κύκλο των προσώπων έξωθεν αυτών στα οποία, αν και ρητά η πράξη δεν αναφέρεται, εν τέλει αναπτύσσει επαχθές ή ωφέλιμο αποτέλεσμα γι' αυτά. Βλάβη, δηλαδή, δεν υφίσταται μόνο ο κατονομαζόμενος ως αποδέκτης της υπό κρίση (και υπό διαβούλευσης) εκτελεστής διοικητικής πράξης.

Ωστόσο, στη βιβλιογραφία γίνεται λόγος για το φαινόμενο των SLAPPs (Strategic lawsuit against public participation)⁹⁴². Αναφέρεται, δηλαδή, το ζήτημα των εικονικών διαφορών, στις οποίες δεν υπάρχει πραγματική βλάβη ενός δικαιώματος και για τις οποίες η

ΣτΕ Ολ 3317/2014), με σκοπό την προστασία των σχετικών ελευθεριών ή δικαιωμάτων, μέσω της έκδοσης ακυρωτικής απόφασης (ΣτΕ 7μ. 1989/2016)» Βλ. Δημήτριος Πυργάκης, Το έννομο συμφέρον στη διοικητική δίκη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, ό.π., σελ. 68

⁹³⁵ ΣτΕ 2240/79, Επιθεώρηση Νομολογίας, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 1982 σελ. 248

⁹³⁶ Στη θεωρία, γίνεται λόγος για θεωρία της «*νομομοποιητικής λειτουργίας του εννόμου συμφέροντος*» Βλ. Αριάδνη Σκιαδά, ό.π., σελ. 24

⁹³⁷ Γεώργιος Κουκουτσής, ό.π., σελ. 376 (γονείς-ΣτΕ 574/2005, συνυποψήφιοι-ΣτΕ 229/2006, 1542/2005, ανταγωνιστές-ΣτΕ 396/2006, μέλη ΔΕΠ-ΣτΕ 1082/2006, 3285/2005, ιδιοκτήτες όμορων ακινήτων ΣτΕ 264/2005). Άμεσο, επίσης, θεωρείται και το έννομο συμφέρον στην περίπτωση που ένα νομικό πρόσωπο ασκεί την αίτηση ακύρωσης υπέρ μίας κατηγορίας μελών του, εφόσον το συμφέρον αυτό δε συγκρούεται αντικειμενικά με τα συμφέροντα των υπολοίπων μελών του τα οποία επίσης δεν βλάπτονται σε τίποτα από την άσκηση της αίτησης ακύρωσης Βλ. Αριάδνη Σκιαδά, ό.π., σελ. 138, η οποία αναφέρεται σε ΣτΕ Ολ 3892/1981

⁹³⁸ Γεώργιος Κουκουτσής, ό.π., σελ. 364

⁹³⁹ Γεώργιος Κουκουτσής, ό.π., σελ. 367 και ΣτΕ Ολ 2274/2000

⁹⁴⁰ Σύμβαση του Ωρχους, Άρθρο 2 παρ. 5

⁹⁴¹ Για παράδειγμα, διαβούλευση για λήψη απόφασης Επιτροπής Ανταγωνισμού έχει τριτενεργό χαρακτήρα βλ. Μιχαήλ-Θεόδωρος Μαρίνος, Μερικές Παρατηρήσεις για τη διοικητική διαδικασία στο πλαίσιο του ν. 703 κατά των περιορισμών του ανταγωνισμού, Ελληνική Δικαιοσύνη Τεύχος 33, εκδ. Σάκκουλας Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1992, σελ. 1408

⁹⁴² Το φαινόμενο αυτό αντιμετωπίζεται σε μία προσπάθεια μετατροπής ενός ζητήματος δημοσίου ενδιαφέροντος σε μία ιδιωτική διαφορά, με σκοπό να αφαιρεθεί απ' αυτό το πολιτικό πλαίσιο και να παρασχεθεί αντ' αυτού ένα νομικό πλαίσιο. Βλ. Stuart Bell, Donald McGillivray, Ole W. Pedersen, Emma Lees, Elen Stokes, Environmental Law, εκδ. 9^η Oxford University Press 2017, σελ. 331 παραπ. σε Hilson «Environmental SLAPP's in the UK: threat or opportunity?» (2016)

εκκίνηση της δικονομικής διαδικασίας ως απώτερο σκοπό, έχει την οικονομική εξάντληση του αντιπάλου, λόγω των δικαστικών εξόδων⁹⁴³, πράγμα για το οποίο πρέπει να επαγρυπνεί ο δικαστής.

2.2.1.1.2. Η «αμεσότητα» στο έννομο συμφέρον του «ενδιαφερομένου κοινού».

Η επιταγή για αμεσότητα του εννόμου συμφέροντος εκφράζει την απαίτηση για ύπαρξη βλάβης, η οποία επιφέρει «επαρκή συνέπεια στη νομική κατάσταση του αιτουμένου»⁹⁴⁴. Όπως υπογραμμίζεται στη γαλλική θεωρία, η απαίτηση για άμεσο έννομο συμφέρον υπονοεί ότι οι συνέπειες της προσβαλλόμενης πράξης «αγγίζουν» τον αιτούμενο υπό την έννοια ότι τον καθιστούν μέρος ενός κύκλου προσώπων, ο οποίος καθορίζεται από τη νομολογία ως ξεχωριστή κατηγορία και μπορεί να είναι ευρύς, αλλά δεν ανέρχεται στα όρια του έθνους. Αλλά, όπως υπογραμμίζεται «δεν είναι απαραίτητο το συμφέρον να είναι ειδικό και συγκεκριμένο για τον αιτούμενο»⁹⁴⁵. Γι' αυτό και η γαλλική νομολογία έχει αναγνωρίσει ότι «λόγω της σημασίας και της φύσεώς της, η αμφισβητούμενη εγκατάσταση μπορεί να παρουσιάσει στον προσφεύγοντα τέτοιους κινδύνους και μειονεκτήματα που να δικαιολογούν την ύπαρξη επαρκώς άμεσου συμφέροντος που του δίνουν την ιδιότητα να το προσβάλλει»⁹⁴⁶. Με άλλα λόγια, το έννομο συμφέρον είναι άμεσο, όταν συνδέεται με το πρόσωπο του αιτουμένου απευθείας και όχι κατ' αντανάκλαση, υπό την έννοια ότι η προσβαλλόμενη πράξη ή παράλειψη προκαλεί ευθέως άμεση βλάβη στον αιτούμενο, χωρίς να παρεμβάλλεται το συμφέρον τρίτου προσώπου ⁹⁴⁷.

Εν προκειμένω, η νομική κατάσταση του μέλους του «ενδιαφερομένου κοινού», σχετικά με τη διαβουλευτική πράξη, προκύπτει, όπως ήδη αναφέρθηκε, από τη βλάβη ή την ωφέλεια από την έκδοση της προσβαλλόμενης εκτελεστής πράξης, στην οποία αυτή ενσωματώνεται. Παράλληλα, συνάγεται μέσω της συνδρομής των ειδικότερων προϋποθέσεων που θέτει ο νόμος για τη θεμελίωση μίας υπό ρύθμιση νομικής κατάστασης. Για παράδειγμα, η ελληνική νομολογία έχει αναγνωρίσει γενικά ως «ενδιαφερόμενο κοινό» τον ΟΤΑ, η δραστηριότητα του οποίου ρυθμίζεται με το προσβαλλόμενο πλαίσιο, ως και το σωματείο με την επωνυμία «Πανελλήνια Ένωση Μικρομεσαίων Ιχθυοκαλλιεργητών», δεδομένου ότι το προσβαλλόμενο

⁹⁴³ Οι διαφορές αυτές επί της ουσίας συνιστούν καταχρηστική άσκηση δικαιώματος και αποτελούν το «κουτί της Πανδώρας». Αλλωστε και το ενάντιο επιχείρημα, δηλαδή η αντίληψη ότι ένας καταχρών προσφεύγων κινδυνεύει με μεγαλύτερη έκθεση στο κοινό και κατά συνέπεια, περαιτέρω ταπείνωση, φαίνεται αποδυναμωμένο. Βλ. Alexandra Shepard, *Litigation and locality: the Cambridge university courts, 1560–1640*, *Urban History* Τόμος 31 Τεύχος 1, εκδ. Cambridge University Press Μάϊος 2004, σελ. 5-28

⁹⁴⁴ David Bailleul, *L'intérêt d'un "intérêt à agir" en matière d'excès de pouvoir*, *Petites affiches* – Τεύχος 24, εκδ. Lextenso 03 Φεβρουαρίου 2003, σελ. 6

⁹⁴⁵ Gilles Pellissier, *Dossier 530 – Contentieux de l'environnement* — juin 2017 (synthèse d'actualité: février 2018), *Dalloz professionnels – Pratique du contentieux administratif*, www.dalloz.fr (τ. πρόσβαση στις 10-10-2019), παραγρ. 530.210.: «*L'exigence d'un intérêt direct touchant personnellement le requérant est la conséquence de la prohibition de l'action populaire. Comme l'expliquait M. Chenot (concl. sur CE 10 févr. 1950, Gicquel, Lebon 100), cette exigence implique que les conséquences de l'acte attaqué "placent le requérant dans une catégorie nettement définie d'intéressés. Autrement dit, il n'est pas nécessaire que l'intérêt invoqué soit propre et spécial au requérant, mais il doit s'inscrire dans un cercle où la jurisprudence a admis des collectivités toujours plus vastes d'intéressés, sans l'agrandir toutefois jusqu'aux dimensions de la communauté nationale"* »

⁹⁴⁶ David Gillig, *Contentieux spécial des installations classées (Année 2015 - 1 ère partie)*, *Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel*, Τεύχος 62, εκδ. Wolter Kluwer 1η Μαρτίου 2016, <https://www.lamyline.fr/> (τ. πρόσβαση στις 20-03-2020), παραπ. σε CAA de Nantes, 5ème Chambre, Arrêt n° 13NT00855 du 20 mars 2015

⁹⁴⁷ Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2016, σελ.

πλαίσιο ρυθμίζει τον κλάδο, με τον οποίο ασχολούνται τα μέλη του⁹⁴⁸. Ειδικότερα, σε αίτηση ακύρωσης υπουργικής απόφασης, κατά το μέρος που αφορούσε σε Μηχανισμούς προσθέτων χρεώσεων υπέρ των παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας, στο πλαίσιο επανεξέτασης των οποίων είχε προηγηθεί και δημόσια διαβούλευση με πρωτοβουλία της Ρ.Α.Ε., το ΣτΕ έχει αποφανθεί ότι «*Μόνη όμως η επίκληση του καταστατικού σκοπού της αιτούμενης εταιρείας, σε συνδυασμό με την απορρέουσα από το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος ελευθερία του επιχειρείν, δεν αρκεί για να θεμελιώσει άμεσο έννομο συμφέρον της να προσβάλει μηχανισμούς λειτουργίας της εγχώριας χονδρεμπορικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, η συμμετοχή στις επί μέρους δραστηριότητες της οποίας προϋποθέτει τη λήψη διοικητικής άδειας, όπως εν προκειμένω. ...Συνεπώς, εφ' όσον η αιτούμενη εταιρεία δεν προβάλλει ότι οι προβλεπόμενες από το νόμο προϋποθέσεις, μεταξύ των οποίων και το ύψος του απαιτούμενου μετοχικού κεφαλαίου, καθιστούν απαγορευτική ή ιδιαιτέρως δυσχερή την πρόσβασή της στην ενεργειακή δραστηριότητα που επιδιώκει κατά το καταστατικό της, αλλά επέλεξε να εξέλθει από την αγορά προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας διότι, όπως ισχυρίζεται η ίδια, δε θέλησε ν' αυξήσει το μετοχικό της κεφάλαιο σε 600.000 ευρώ, στερείται άμεσου εννόμου συμφέροντος να προσβάλλει το Μεταβατικό Μηχανισμό Διασφάλισης Επαρκούς Ισχύος, για τους λόγους που εκτέθηκαν προηγουμένως.*»⁹⁴⁹.

Φαίνεται, όμως, ότι το έννομο συμφέρον για προσβολή πράξεων υπό διαβούλευση προκύπτει και από την εκ του νόμου εγγυητική λειτουργία ενός φορέα ως προς το «γενικό συμφέρον» το οποίο εμπερικλείει η υπό διαβούλευση πράξη. Πιο αναλυτικά, το ενδιαφερόμενο κοινό, αποτελείται τόσο από φυσικά πρόσωπα που αποβλέπουν σε προστασία ιδιωτικού συμφέροντος, όσο και από νομικά πρόσωπα, τις Μ.Κ.Ο⁹⁵⁰, των οποίων ο ρόλος βρίσκεται στο μεταίχμιο συλλογικού και δημοσίου συμφέροντος. Φερ' ειπείν, στην ενωσιακή έννομη τάξη, αναγνωρίζεται ρητά ότι μια ΜΚΟ πρέπει να έχει τη δυνατότητα να προσβάλει τη διενεργηθείσα εκτίμηση στο βαθμό που ενέχει πλημμέλειες⁹⁵¹. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι οι οργανώσεις έχουν ως αποστολή να προασπίζονται το «γενικό συμφέρον»⁹⁵² που, με άλλο τρόπο, ενδεχομένως εκ της φύσεως του, να μην μπορεί να προστατευτεί διαφορετικά⁹⁵³. Εναλλακτικά, μπορεί να ειπωθεί ότι η νομολογία διαμορφώνει, σε ορισμένες περιπτώσεις, την ιδιότητα του «ενδιαφερομένου κοινού» ως ιδιότητα ενός διαδίκου υπέρ του «γενικού συμφέροντος» (παρά τη μη αναγνώριση της *actio popularis*). Αυτό συμβαίνει λόγω της ευρύτερης εγγυητικής λειτουργίας, που απονέμεται νομοθετικά. Όπως επισημαίνει, χαρακτηριστικά, η Γενική Εισαγγελέας Sharpston στις προτάσεις της επί της γνωστής απόφασης Trianel: «*το γεγονός ότι ως προς τις οργανώσεις για την προστασία του περιβάλλοντος ισχύει ειδικός ορισμός του*

⁹⁴⁸ ΣτΕ Δ' 4986/2014

⁹⁴⁹ ΣτΕ Δ' 2323/2013, σκ. 6

⁹⁵⁰ Βλ. Σύμβαση του Ωρχους, Άρθρο 2 παρ. 5. εδ β' « για τους σκοπούς του παρόντος ορισμού, οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί που προωθούν την περιβαλλοντική προστασία και πληρούν οποιεσδήποτε προϋποθέσεις κατά το εθνικό δίκαιο θεωρείται ότι έχουν συμφέρον.»

⁹⁵¹ Lesoochránárske zoskupenie VLK κατά Obvodný úrad Trenčín, C-243/15, Απόφαση του Δικαστηρίου (Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως) Της 8ης Νοεμβρίου 2016, όπ.π., σκ. 61 «(βλ. κατ' αναλογίαν, όσον αφορά το άρθρο 10α της οδηγίας 85/337, απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2013, Gemeinde Altrip κ.λπ., C-72/12, EU:C:2013:712, σκέψη 37).»

⁹⁵² Protect Natur-,Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation κατά Bezirkshauptmannschaft Gmünd, C-664/15, Απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, όπ.π., σκ.47

⁹⁵³ Όπως σημειώνει η Sharpston «*Το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ότι οι κανόνες του δικαίου της Ένωσης για το περιβάλλον αφορούν, κατά βάση, το δημόσιο συμφέρον και όχι απλώς την προστασία των συμφερόντων των ιδιωτών. Ούτε το νερό ούτε τα ψάρια που διαβιούν εντός του μπορούν να προσφύγουν στα δικαστήρια. Ούτε ασφαλώς τα δέντρα μπορούν να παραστούν ως διάδικοι, παρά το παράστημά τους*» Βλ. ΔΕΕ, C-664/15 Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation κατά Bezirkshauptmannschaft Gmünd, Προτάσεις Γενικής Εισαγγελέως Eleanor Sharpston της 12ης Οκτωβρίου 2017, όπ.π.

περιεχομένου του όρου “ενδιαφερόμενο κοινό”, διαφορετικός από τον ισχύοντα για τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, είναι ενδεικτικό του ότι η κανονιστική ρύθμιση απονέμει ειδική ελεγκτική λειτουργία σε τέτοιου είδους νομικά πρόσωπα»⁹⁵⁴.

Ειδικότερα, η σχέση του εννόμου συμφέροντος των ιδιωτών και του εννόμου συμφέροντος των ενώσεων προστασίας συλλογικών αγαθών αντιμετωπίζεται καταρχήν από τη νομολογία ως διακριτή και αυτοτελής⁹⁵⁵. Ενδεικτικά, το γαλλικό Conseil d’Etat, έκρινε⁹⁵⁶ οι διαχειριστές ένωσης, οι οποίοι δεν έλαβαν νομιμοποίηση από τη γενική συνέλευση της ΜΚΟ και ενήργησαν για λογαριασμό τους, δεν είχαν άμεσο συμφέρον για την ακύρωση των σχετικών αποφάσεων με δεδομένο:

α) πως τα σχετικά διατάγματα και διαταγές αφορούσαν την έγκριση ενώσεων και τις προϋποθέσεις συμμετοχής εγκεκριμένων ενώσεων και ιδρυμάτων αναγνωρισμένων ως κοινωφελών φορέων στη συζήτηση, για το περιβάλλον σε ορισμένα συμβουλευτικά όργανα, και

β) ότι το καταστατικό της ΜΚΟ δεν επιφυλάσσει σε ένα από τα όργανά του την εξουσία να αποφασίσει να προσφύγει στη δικαιοσύνη για λογαριασμό του.

Επιπλέον, η εγγυητική αυτή λειτουργία εξειδικεύεται από τη νομολογία με τελεολογικά κριτήρια. Πράγματι, στη γαλλική έννομη τάξη αναγνωρίζεται ότι «συλλογικό συμφέρον»⁹⁵⁷ και ο «άμεσος» χαρακτήρας του έννομου συμφέροντος εξαρτάται από τον ίδιο το σκοπό της διαβουλευτικής πράξης. Για παράδειγμα, το *Cour administrative d’appel de Paris* έκρινε ότι εσφαλμένα το *Tribunal Administratif* της Νέας Καληδονίας απέρριψε ως εν μέρει απαράδεκτη την αίτηση ακύρωσης περιβαλλοντικής οργάνωσης κατά διαβούλευσης, σχετικά με τους όρους έγκρισης, εισαγωγής, κατοχής, διάθεσης στην αγορά και χρήσης γεωργικών ουσιών και προϊόντων φυτοπροστασίας, καθώς (το *Tribunal Administratif*) είχε αποφανθεί ότι οι διατάξεις αυτές αφορούσαν τον καθορισμό ενός γενικού πλαισίου διοικητικών απαιτήσεων για τις δραστηριότητες αυτές. Επιπλέον έκρινε ότι, για να είναι παραδεκτή η αμφισβήτηση μιας ατομικής ή κανονιστικής διοικητικής πράξης, μια ένωση προστασίας του περιβάλλοντος οφείλει να αποδείξει ότι η εν λόγω πράξη έχει αφ’ εαυτή επιφέρει άμεσες συνέπειες για το περιβάλλον

⁹⁵⁴ ΔΕΕ, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening κατά Stockholms kommun genom dess marknämnd*, C-263/08, Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Eleanor. Sharpston της 2ας Ιουλίου 2009, ECLI:EU:C:2009:421, σκ.50

⁹⁵⁵ Βλ. ΔΕΕ, *Gemeinde Altrip, Gebrüder Hört GbR, Willi Schneider κατά Land Rheinland-Pfalz*, C-72/12, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέως Pedro Cruz Villalón της 20ής Ιουνίου 2013, ECLI:EU:C:2013:422 σκ. 98 «περιορισμός της εκτάσεως του ελέγχου επί προσφύγων ιδιωτών δεν δύναται να στηριχθεί στο ότι οι ενώσεις προστασίας του περιβάλλοντος μπορούν να δραστηριοποιηθούν εν γένει για την υποστήριξη περιβαλλοντικών ζητημάτων. Ασφαλώς, όσον αφορά την ενεργητική νομιμοποίηση, η θέση των περιβαλλοντικών ενώσεων είναι προνομιακή δύναμι του άρθρου 10α, παράγραφος 3, δεύτερο και τρίτο εδάφιο, διότι η εν λόγω διάταξη αναγνωρίζει ότι οι ενώσεις αυτές έχουν δικαιώματα τα οποία είναι δυνατό να προσβληθούν»

⁹⁵⁶ CE, *6ème et 1ère sous-sections réunies*, απόφαση υπ’ αριθμ. 351103 της 25^{ης} Σεπτεμβρίου 2013 <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 02-07-2016), σκ. 4, 5 και 6

⁹⁵⁷ Βλ. CAA de Paris, *1ère Chambre*, απόφαση υπ’ αριθμ. 13PA03703 της 12^{ης} Φεβρουαρίου 2015, <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 29-05-2019), «*Elle soutient :*

- que son intérêt à agir ne pouvait être dénié ; que l’intérêt pour agir est plus facilement admis lorsque l’acte attaqué possède une portée générale et impersonnelle, puisqu’alors le groupement est réputé poursuivre la sauvegarde d’un intérêt collectif et plus particulièrement dans une matière aussi sensible que le droit de l’environnement ; que de nombreuses affaires dans lesquelles un groupement a été admis à demander l’annulation d’un acte réglementaire qui ne lui est pas directement applicable démontrent qu’il suffit qu’un tel acte exerce une influence sur les conditions dans lesquelles le groupement exerce ses activités»

και προσβάλλει έτσι τα συμφέροντα που η εν λόγω ένωση επιδίωκε να υπερασπιστεί⁹⁵⁸. Για την ακρίβεια, το Cour administrative d'appel de Paris θεώρησε ότι η εν λόγω διαβούλευση από πλευράς «κατεύθυνσης, αντικειμένου και αποτελέσματος»⁹⁵⁹ θεσπίζει ένα πλαίσιο που επηρεάζει άμεσα το περιβάλλον της Νέας Καληδονίας. Γι' αυτό δεν έπρεπε να περιοριστεί το έννομο συμφέρον της προσφεύγουσας ΜΚΟ.

Από πλευράς βρετανικής έννομης τάξης, η θεωρία υποστηρίζει ότι τα αγγλικά δικαστήρια υιοθετούν μια όλο και λιγότερο περιοριστική προσέγγιση του «άμεσου» χαρακτήρα του έννομου συμφέροντος, με έμφαση στη σημασία διατήρησης του κράτους δικαίου⁹⁶⁰. Ωστόσο, αυτό δεν είναι ισχύει απόλυτα. Ο Δικαστής επίσης κρίνει *in concreto*. Για παράδειγμα, η υπόθεση R. (on the application of Plantagenet Alliance Ltd) v Secretary of State for Justice⁹⁶¹ αφορούσε τη νομιμότητα έκδοσης άδειας εκταφής των οστών του Ριχάρδου του III και επανένταξής τους στον Καθεδρικό Ναό του Leicester από το Πανεπιστήμιο του Leicester, χωρίς να έχει λάβει χώρα προηγουμένως δημόσια διαβούλευση. Η αιτούμενη ήταν μία μη κερδοσκοπική ένωση που εκπροσωπούσε ένα μέρος αναγνωρισμένων απογόνων του Ριχάρδου του III. Είχε δημιουργηθεί από τον κ. Stephen Nicolay, 16^ο μικρανεψιό του Ριχάρδου του III. Το Δικαστήριο έκρινε ότι ο συγγενικός δεσμός του κ. Nicolay και των υπολοίπων μελών της ένωσης με την Ριχάρδο τον III είχε εξασθενήσει από πλευράς χρόνου και γενεαλογικής γραμμής. Κατά αποτέλεσμα, δεν δικαιολογούταν επαρκές προσωπικό έννομο συμφέρον γι' αυτό το λόγο. Ωστόσο, τα υπό κρίση ζητήματα ενείχαν ευρύ δημόσιο ενδιαφέρον και ήταν αρκετά, ώστε να καταστήσουν την αιτούμενη «διάδικο δημοσίου συμφέροντος»⁹⁶².

Συνεπώς, το κριτήριο του «άμεσου επηρεασμού» του διαδίκου ποικίλει ανάλογα με την έννομη τάξη. Είναι αναγκαίο, όμως, να υπογραμμιστεί ότι τίθεται ζήτημα εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας, επί των σωρευτικών ιδίως προϋποθέσεων που θέτει ο νομοθέτης για τη δημιουργία μίας νομικής ιδιότητας⁹⁶³. Τούτο συμβαίνει, προκειμένου να μην καταστεί ανέφικτη

⁹⁵⁸ CAA de Paris, 1ère Chambre, απόφαση υπ' αριθμ. 13PA03703 της 12ης Φεβρουαρίου 2015, όπ.π σκ. 2

⁹⁵⁹ Ibid, σκ. 3 «*qu'ainsi, eu égard à la finalité, à l'objet et à la portée de la délibération litigieuse, laquelle instaure un cadre juridique nouveau pour les PPUA qui affecte de manière significative les conditions de la préservation de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, l'association EPLP, qui a pour objet statutaire la défense de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, justifie d'un intérêt direct lui donnant qualité pour agir contre cette délibération prise dans son ensemble, sans que puisse lui être utilement opposé qu'il ne s'agit que d'un acte à portée réglementaire n'ayant pas pour effet d'autoriser les PPUA eux-mêmes*»

⁹⁶⁰ Chris Monaghan, Where to bury Richard III? Judicial review and the "ownership" of a king's Remains, Coventry Law Journal, Τόμος 18 Τεύχος 2, εκδ. Coventry University 2013, login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 20-05-2019), σελ. 33-43

⁹⁶¹ R. (on the application of Plantagenet Alliance Ltd) v Secretary of State for Justice Divisional Court, 23 May 2014 [2014] EWHC 1662 (QB); [2015] 3 All E.R. 261; [2014] 5 WLUK 830; [2015] B.L.G.R. 172; [2014] Inquest L.R. 178;

⁹⁶² R. (on the application of Plantagenet Alliance Ltd) v Secretary of State for Justice Divisional Court, όπ.π., σκ. 82 «*It is fair to say that the relationship of Mr Nicolay and the other collateral relatives to their ancestor, Richard III, is, on any view, attenuated in terms of time and lineage. The Claimant's interest — indeed, that of the 16th, 17th and 18th generation descendants — may not suffice for personal standing. However, the points raised have a broader public interest sufficient for the Claimant to have standing in this case as a public interest litigant*»

⁹⁶³ Στην Ισπανική έννομη τάξη, οι ιδιωτικοί οργανισμοί (ΜΚΟ, εμπορικές ενώσεις, ενώσεις καταναλωτών κ.λπ.) έχουν έννομο συμφέρον, εάν ένα τέτοιο συμφέρον επηρεάζεται από την απόφαση ή εάν αυτά τα νομικά πρόσωπα έχουν τέτοιο δικαίωμα εκ νομοθετικής προβλέψεως. Πρέπει όμως οι ΜΚΟ να πληρούν ορισμένα κριτήρια, όπως το να έχουν διάρκεια λειτουργίας τουλάχιστον δύο έτη ή να δραστηριοποιούνται στο χώρο όπου εκτείνεται η επιρροή της υπό λήψη απόφασης. Βλ. Luis Arroyo Jiménez, Infrastructure Planning in Spain – Public Participation and Legal Protection, Journal For European Environmental & Planning Law Τόμος 11 Τεύχος 3, εκδ. Brill- Nijhoff 2014, σελ. 237-238

η πρόσβαση στο φυσικό δικαστή. Ειδικότερα, η ενωσιακή νομολογία, έχει αποδοκιμάσει περιπτώσεις στις οποίες ο εθνικός νομοθέτης περιορίζει εξαιρετικά τις προϋποθέσεις της ιδιότητας του «ενδιαφερόμενου κοινού». Χαρακτηριστικά, το ΔΕΕ στην *Djurgården* έκρινε ότι «το άρθρο 10α της οδηγίας 85/337, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2003/35, αποκλείει διάταξη της εθνικής νομοθεσίας η οποία προβλέπει το δικαίωμα προσφυγής στη δικαιοσύνη κατά αποφάσεως αφορώσας έργο το οποίο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής, όπως έχει τροποποιηθεί, μόνο για τις ενώσεις προστασίας του περιβάλλοντος που έχουν τουλάχιστον 2.000 μέλη»⁹⁶⁴. Ωστόσο, αναφορικά με το έννομο συμφέρον των νομικών προσώπων, στην ελληνική νομολογία, εντοπίζονται περιπτώσεις στενότερης οριοθέτησης του άμεσου έννομου συμφέροντος με νομοθετικά κριτήρια, που συντρέχουν σωρευτικά πλέον του καταστατικού σκοπού⁹⁶⁵.

Σε άλλες όμως περιπτώσεις, ο ίδιος ο ενωσιακός δικαστής έχει προβεί σε στενή ερμηνεία του όρου «ενδιαφερόμενο κοινό». Ενδεικτικά, στην υπόθεση *UEAPME* κατά Συμβουλίου⁹⁶⁶, έλαβε χώρα μία διαβούλευση δύο σταδίων για τη δημιουργία μιας Συμφωνίας-Πλαίσιο για τη γονική άδεια με βάση την Οδηγία 96/34. Στο πρώτο στάδιο, διεξήχθη μια διαβούλευση, κατά την οποία η Επιτροπή κατήρτισε ένα κατάλογο των Ενώσεων με τις οποίες θα διαβουλευόταν. Σύμφωνα με αυτόν, η προσφεύγουσα ως ένωση εργοδοτών ήταν «πολύ αντιπροσωπευτική» για συγκεκριμένες κατηγορίες επιχειρήσεων ή συγκεκριμένες πλευρές δραστηριότητάς τους, που ανήκει στην κατηγορία των διεπαγγελματικών οργανώσεων οι οποίες εκπροσωπούν ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων ή επιχειρήσεων⁹⁶⁷. Βάσει του άρθρου 4 της Οδηγίας 96/34 «Ο διάλογος μεταξύ κοινωνικών εταίρων σε κοινοτικό επίπεδο μπορεί να οδηγεί, εφόσον οι κοινωνικοί εταίροι το επιθυμούν, στη σύναψη συμβατικών σχέσεων, συμπεριλαμβανομένων των συμφωνιών»⁹⁶⁸. Ορισμένες εκ των ενώσεων δήλωσαν στην Επιτροπή ότι θέλουν να κάνουν χρήση της εν λόγω διάταξης και να προβούν στις σχετικές διαπραγματεύσεις. Η προσφεύγουσα, παρότι δήλωσε στην Επιτροπή την επιθυμία της να συμμετέχει στη διαδικασία αυτή, την οποία κάλεσε να πράξει ό,τι ήταν αναγκαίο, εν τούτοις αποκλείστηκε από το δεύτερο στάδιο των διαπραγματεύσεων. Το τότε ΔΕΚ, εν τέλει αποφάνθηκε ότι η προσφεύγουσα δεν μπόρεσε να αποδείξει ότι είχε «επαρκή συνολική αντιπροσωπευτικότητα»⁹⁶⁹. Επομένως, δε θεμελιώνει δικαίωμα να απαιτήσει από το Συμβούλιο να εμποδίσει την υλοποίηση της συμφωνίας-πλαίσιο στο κοινοτικό επίπεδο⁹⁷⁰. Δέχθηκε, δηλαδή, τις απόψεις του Συμβουλίου το οποίο επικέντρωσε

⁹⁶⁴ ΔΕΕ, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening* κατά *Stockholms kommun genom dess marknämnd*, C-263/08, Απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 2009, όπ.π., διατακτικό

⁹⁶⁵ ΣτΕ Δ' 2323/2013 «Μόνη όμως η επίκληση του καταστατικού σκοπού της αιτούμενης εταιρείας, σε συνδυασμό με την απορρέουσα από το άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος ελευθερία του επιχειρείν, δεν αρκεί για να θεμελιώσει άμεσο έννομο συμφέρον της να προσβάλει μηχανισμούς λειτουργίας της εγχώριας χονδρεμπορικής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας, η συμμετοχή στις επί μέρους δραστηριότητες της οποίας προϋποθέτει τη λήψη διοικητικής άδειας, όπως εν προκειμένω.... εφ' όσον η αιτούμενη εταιρεία δεν προβάλλει ότι οι προβλεπόμενες από το νόμο προϋποθέσεις, μεταξύ των οποίων και το ύψος του απαιτούμενου μετοχικού κεφαλαίου, καθιστούν απαγορευτική ή ιδιαιτέρως δυσχερή την πρόσβασή της στην ενεργειακή δραστηριότητα που επιδιώκει κατά το καταστατικό της, αλλά επέλεξε να εξέλθει από την αγορά προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας διότι, όπως ισχυρίζεται η ίδια, δεν θέλησε ν' αυξήσει το μετοχικό της κεφάλαιο σε 600.000 ευρώ, στερείται άμεσου εννόμου συμφέροντος να προσβάλει το Μεταβατικό Μηχανισμό Διασφάλισης Επαρκούς Ισχύος»

⁹⁶⁶ Πρωτοδικείο, *Union Européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME)* κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, T-135/96, Απόφαση του Πρωτοδικείου (Τέταρτο Πενταμελές Τμήμα) της 17ης Ιουνίου 1998, ECLI: ECLI:EU:T:1998:128

⁹⁶⁷ *Ibid*, σκ. 4,

⁹⁶⁸ *Ibid*, όπ.π., σκ. 3

⁹⁶⁹ *Ibid*, σκ. 90

⁹⁷⁰ *Ibid*

την επιχειρηματολογία ως προς το αν οι κανόνες εννόμου συμφέροντος έπρεπε να έχουν εφαρμοστεί επί της αρχής⁹⁷¹. Επικαλέστηκε, για την ακρίβεια ότι είναι απαράδεκτο να φέρεται ενώπιον του ΔΕΚ μία Οδηγία λόγω μιας διαδικασίας που έλαβε χώρα μεταξύ ιδιωτικών μερών.

Η προσέγγιση του ζητήματος του παραδεκτού στην αναφερθείσα περίπτωση είχε, όπως επισημαίνεται, καινοφανή στοιχεία για την εποχή της: Πρώτον, το Δικαστήριο αποφάνθηκε υπέρ του κύρους πράξεων που είχαν υιοθετηθεί στο πλαίσιο Συμφωνίας στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Δεύτερον, συμφώνησε να εξετάσει το κύρος μίας Οδηγίας στο πλαίσιο ευθείας προσφυγής ενός ατόμου⁹⁷². Το κριτήριο, ωστόσο, της «επαρκούς συνολικής αντιπροσωπευτικότητας», επικρίθηκε. Θεωρήθηκε ότι εγκαθιστούσε ένα «πολύ υψηλό βάρος απόδειξης και όριο ενεργητικής νομιμοποίησης»⁹⁷³.

Στην ελληνική έννομη τάξη, η έλλειψη πλήρωσης in concreto νομικών προϋποθέσεων που θεμελιώνουν το «άμεσο» του εννόμου συμφέροντος, τη νομική ιδιότητα δηλαδή ενός αιτουμένου, σε ορισμένες περιπτώσεις αίρεται, λόγω de facto δράσης του αιτουμένου και ειδικότερων συνθηκών. Έχει κριθεί ενδεικτικά ότι «δεν επηρεάζει το έννομο συμφέρον της αιτούμενης το γεγονός ότι η άδεια που της είχε χορηγηθεί έληξε στις 31/12/2015 διότι, εκτός του ότι το έννομο -συμφέρον της στηρίζεται, κατά τα προεκτεθέντα, στο γεγονός ότι ασκεί επιχείρηση με αντικείμενο σχετικό με την παροχή τηλεοπτικών υπηρεσιών ασχέτως αν ο σταθμός της λειτουργούσε ή όχι νομίμως υπό το προϊσχύσαν νομοθετικό καθεστώς, δεν θα μπορούσε ο νομοθέτης με τη ρύθμιση αυτή να στερήσει το έννομο συμφέρον των επιχειρήσεων, που λειτουργούσαν έως τις 31.12.2015 με βάση άδειες, που είχαν χορηγηθεί κατ' εφαρμογή των διατάξεων του ν. 1866/1989 και των οποίων η ισχύς είχε παραταθεί με μεταγενεστέρους νόμους κατά τα προεκτεθέντα - τηλεοπτικούς σταθμούς, να προσβάλουν πράξεις αφορώσες τη διαγωνιστική διαδικασία για την χορήγηση για το μέλλον αδειών λειτουργίας τέτοιων σταθμών»⁹⁷⁴.

Τέλος, σε ορισμένες έννομες τάξεις, φαίνεται μάλιστα ότι η de facto δράση αποτελεί το πρωταρχικό στοιχείο θεμελίωσης εννόμου συμφέροντος. Ενδεικτικά, στη θεωρία αναφέρεται ότι στην Κίνα, αν μια νομική ένωση εμπλέκεται με την προστασία του περιβάλλοντος, κρίνεται από το νόημα και όχι από το γράμμα των λέξεων του καταστατικού του⁹⁷⁵ και, παρόλο που στο καταστατικό ορισμένων ΜΚΟ δεν επισημαίνονται κοινές περιβαλλοντικές ανησυχίες, οι ενώσεις αυτές μπορούν να φέρουν έννομο συμφέρον υπό την προϋπόθεση ότι οι συνήθειες δραστηριότητές τους σχετίζονται με την προστασία του περιβάλλοντος⁹⁷⁶.

⁹⁷¹ Adelina Adinolfi, Admissibility of action for annulment by social partners and “sufficient representativity” of European agreements, European Law Review Τεύχος 25, εκδ. Sweet & Maxwell London 2000, σελ. 168

⁹⁷² Adelina Adinolfi, όπ.π., σελ. 171

⁹⁷³ Carol Harlow και Richard Rawlings, όπ.π., σελ.116

⁹⁷⁴ ΣτΕ Ολ 95/2017, σκ. 15 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

⁹⁷⁵ Gu Gong, Ran An, Progress and Obstacles in Environmental Public-Interest Litigation under China’s New Environmental Law: An Analysis of Cases Accepted and Heard in 2015, Climate Law Τόμος 7, εκδ. Brill-Nijhoff 2017, σελ. 204-205 Υπόθεση GDF v. Eight

⁹⁷⁶ Richard Zhang, Benoit Mayer, Public Interest Environmental Litigation in China, Chinese Journal of Environmental Law, Τόμος 1, Τεύχος 2, εκδ. Brill-Nijhoff 2017, σελ. 223 υπόθεση CBCGDF v. Ningxia Ruitai Technology Co

2.2.1.1.3. Το «προσωπικό/ατομικό» έννομο συμφέρον του ενδιαφερομένου κοινού

Η έννοια της «ατομικότητας» του εννόμου συμφέροντος αφορά στην πραγματική κατάσταση του αιτουμένου. Το έννομο συμφέρον του ενδιαφερομένου κοινού είναι προσωπικό όταν ανάγεται στον ειδικό δεσμό του αιτουμένου με την προσβαλλόμενη πράξη και όχι στο γενικό κύκλο των πολιτών⁹⁷⁷. Επειδή έννομο συμφέρον μπορεί να φέρει και ένα νομικό πρόσωπο, τότε δε γίνεται λόγος για έννομο συμφέρον με «ατομικό» χαρακτήρα⁹⁷⁸. γίνεται, για την ακρίβεια, λόγος για «συλλογικό» συμφέρον, το οποίο «είναι το έννομο συμφέρον όταν δεν έχει χαρακτήρα εντελώς ατομικό»⁹⁷⁹. Η προϋπόθεση «ορισμένου βαθμού εξατομικεύσεως»⁹⁸⁰ σημαίνει ότι ο αιτούμενος είναι αφενός μεν μέλος ενός συνόλου που αφορά η διοικητική πράξη, αλλά αφετέρου η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος είναι ανεξάρτητη του γεγονότος ότι ένας μεγαλύτερος αριθμός προσώπων, πέραν του αιτουμένου, μπορούν να ωφεληθούν από τη δικαστική προσβολή της διοικητικής πράξης⁹⁸¹.

Στην ελληνική έννομη τάξη, ο κύκλος αυτός των συμφερόντων, που δικαιολογεί ατομικό έννομο συμφέρον, δεν μπορεί να φθάσει σε όλους τους κατοίκους της επικράτειας⁹⁸². Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την ελληνική νομολογία, την ιδιότητα του ενδιαφερομένου κοινού, φέρουν όσοι επικαλούνται και «αποδεικνύουν την ιδιότητα του ιδιοκτήτη ακινήτου της Του και όχι απλά του τακτικού παραθεριστή»⁹⁸³, «οι έχοντες κατοικία σε καθορισμένη απόσταση από το υπό κρίση έργο, ανάλογα με τη φύση και το μέγεθός του»⁹⁸⁴ και «το σωματείο που έχει καταστατικό σκοπό, μεταξύ άλλων, τη μελέτη και προστασία της ορνιθοπανίδας και ισχυρίζεται ότι οι ρυθμίσεις της προσβαλλόμενης απόφασης δεν εξασφαλίζουν αποτελεσματική προστασία στα απαραίτητα για τη διαβίωση της ορνιθοπανίδας ενδιαίτηματα»⁹⁸⁵. Αντίθετα, έχει κριθεί ότι οι ευρωπαίοι πολίτες - κάτοικοι εξωτερικού (Ζυρίχης Ελβετίας, Γαλλίας και Γερμανίας) δεν έχουν έννομο συμφέρον για την άσκηση της αίτησης, διότι δε συντρέχουν στο πρόσωπό τους, ως ευρωπαίων πολιτών, οι προϋποθέσεις εκείνες της οικολογικής γειννίαςης: οι προϋποθέσεις, δηλαδή, που θα τους συνέδεαν άμεσα με το έργο και τις επιπτώσεις του, ώστε να μπορούν να θεμελιώσουν ίδια βλάβη, συνισταμένη στην υποβάθμιση της προστατευόμενης περιοχής του δικτύου «NATURA 2000», έστω κι αν αυτό αποτελεί, ως σύνολο, τμήμα της φυσικής κληρονομιάς της Ευρωπαϊκής Κοινότητας⁹⁸⁶.

⁹⁷⁷ Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου, όπ.π., σελ. 113

⁹⁷⁸ François Julien-Laferrière, Dossier 220 – La recevabilité des recours – juin 2012 (synthèse d' actualité: mars 2018), Dalloz professionnels Pratique du contentieux administratif www.dalloz.fr (τ. πρόσβαση στις 13-06-2018)

⁹⁷⁹ Δημήτριος Πυργάκης, Το έννομο συμφέρον στη διοικητική δίκη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπ.π., σελ. 176

⁹⁸⁰ Δημήτριος Πυργάκης, όπ.π, σελ.94-96

⁹⁸¹ Michel Bélanger και Paule Halley, όπ.π., σελ. 615

⁹⁸² Δημήτριος Πυργάκης, όπ.π., σελ.96

⁹⁸³ ΣτΕ Ε'1112/2017

⁹⁸⁴ ΣτΕ Ε'2026/2016

⁹⁸⁵ ΣτΕ Ε'1422/2013

⁹⁸⁶ ΣτΕ Ολ 3920/2010 σκ. 5 βλ. αντίθ. Μειοψηφία: «Κατά την άποψη όμως των Συμβούλων Ε. Θεοφιλοπούλου, Ν. Ρόζου, Ε. Σάρπ, Χ. Ράμμου, Α. Σακελλαροπούλου, Δ. Αλεξανδρή, Μ. Γκορτζολίδου, Ι. Γράβαρη, Σ. Μαρκάτη, Δ. Γρατσία, Α. Ντέμσια, Μ. Σταματελάτου – Μπεριάτου, η αίτηση ασκείται με έννομο συμφέρον από τους ως άνω αιτούμενοι, υπό την ιδιότητα τους ως ευρωπαίων πολιτών. Τούτο δε διότι, οι ιδιαίτερα δυσμενείς περιβαλλοντικές επιπτώσεις που θα επέλθουν εν πρώτοις στο εθνικό τμήμα του δικτύου NATURA 2000 από την πραγμάτωση της μεγάλων διαστάσεων, επίμαχης τουριστικής επένδυσης, θα έχουν, κατά τους ισχυρισμούς των, άμεσο αντίκτυπο στο ενιαίο σύνολο του ευρωπαϊκού δικτύου τούτου, με κίνδυνο διασπάσεως και ανατροπής του προορισμού του, ως φυσικής κληρονομιάς της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.»

Η ίδια συλλογιστική ισχύει και στη γαλλική έννομη τάξη. Πράγματι, αναγνωρίζεται έννομο συμφέρον στον κάτοικο της περιοχής, που διασχίζει το επίδικο υπό διαβούλευση έργο⁹⁸⁷ ή στους κατοίκους της περιοχής που απέχει 2,5 χλμ. από την επίδικη εγκατάσταση⁹⁸⁸. Ως προς τις ενώσεις προσώπων, ειδικότερα, σύμφωνα με τη γαλλική νομολογία δεν υφίσταται προσωπικό έννομο συμφέρον, όταν ο κοινωνικός σκοπός ενός νομικού προσώπου είναι πολύ γενικός⁹⁸⁹ ή όταν το γεωγραφικό εύρος της δραστηριότητάς του δεν οριοθετείται από το καταστατικό του⁹⁹⁰. Το παράδειγμα αυτό ανευρίσκεται παρόμοιο και σε άλλες γαλλόφωνες έννομες τάξεις⁹⁹¹. Πλέον χαρακτηριστική, είναι και η νομολογία του Conseil d'Etat του Βελγίου, ως προς τις προϋποθέσεις που θέτει για να θεωρηθεί ένα «κοινωνικό αντικείμενο πολύ εξειδικευμένο»⁹⁹². Συγκεκριμένα, απαιτείται, πέραν της συνάφειας του καταστατικού σκοπού των περιβαλλοντικών ΜΚΟ, και η απόδειξη τριών προϋποθέσεων προς στοιχειοθέτηση έννομου συμφέροντος: α) της κοινωνικής καταλληλότητας, β) τη γεωγραφικής αναλογικότητας και γ) του συγκεκριμένου πλεονεκτήματος της προσφυγής που ασκήθηκε με νόμιμο σκοπό.

Στην αγγλική έννομη τάξη, έχει θεωρηθεί μέλος του ενδιαφερομένου κοινού ο αιτούμενος ο οποίος έχει δουλέψει στο Ιστορικό Βασιλικό Παλάτι, από το 1994 έως το 2004 και έχει συμβουλευσει το διευθυντή του Hampton Court Palace, στο σχεδιασμό εφαρμογών που επηρέαζαν τη ρύθμισή του, παρόλο που δεν είναι ούτε κάτοικος του τόπου αυτού ούτε φέρει τοπικά εκλογικά δικαιώματα⁹⁹³. Όπως προκύπτει, επίσης, από τη νομολογία, ο βρετανός δικαστής λαμβάνει υπόψη του τη προγενέστερη συμμετοχή του διάδικου, για να χαρακτηρίσει το έννομο συμφέρον του διάδικου μέρους. Το Supreme Court of Scotland στην υπόθεση Walton v The Scottish Ministers (Scotland) έκρινε ότι ο αιτούμενος ήταν «θιγόμενο πρόσωπο» και όχι ένας «απλός ανακατωσούρης», διότι: «Προέβη σε παράσταση ενώπιον των υπουργών, σύμφωνα με τις διαδικασίες που ορίζονται στο νόμο του 1984», «συμμετείχε στην τοπική έρευνα που διεξήχθη βάσει του νόμου», «κατοικεί στην περιοχή του δυτικού σκέλους της Δυτικής Περιφερειακής Οδού. Παρόλο που αυτή βρίσκεται κάποια απόσταση από το Fastlink», «είναι ενεργό μέλος των τοπικών οργανώσεων που ασχολούνται με το περιβάλλον και είναι ο πρόεδρος

⁹⁸⁷CE υπ' αριθμ. 375322 απόφαση της 09 Νοεμβρίου 2015, <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 20-03-2018), σκ. 3

⁹⁸⁸CAA Nantes, 2ème chambre, υπ' αριθμ. 15NT00706 απόφαση της 01^{ης} Φεβρουαρίου 2017, <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 20-03-2018) σκ.2

⁹⁸⁹Yves Pittard, Dossier 540 – Contentieux de l'urbanisme — juin 2015 (synthèse d'actualité : mars 2018), Dalloz professionnels Pratique du contentieux administratif www.dalloz.fr (τ. πρόσβαση στις 13-06-2018)

⁹⁹⁰Yves Pittard, ό.π.

⁹⁹¹Π.χ Αντίστοιχη, με την αναφερθείσα γαλλική νομολογία είναι και η νομολογία του Καναδά, η οποία αναγνωρίζει έννομο συμφέρον στους κατοίκους της περιοχής όπου διεξάγονται έργα ή στους οργανισμούς που έχουν ως σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος, από τους οποίους πολλοί συμμετέχουν άμεσα στη διατήρηση της περιοχής Saint-Laurent Bl. Michel Bélanger και Paule Halley, ό.π., σελ. 618

⁹⁹²Το Βελγικό Conseil d'Etat έχει απορρίψει ως απαράδεκτη αίτηση ακύρωσης ΜΚΟ, με καταστατικό σκοπό την προστασία των τοπίων της περιφέρειας της Βαλλονίας, παρά το ότι η ΜΚΟ αυτή πρόβαλε πως «η υπεράσπιση των τοπίων, την οποία έχει ως αντικείμενο, "είναι γενικού ενδιαφέροντος" αλλά ότι "δε σημαίνει ότι συγγέεται με το γενικό συμφέρον". ότι επισημαίνει ότι αυτό το κοινωνικό αντικείμενο είναι "πολύ εξειδικευμένο αφού έχει ως στόχο μόνο μία από τις πτυχές της προστασίας του περιβάλλοντος".», αποδεχόμενο ότι «ότι επιδιώκοντας ένα τόσο ευρύ κοινωνικό σκοπό σε μια τόσο ευρεία γεωγραφική περιοχή, η προσφεύγουσα δεν παρουσιάζει εν προκειμένω επαρκές συμφέρον για ενεργητική νομιμοποίηση ενώπιον του...και η αίτηση ακύρωσης θα αποκοτούσε χαρακτήρα λαϊκής αγωγής» Βλ. Conseil d'Etat Βελγίου, Section Du Contentieux Administratif υπ' αριθμ. 227.547 απόφαση της 26^{ης} Μαΐου 2014, <http://www.raadvst-consetat.be/> (τ.πρόσβαση στις 20-08-2017) σκ. 1, 3 και 10

⁹⁹³Βλ. Σχολιασμό απόφασης R. (on the application of Garner) v Elmbridge BC [2010] EWCA Civ 1006; [2011] 3 All E.R. 418 (CA (Civ Div)) σε Richard Harwood, Protective costs order: Aarhus Convention - sufficient interest, Journal of Planning & Environment Law Τεύχος 3, εκδ. Sweet & Maxwell 2011, login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 03-04-2019), σελ. 289-304

της τοπικής οργάνωσης που έχει συσταθεί ειδικά, για να αντιταχθεί στη ΔΠΟ για περιβαλλοντικούς λόγους»⁹⁹⁴.

2.2.1.1.4. Το «ενεστώς» έννομο συμφέρον

Εν γένει, το έννομο συμφέρον, στην ελληνική έννομη τάξη, πρέπει να υφίσταται σωρευτικώς σε τρία χρονικά σημεία⁹⁹⁵, ήτοι κατά το χρόνο της τελείωσης (έκδοσης ή δημοσίευσης) της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης, κατά την υποβολή της άσκησης του ενδίκου βοηθήματος και κατά το χρόνο της συζήτησης της υπόθεσης. Σε άλλες έννομες τάξεις, αρκεί το έννομο συμφέρον να υπάρχει μόνο κατά τη στιγμή εισαγωγής του ενδίκου βοηθήματος⁹⁹⁶. Λόγω του προπαρασκευαστικού χαρακτήρα της δημόσιας διαβούλευσης, το «ενεστώς» του εννόμου συμφέροντος σε σχέση με τη δημόσια διαβούλευση, εξαρτάται από το έννομο συμφέρον της κύριας πράξης. Στη γαλλική νομολογία, η έλλειψη δημόσιας διαβούλευσης συνιστά λόγο που θεμελιώνει «ενεστώς» και δη «επίγον» έννομο συμφέρον για αναστολή διαδικασίας⁹⁹⁷.

2.2.1.1.5. Αλυσιτέλεια προβολής της υποχρέωσης για διαβούλευση

Η αλυσιτέλεια είναι ένα εργαλείο⁹⁹⁸ που εμφανίζεται υπό διάφορες μορφές: λόγω έλλειψης περιθωρίου έκφρασης της ίδιας της βούλησης της διοίκησης⁹⁹⁹, λόγω έλλειψης

⁹⁹⁴ Walton v Scottish Ministers Supreme Court (Scotland) 17 October 2012 [2012] UKSC 44; [2013] P.T.S.R. 51; 2013 S.C. (U.K.S.C.) 67; 2012 S.L.T. 1211; [2012] 10 WLUK 519; [2013] 1 C.M.L.R. 28; [2013] Env. L.R. 16; [2013] J.P.L. 323; 2012 G.W.D. 34-689, σκ. 88

⁹⁹⁵ Βλ. ΣτΕΟλ. 95/2017, σκ. 13

⁹⁹⁶ Kamel Gordah, L'accès Des Justiciables à La Juridiction Administrative Rapport General, Association Internationale Des Hautes Juridictions Administratives εκδ ΑΙΗJΑ Tunis 1986, <https://www.aihja.org/> (τ. πρόσβαση στις 29-08-2017), σελ. 9 « *Le Conseil d'Etat belge exige que l'intérêt doit non seulement exister au moment de l'introduction du recours en annulation mais, contrairement à la jurisprudence française, se maintenir tout au long du procès jusqu' au prononce de l'arrêt* »

⁹⁹⁷ Βλ. λ.χ. Conseil d'État, Juge des référés, απόφαση υπ' αριθμ. 359570 της 08^{ης} Ιουνίου 2012, <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 20-03-2018), σκ.6 « *Considérant que pour justifier de l'urgence qui s'attache, selon elles, à ce que soit ordonnée la suspension de ces dispositions, les associations requérantes font valoir que l'entrée en vigueur de ce texte aurait pour conséquence de permettre la délivrance d'autorisations pour huit années, sans possibilité de retrait au terme d'un délai de quatre mois, portant une atteinte grave au cadre de vie du fait de l'impact visuel résultant de la surface que peuvent atteindre de telles bâches, non encadrée, et de l'absence de procédure de consultation du public préalablement à l'installation de tels dispositifs, en dépit de leurs incidences sur l'environnement ;* »

⁹⁹⁸ Stéphanie Douteaud, Jurisprudence Danthony: théorie des moyens inopérants, des formalités non substantielles ou des vices non substantiels ? RFDA Τεύχος 1^ο, εκδ. Dalloz Ιανουάριος- Φεβρουάριος 2018, σελ.109 επ.

⁹⁹⁹ πχ. Έλλειψη λυσιτέλειας εξέτασης των λόγων εξωτερικής νομιμότητας, στην περίπτωση της δέσμιας αρμοδιότητας του διοικητικού οργάνου, «*όταν ο νόμος δεσμεύει πλήρως τη διοίκηση ως προς το περιεχόμενο της απόφασής της, δεν της αφήνει περιθώριο ίδιας βούλησης, κατά συνέπεια δε τίθενται σε δευτερεύουσα μοίρα και οι τυπικοί κανόνες που σχετίζονται με τη διαμόρφωση της βούλησης αυτής*» Κων/νος Γάγος, Οι αλυσιτελείς τυπικοί λόγοι ακυρώσεως επί πράξεων δέσμιας αρμοδιότητας <https://www.academia.edu/> (τ. πρόσβαση στις 10-11-2018), σελ.9 Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ Ολ 530/2003 «*Όταν προσβάλλεται με αίτηση ακυρώσεως υποστατή διοικητική πράξη που έχει εκδοθεί κατά δέσμια αρμοδιότητα και έχει απορρίψει αίτημα διοικουμένου, είναι αλυσιτελής η έρευνα λόγω ακύρωσης αναγομένων στη νόμιμη συγκρότηση ή σύνθεση του οργάνου που την εξέδωσε ή γνωμοδότησε σχετικά, εφόσον ο αιτούμενος δεν αμφισβητεί τα πραγματικά περιστατικά και το Δικαστήριο καταλήγει στην κρίση ότι δεν ήταν κατά νόμο επιτρεπτή η έκδοση της πράξης με το αιτούμενο περιεχόμενο.*» και ΣτΕ 842/2014: «*εφ' όσον προσβαλλόμενη διοικητική πράξη εκδίδεται κατά δέσμια αρμοδιότητα, εάν ο ακυρωτικός δικαστής, εν όψει και του μη αμφισβητούμενου πραγματικού της υποθέσεως, κρίνει ότι, από πλευράς εσωτερικής νομιμότητας, η πράξη αυτή βάλλεται αβασίμως, ότι δηλαδή ο νόμος δεν επιτρέπει την έκδοση της πράξεως με το περιεχόμενο που αξιώνει ο αιτούμενος, τότε, και εφ' όσον δεν πρόκειται περί ανυπόστατης πράξεως, παρέλκει ως αλυσιτελής η εξέταση τυπικών λόγων, όπως οι λόγοι περί αναρμοδιότητας, μη νομίμου συγκροτήσεως ή κακής συνθέσεως γνωμοδοτήσαντος*

ικανότητας από το διοικούμενο προς συνεισφορά ουσιωδών ισχυρισμών¹⁰⁰⁰, λόγω έλλειψης συνοδείας των λόγων εξωτερικής νομιμότητας «από επιπλέον ειδικούς ισχυρισμούς (ακόμη και μη επιδεκτικούς δικαστικής εκτίμησης)»¹⁰⁰¹ κ.λπ.. Όπως παρατηρείται, «η εγγυητική ισχύς των κανόνων εξωτερικής νομιμότητας είναι ουσιώδης, στην περίπτωση που η διοίκηση πρέπει να προβεί σε αξιολογήσεις των πραγματικών στοιχείων που τίθενται υπόψη της»¹⁰⁰². Επί παραδείγματι, η πλημμέλεια τήρησης του τύπου της προηγούμενης ακρόασης, κρίνεται αλυσιτελής, εφόσον, ο προσφεύγων δεν επικαλέστηκε κάποια στοιχεία που, εξαιτίας της εν λόγω παραλείψεως, δεν έθεσε υπόψη ενώπιον της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς¹⁰⁰³. Επιτάσσεται με άλλα λόγια, λόγω λυσιτέλειας, ο κανόνας υποχρέωσης του διοικούμενου «να επικαλεσθεί ενώπιον του δικαστηρίου τους ισχυρισμούς που θα πρόβαλλε στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας και να πείσει το δικαστήριο ότι αυτά τα στοιχεία θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε διαφορετική διάγνωση της υπόθεσής του από τη διοικητική αρχή»¹⁰⁰⁴.

Στη γαλλική νομολογία παρατηρείται χαρακτηριστικά ότι η προσφυγή στη «λυσιτέλεια» αντικατοπτρίζεται με την αποστασιοποίηση από την κλασική συστηματοποίηση «παράνομια/ποινή» και με τη μετάθεση της συζήτησης πλέον σε επίπεδο «αποδοτικότητας»¹⁰⁰⁵

συλλογικού οργάνου. Τούτο δε, διότι το διοικητικό όργανο, ακόμη και αν δεν είχε συντελεσθεί η προβαλλόμενη παραβίαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, ώφειλε να εκδώσει την πράξη με το ίδιο ακριβώς περιεχόμενο». Η ίδια νομολογία απαντάται και στη γαλλική έννομη τάξη, η οποία κρίνει ότι λόγω της δέσμιας αρμοδιότητας παρέλκει ως αλυσιτελής η εξέταση τόσο λόγων εξωτερικής νομιμότητας όσο και λόγων εσωτερικής νομιμότητας. Βλ. Jimmy Robbe, *De l'intérêt (relatif) de la distinction entre légalité externe et légalité interne*, RFDA Τεύχος 1^ο, εκδ. Dalloz Ιανουάριος-Φεβρουάριος 2018, σελ. 93, ο οποίος παραπέμπει σε CE sect., 17 juill. 2009, n^ο 301615, CE, 10 janv. 2001, n^ο 225564

¹⁰⁰⁰ Για παράδειγμα, με την ΣτΕ 1183/2017, αναγνωρίστηκε ότι, παρόλο που στην περίπτωση επιβολής προστίμου για μη επικόλληση σημάτων σε παιγνιομηχανήματα κατά τις παρατεθείσες διατάξεις των ν. 2515 και 2523/1997, όπου η στοιχειοθέτηση παράβασης παρουσιάζεται από το νόμο ως «τυπική», «ο φερόμενος ως παραβάτης δύναται πάντως να συμβάλει στη λήψη νόμιμης απόφασης, αμφισβητώντας την ίδια την διάπραξη της παράβασης και προβάλλοντας προς τούτο ισχυρισμούς αναγόμενους στην υποκειμενική του σφαίρα και συνιστάμενους, μεταξύ άλλων, σε διαφορετική – έναντι της διοικητικής αρχής- εμφάνιση ή εκτίμηση του πραγματικού υλικού της υπόθεσης»,

¹⁰⁰¹ Διαπιστώνεται αλυσιτέλεια εξέτασης των λόγων εξωτερικής νομιμότητας, στις υποθέσεις των φορολογικών προσφυγών, όταν «αν και ρητώς προβληθέντες, δε συνοδεύονται από επιπλέον ειδικούς ισχυρισμούς (ακόμη και μη επιδεκτικούς δικαστικής εκτίμησης)» Βλ. Αλεξάνδρα Σκιαδά, Ο αυτεπάγγελτος έλεγχος της τυπικής νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, ΘΠΔΔ Τεύχος 7, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Ιούλιος 2015, σελ. 619 επ. Για παράδειγμα, κρίνεται ως αλυσιτελής η προβολή λόγου προσφυγής περί μη τήρησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης, χωρίς να έχουν αναφερθεί οι ισχυρισμοί που ο διοικούμενος θα πρόβαλλε ενώπιον της Διοίκησης, αν είχε κληθεί, και οι ισχυρισμοί αυτοί να είναι ουσιώδεις· υπό την έννοια ότι αυτοί θα μπορούσαν να ασκήσουν επιρροή στην εκτίμηση των πραγμάτων από τη φορολογική Διοίκηση, όταν αυτή άγεται στην έκδοση πράξης, με την οποία αποδίδεται στον επιτηδευματία παράβαση του Κ.Β.Σ., που συνίσταται στην έκδοση ή στη λήψη εικονικών φορολογικών στοιχείων (λόγω ανυπαρξίας των σχετικών συναλλαγών). Βλ. ΣτΕ Β' 88/2018 <http://www.humanrightscaselaw.gr> (τ. πρόσβαση στις 16-11-2018). Υφίσταται, επιπλέον, αλυσιτέλεια λόγου προσφυγής, διότι «όσον αφορά την ουσία της υποθέσεως, οι ισχυρισμοί της προσφυγής περιορίστηκαν στην απόκρουση της υιοθετηθείσας από την τελωνειακή αρχή ερμηνείας των εφαρμοσθεισών διατάξεων και η προσφεύγουσα (ήδη αναιρεσείουσα) δεν επικαλέστηκε, κατά τρόπο ειδικό και συγκεκριμένο, την ύπαρξη στοιχείων, τα οποία (στοιχεία) αποστερήθηκε της δυνατότητας να θέσει υπ' όψη της τελωνειακής αρχής και τα οποία θα μπορούσαν να επηρεάσουν την λήψη από την αρχή αυτή της σχετικής αποφάσεως της ύστερα από διαφορετική εμφάνιση ή εκτίμηση του πραγματικού υλικού» Βλ. ΣτΕ Β' 2703/2017 <http://www.humanrightscaselaw.gr> (τ. πρόσβαση στις 16-11-2018)

¹⁰⁰² Κων/νος Γώγος, Οι αλυσιτελείς τυπικοί λόγοι ακυρώσεως επί πράξεων δέσμιας αρμοδιότητας, όπ.π., σελ.29

¹⁰⁰³ ΣτΕ Δ' 2063/2017, σκ.6. Η νομολογία αυτή απεικονίζει τη γενικότερη τάση της νομολογίας της ελληνικής έννομης τάξης, που αφορά στον τύπο της προηγούμενης ακρόασης Βλ. ΣτΕ Δ'3382/2010, ΣτΕ Ολ 4447/2012 και ΕλΣυν 2325/2012

¹⁰⁰⁴ Ηλίας Κουβαράς, Αποσόβηση των δογματικών ακυρώσεων και αρχή της οικονομίας της διοικητικής δράσης, ΔιΔικ Τόμος 3^ο, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2016, σελ. 321 επ.

¹⁰⁰⁵ Βλ. Aurélie Bretonneau, *Conclusions de Rapporteur Public*, CE υπ' αριθμ. 414583 της 18 Μαΐου 2018 («CFDT»), <https://www.conseil-etat.fr/arianeweb> (τ. πρόσβαση στις 20-08-2018) «*Or ce n'est pas par relâchement*

της αίτησης ακύρωσης. Σε αυτό το πλαίσιο, έχει αναδειχθεί μάλιστα ο πρωτεύων ρόλος των λόγων εσωτερικής νομιμότητας¹⁰⁰⁶ για την ακύρωση μιας διοικητικής πράξης. Υπό τη θεώρηση

que vous avez pris ces raisonnables distances avec le systématisme illégalité/sanction. Nous n'imputons pas au hasard le fait que la fièvre modernisatrice dont nous parlions tout à l'heure se soit emparée de vous peu après que le législateur vous eut, avec la loi du 8 février 1995, doté du moyen de rendre vos décisions effectives. Ainsi que le résume Bertrand Sellier dans un article consacré à 'L'illégalité sans l'annulation', le débat sur le recours pour excès de pouvoir s'est alors déplacé de son inefficacité à sa parfois trop grande efficacité. Cette prise de conscience étant acquise, vous avez renoncé au confort de l'automatisme pour une discipline consistant, pour reprendre la définition de l'office du juge de la légalité donnée par le Président Stahl dans ses conclusions sur l'affaire Ba... (n° 240267, précitée), à 'mesurer la valeur des critiques de légalité qui sont susceptibles d'être adressées aux actes administratifs (...) et [à] apprécier si les critiques sont de nature à justifier la censure de ces actes'. Dans cet exercice, il vous faut déterminer si les effets d'une voie de recours sont proportionnés aux objectifs en vue desquels elle est instaurée.»

¹⁰⁰⁶ Συγκεκριμένα, στο γαλλικό δίκαιο αρχικά είχαν διαμορφωθεί ειδικοί νομολογικοί κανόνες, με σκοπό την τήρηση της αρχής της τυπικής νομιμότητας. Για παράδειγμα, υιοθετήθηκε από το 1958, με την απόφαση Ponard (CE, Sect., υπ' αριθμ. 35399 απόφαση της 14^{ης} Νοεμβρίου 1958, Ponard) ως νομολογικός κανόνας, η υποχρέωση της διοίκησης να καταργήσει όλες τις απαρχές («ab initio») παράνομες κανονιστικές πράξεις ή τις κανονιστικές πράξεις που έχουν καταστεί παράνομες, λόγω της ύπαρξης πραγματικών ή νομικών περιστάσεων. Αυτή η υποχρέωση της διοίκησης για «εκκαθάριση» της έννομης τάξης έγινε ρητή διάταξη με το άρθρο 1 του υπ' αριθμ. 2007-1787 Νόμου της 20 Δεκεμβρίου 2007 της Γαλλικής Δημοκρατίας Βλ. Clemmy Friedrich, Procédure contentieuse - Une victoire de l'État de droit à la Pyrrhus : les vices de forme et de procédure laissés sur le champ de bataille, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales Τεύχος 26, εκδ. Lexis Nexis 2 Ιουλίου 2018, σελ. 2197 επ. «*Seulement, l'arrêt Ponard a été rendu dans un contexte où le principe de légalité ne s'était pas attaché tous les corollaires qui, depuis lors, en ont raffermi la valeur. Parmi eux, figure l'obligation pour l'administration d'abroger tous les actes réglementaires illégaux ab initio ou devenus illégaux du fait de la survenance de circonstances de fait ou de droit.... Si les administrés sont recevables, sous certaines conditions, à en critiquer la légalité devant le juge administratif, l'administration ne saurait donc laisser inappliqué un acte réglementaire (exception faite de quelques hypothèses spécifiques comme, par exemple, la théorie des circonstances exceptionnelles). La loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 (art. 1er, aujourd'hui codifié à l'article L. 243-2 du CRPA) est venue formaliser cette obligation à laquelle l'administration est tenue. Ainsi lui revient-il – dans le champ de ses compétences – d'épurer l'ordre juridique : soit qu'elle abroge les actes réglementaires illégaux ou dépourvus d'objet, soit qu'elle les modifie pour les expurger des illégalités dont ils seraient entachés.*». Δημιουργήθηκε, όμως, από το 2011 και εντεύθεν μια νομολογική μεταστροφή, η οποία ανέδειξε τον εγγυητικό χαρακτήρα των διαδικαστικών τύπων αφενός, αφετέρου δε αποσαφήνισε ότι το ακυρωτικό αποτέλεσμα των τυπικών πλημμελειών αμβλύνεται, εφόσον δε συνδέεται με την εσωτερική νομιμότητα της διοικητικής πράξης. Πιο ειδικά, σε πρώτο στάδιο, σύμφωνα με τη νομολογία Danthony «*μια πλημμέλεια που επηρεάζει τη διεξαγωγή προηγούμενης διοικητικής διαδικασίας, που ακολουθείται υποχρεωτικά ή οικειοθελώς, δεν μπορεί να καταστήσει παράνομη την εκδοθείσα απόφαση παρά μόνον εάν από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι μπορούσε, εν προκειμένω, να ασκήσει επιρροή στο περιεχόμενο της απόφασης ή εάν αποστέρησε τους ενδιαφερομένους από μία εγγύηση*». [Βλ. Ευγενία Πρεβεδούρου, «*Η έννοια της «αποστέρησης» διοικουμένου από διαδικαστική εγγύηση*» κατά τη νομολογία Danthony (G. Roux, La notion de personnes «intéressées» au sens de la jurisprudence Danthony, AJDA 2017, σ. 1649)» www.prevedourou.gr (τ. πρόσβαση στις 06-01-2019)]. Επιπλέον, το Γαλλικό Conseil d'Etat, με την απόφαση CE υπ' αριθμ. 414583 της 18^{ης} Μαΐου 2018 («CFDT Finances») χαρακτήρισε αλυσιτελή τον παρεμπόδιτο έλεγχο των τυπικών και διαδικαστικών πλημμελειών των κανονιστικών πράξεων, όταν αυτός ασκείται μετά το πέρας της προθεσμίας ευθείας προσβολής της κανονιστικής πράξης. Οι τυπικές πλημμέλειες μάλιστα με βάση τη νομολογία αυτή, δεν ελέγχονται ούτε στο πλαίσιο αίτησης ακύρωσης κατά της άρνησης της Διοίκησης να καταργήσει κανονιστική πράξη ούτε κατά την ένσταση παρανομίας, που προβάλλεται επ' ευκαιρία ευθείας ακυρωτικής προσβολής ατομικής πράξης η οποία στηρίζεται στην κανονιστική [βλ. Ευγενία Πρεβεδούρου, «*Ρέκβιєм για τις διαδικαστικές πλημμέλειες*» ή «*δικαίωμα στο σφάλμα*»; Με αφορμή την απόφαση του Conseil d'Etat, CFDT Finances (της 18.5.2018), για τον περιορισμό του παρεμπόδιτου, <https://www.prevedourou.gr/> (τ. πρόσβαση στις 04-09-2018), όπως και Fabrice Melleray, Requiem pour le vice de procédure ? AJDA Τεύχος 22, εκδ. Dalloz 2018, σελ. 1241 επ., Bertrand Seiller, Droit à l'erreur : pour qui?, AJDA Τεύχος 26 εκδ. Dalloz 2018, σελ. 1465 και Benoît Plessix, Le droit à l'erreur et le droit au contrôle, RFDA Τεύχος 5^ο εκδ. Dalloz 2018, σελ. 847 επ.]. Σημειωτέον δε, σύμφωνα με τις Conclusions της Rapporteur Publique, στην υπόθεση CFDT Finances, η ένσταση έλλειψης νομιμότητας φέρεται συχνά προς επίκληση έναντι των κανονιστικών πράξεων και επιτρέπει ελλείψει της ακύρωσής τους, τουλάχιστον την επακόλουθη ακύρωση των πράξεων που ελήφθησαν με βάση αυτές. Από την άλλη πλευρά, η αίτηση για κατάργηση, την οποία μπορεί να απευθύνει η διοίκηση υπό τον έλεγχο του δικαστή, επιτρέπει ανά πάσα στιγμή, σε περίπτωση παρανομίας ενός κανονισμού, την εξαφάνισή του για το μέλλον. Επιπλέον, αιτιολογική βάση αυτής της νομολογίας αποτέλεσε, μεταξύ των άλλων, η δυσκολία η οποία υπάρχει καιρό μετά την έκδοση μίας κανονιστικής πράξης να προσδιοριστεί, εάν η διαδικασία σε ισχύ, κατά την ημερομηνία

αυτή, τα διαδικαστικά δικαιώματα, όπως η δημόσια διαβούλευση, είναι δεκτικά δικαστικής κρίσης. Τα δικαιώματα αυτά προστατεύονται, εφόσον βρίσκονται σε στενή συνάρτηση με τα ουσιαστικά δικαιώματα του διοικουμένου ο οποίος φροντίζει να τα υπερασπιστεί έγκαιρα. Συγκεκριμένα, η ίδια η φράση, της γνωστής νομολογίας Danthony, «χωρίς επίπτωση στο περιεχόμενο της διαφοράς» («sans influence sur l'issue du litige») είναι ενδεικτική ισχυρισμών περί λυσιτέλειας¹⁰⁰⁷.

Ειδικότερα, για να είναι παραδεκτή η προβολή της δημόσιας διαβούλευσης ως λόγου ακύρωσης διοικητικής πράξης, πρέπει η τήρησή της να δύναται να επηρεάσει με κάποιο τρόπο το περιεχόμενο της διοικητικής πράξης. Στην αγγλική έννομη τάξη, ομοίως βρίσκεται νομολογία, όπου εξετάζεται ως ουσιώδης η προαιρετική διαβούλευση, εφόσον είναι λυσιτελής. Προγενέστερα μάλιστα της γαλλικής απόφασης «Danthony», στην υπόθεση, Bersted Parish

έκδοσης της πράξης έχει τηρηθεί τη δεδομένη χρονική στιγμή εφαρμογής της και το πρόβλημα ασφάλειας δικαίου (Βλ. Aurélie Bretonneau, Conclusions de Rapporteur Public, ό.π.). Η νομολογική αυτή επιλογή, μάλιστα, από την πλευρά της, παγιώνει το γεγονός ότι λόγοι εσωτερικής νομιμότητας μπορούν να προβληθούν και μετά την πάροδο συγκεκριμένης προθεσμίας. Ως αποτέλεσμα, ενισχύει τη θέση της εσωτερικής νομιμότητας σε σχέση με την εξωτερική νομιμότητα. Όπως παρατηρεί ο Delvolné, με άλλα λόγια, η νομολογία CFDT Finances αποκρυσταλλώνει, με καινοτόμο τρόπο το παραδεκτό προβολής των λόγων εσωτερικής νομιμότητας (βλ. Pierre Delvolné, La limitation dans le temps de l'invocation des vices de forme et de procédure affectant les actes réglementaires - Des arguments pour?, RFDA Τεύχος 4^ο, εκδ. Dalloz 2018 σελ.665 επ.). Συγκεκριμένα, κατά την προγενέστερη νομολογία του Γαλλικού Conseil d'Etat, που είχε διαμορφωθεί με βάση την απόφαση Intercopie της 20ης Φεβρουαρίου 1953, η νομιμότητα διακρίνεται σε εσωτερική και εξωτερική. Καθίστανται απαράδεκτοι οι ισχυρισμοί με την παρέλευση της προθεσμίας της αίτησης ακύρωσης, οι οποίοι δε συνδέονται με τον τύπο της νομιμότητας, που έχει κάποιος, για να επικαλεστεί, κατά την προθεσμία προσβολής της απόφασης. Δηλαδή, βάσει αυτής της προγενέστερης νομολογιακής θέσης, εάν ο αιτούμενος επικαλείται σφάλματα εσωτερικής νομιμότητας κατά την περίοδο άσκησης της αίτησης ακύρωσης. Δεν μπορεί να επικαλεστεί μετά την παρέλευση της προθεσμίας άσκησης της σφάλματα εξωτερικής νομιμότητας [βλ. Jean-Claude Bonichot, Paul Cassia, Bernard Poujade, Les grands arrêts du contentieux administratif, εκδ. 6^η Dalloz 2018, σελ. 1045, CE sect., 20 févr. 1953, Société Intercopie (Lebon 88 ; S. 1953. 3. 77, note M. L.) «*Considérant que la société Intercopie, dans sa requête sommaire et son mémoire ampliatif, s'est bornée à invoquer la prétendue irrégularité de la composition de la commission nationale ; que si elle a contesté, dans son mémoire en réplique, la légalité de l'application qui lui a été faite des prescriptions de l'arrêté du 2 avril 1948, ces prétentions, fondées sur une cause juridique distincte, constituent une demande nouvelle ; que le mémoire en réplique dont s'agit a été enregistré au secrétariat du contentieux le 3 décembre 1951, c'est-à-dire après l'expiration du délai de recours contre la décision attaquée, laquelle a été notifiée à la société requérante le 26 juin 1950 ; que, dès lors, la demande nouvelle contenue dans ce mémoire a été présentée tardivement et n'est, par suite, pas recevable ; (...)* (rejet).» και σελ. 1046 «*La décision Société Intercopie pose le principe de l'irrecevabilité du moyen, invoqué après l'expiration du délai de recours contentieux, qui relève d'une cause juridique différente de celle dont procèdent le ou les moyens soulevés dans ce délai, dès lors qu'il ne s'agit pas d'un moyen d'ordre public. La société requérante avait demandé au Conseil d'État*».] Με τη νομολογία CFDT Finances, όμως αναγνωρίζεται εξ αντιδιαστολής, επιπλέον, η δυνατότητα επίκλησης σφαλμάτων εσωτερικής νομιμότητας δια της ένστασης ελλείψεως νομιμότητας, επ' ευκαιρία ευθείας προσβολής ατομικής πράξης, που στηρίζεται στην κανονιστική ή η δυνατότητα αυτή, στο πλαίσιο αίτησης ακύρωσης κατά της άρνησης της Διοίκησης, να καταργήσει μια κανονιστική πράξη, μετά τη λήξη της παρέλευσης προθεσμίας ευθείας προσβολής της κανονιστικής πράξης. Ενόψει του προγενέστερου νομολογικού καθεστώτος της Intercopie, το οποίο αναπροσαρμόζεται με την παρούσα, όπως ορθώς παρατηρείται, διευρύνεται το δικαίωμα ένδικης προστασίας του αιτουμένου, στο πλαίσιο ελέγχου των κανονιστικών πράξεων (Βλ. Pierre Delvolné, ό.π. σελ.665 επ.). Η θέση αυτή, τέλος, υπέρ της αρχής του περιορισμού των τυπικών και διαδικαστικών πλημμελειών του παρεμπιπτόντως ελέγχου των κανονιστικών πράξεων, έχει χαρακτηριστεί ως «το πρόσθετο βήμα που έπρεπε να διαβεί το Ανώτατο Δικαστήριο» [Βλ. Jean-Marc Pastor, Contestation d'un acte réglementaire : aboutissement ou révolution?, Dalloz actualité, 24 Μαΐου 2018, www.dalloz.fr (τ. πρόσβαση στις 06-01-2019), ο οποίος παραπέμπει σε Aurélie Bretonneau, Conclusions CE CFDT Finances της 18.5.2018)]. Αν και η νομολογία CFDT Finances έχει επίσης τύχει κριτικής (Βλ. Denys de Béchillon, La limitation dans le temps de l'invocation des vices de forme et de procédure affectant les actes réglementaires – Contre, RFDA Τεύχος 4^ο, εκδ. Dalloz 2018, σελ.662 επ.)

¹⁰⁰⁷ Stéphanie Douteaud, ό.π.

Council v Arun DC 2003¹⁰⁰⁸ διερευνήθηκε το ερώτημα του αν μια πρόσθετη διαβουλευτική έρευνα πρέπει να διεξαχθεί ή όχι, ενόψει προτεινόμενων τροποποιήσεων ενός πολεοδομικού σχεδίου¹⁰⁰⁹. Η αρχή σχεδιασμού είχε εκ του νόμου διακριτική ευχέρεια για τη διεξαγωγή της διαβούλευσης αυτής. Ωστόσο, το δικαστήριο έκρινε ότι η αρχή με την απόφασή της να μη διεξαγάγει διαβούλευση υπέπεσε σε νομικό σφάλμα, διότι απέτυχε να λάβει υπόψη της όλους τους σχετικούς ισχυρισμούς των ενιστάμενων μερών και λόγω εσφαλμένης ανάγνωσης της πρότασης του πολεοδομικού επιθεωρητή¹⁰¹⁰. Μια πτυχή αυτής της απόφασης, ειδικότερα, αφορούσε στο εύρος της διακριτικής ευχέρειας του δικαστηρίου να μην ακυρώσει την απόφαση, ελλείψει οποιασδήποτε νομοθετικής απαίτησης για την εμφάνιση ζημίας¹⁰¹¹. Στην απόφαση αυτή, το δικαστήριο αναγνώρισε ότι ένα σφάλμα διαδικαστικού τύπου δεν αρκεί, για να επιφέρει την ακύρωση της διοικητικής πράξης, εάν δεν επηρεάζει το αποτέλεσμα της απόφασης αυτής¹⁰¹².

¹⁰⁰⁸ Bersted Parish Council v Arun DC Queen's Bench Division (Administrative Court) 18 December 2003 [2003] EWHC 3149 (Admin); [2003] 12 WLUK 525; [2004] 2 P. & C.R. 12; [2004] 3 P.L.R. 13; [2004] J.P.L. 1235; [2004] A.C.D. 44;

¹⁰⁰⁹ Το ζήτημα αυτό, όπως σημειώνει η θεωρία, αποτελεί συχνά μια αμφιλεγόμενη υπόθεση. Βλ. Martin Edwards, Local plan - public inquiry - proposed modifications, Journal of Planning & Environment Law, Τεύχος Σεπτεμβρίου εκδ. Sweet & Maxwell 2004, login.westlaw.co.uk (τ. πρόβαση στις 23-02-2019) σελ. 1235-1258, όπου προβαίνει σε σχολιασμό της απόφασης Bersted Parish Council v Arun DC [2003] EWHC 3149 (Admin); [2004] 2 P. & C.R. 12; [2003] 12 WLUK 525 (QBD (Admin))

¹⁰¹⁰ Martin Edwards, όπ.π.

¹⁰¹¹ Ibid

¹⁰¹² Bersted Parish Council v Arun DC [2003] EWHC 3149 (Admin); [2004] 2 P. & C.R. 12; [2003] 12 WLUK 525 (QBD (Admin)), σκ.63,65, 67, 71 και ιδίως («...the errors relied on are not failures to comply with relevant requirements (in respect of which the statute does impose a test of substantial prejudice) but are such that the adoption of the local plan was outside the powers of the District Council: see, as regards the issue of a second inquiry....

"38. To grant a remedy in terms of quashing may be a logical remedy attached to a complaint made where the investigative process has come to an end and the error complained of is irrationality or unfairness of a public law nature in the actual proposals adopted, that is to say an error in the rational process of thinking of the local authority; **but here the irrationality is said to be not in the result that the local authority produced but in its failure to take a particular procedural step. It is very much more difficult to see how quashing can be a justified response to such an error.** It is even more difficult to see how a justified response to such an error can be to quash a part of the plan in respect of which no actual complaint was made by the applicant. If I thought, which I have already indicated that I do not, that there had been public law error in this case in terms of not requiring a public inquiry, by far the most obvious remedy for that error in public law terms would be either a declaration on the part of this court or a remission of the matter to the local authority. Neither of those remedies is available under section 287. That means (and I say this only as a matter of comment) that if a court found itself in a position where there had been such an error it would have to consider very carefully in terms of its discretion whether, nonetheless, it was appropriate to articulate that error and give relief in terms of *J.P.L. 1256 quashing part of the plan. I mention this point because it was a matter of some concern, certainly to me and I think also to my Lords, as to how this jurisdiction could properly be administered.".... (i) Even though it is common ground that there is no statutory requirement of substantial prejudice in this case, I think it right to have regard, in the exercise of my discretion, to whether any error has given rise to substantial prejudice to the claimant. The observations of Buxton L.J. in *First Corporate Shipping Ltd* show the need for caution before quashing part of a local plan. Particular caution is required where, as here, the part that the claimant seeks to have quashed is in practice an important part of a wider, comprehensive scheme which may not be capable of implementation without it.... (ii) On the other hand, the court should not hesitate to make a quashing order where the justice of the case calls for it; and what was said in *Berkeley* serves as a reminder that the discretion to withhold relief should be exercised sparingly. Where a planning decision is found to have been taken unlawfully, the court will not normally withhold relief unless satisfied that the legal errors did not affect the outcome. **Even in the present statutory context a quashing order may in my view be appropriate not only where the ultimate decision was itself irrational or unfair (see per Buxton L.J. in *First Corporate Shipping Ltd*), but also where there has been a legal error in the decision-making process and the outcome might have been different if that error had not occurred.** The statute contemplates that part of a plan may be quashed, and such orders are made in practice from time to time. Although it is unfortunate that the local planning authority cannot then simply retake the relevant decision, it can deal with the resulting gap in the adopted

2.2.1.2. Έννομο συμφέρον λόγω πλημμέλειας στη διαβουλευτική διαδικασία

Περί των υποκειμενικών προϋποθέσεων προστασίας και δη του εννόμου συμφέροντος έναντι των πλημμελειών της διαβουλευτικής διαδικασίας, ισχύουν, εν πολλοίς, τα όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω για την προστασία από παράλειψη διεξαγωγής διαβούλευσης. Πρέπει να σημειωθεί, επιπλέον, ότι σε ορισμένες περιπτώσεις, μπορεί να θεσπίζεται ξεχωριστό ένδικο βοήθημα για την προσβολή των πλημμελειών της διαβουλευτικής διαδικασίας σε σχέση με το ένδικο βοήθημα της κυρίως προσβαλλόμενης πράξης¹⁰¹³. Ωστόσο, όπως έχει υπογραμμίσει η Γενική Εισαγγελέας Kokkot στην υπόθεση Alain Flausch κ.λπ. κατά Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας κ.λπ., «η συμμετοχή του κοινού δεν αποτελεί αυτοσκοπό και το ίδιο ισχύει και για την προσβολή της. Αντιθέτως, το ενδιαφερόμενο κοινό έχει ιδιαίτερο συμφέρον για τη συμμετοχή αυτήν, ιδίως διότι μέσω αυτής μπορεί να επηρεάσει την αδειοδότηση και τις επιπτώσεις της.»¹⁰¹⁴.

Πάντως, η πρόσβαση στη δικαιοσύνη, λόγω προσβολής πλημμελειών της διαβουλευτικής διαδικασίας είναι εξίσου ευρεία με την πρόσβαση, λόγω παράλειψης δημόσιας διαβούλευσης. Η έννοια του «ενδιαφερόμενου», όπως σημειώνει η Πρεβεδούρου, «δεν περιορίζεται στην αποστέρηση του ίδιου του αιτουμένου από μια εγγύηση, αλλά εξαρτάται μόνον από την αντικειμενική εκτίμηση του εγγυητικού, για όποιον τυχόν ενδιέφερε η απόφαση (*quiconque se trouvait intéressé par la décision*), χαρακτήρα του τύπου ή της διαδικασίας που φέρει την πλημμέλεια»¹⁰¹⁵. Δικαιολογείται λοιπόν έννομο συμφέρον για προσβολή των πλημμελειών της διαβουλευτικής διαδικασίας.

Στην απόφαση Altrip¹⁰¹⁶, διευκρινίστηκε από το ΔΕΕ, σε συνέχεια της Trianel, ότι το ενδιαφερόμενο κοινό μπορεί να επικαλείται οποιαδήποτε διαδικαστική πλημμέλεια προς στήριξη των ενδίκων βοηθημάτων, που ασκούνται στο πλαίσιο της αμφισβήτησης της νομιμότητας των αποφάσεων στις οποίες αναφέρεται η εν λόγω Οδηγία¹⁰¹⁷. Στην περίπτωση, λοιπόν, που καθίσταται απαράδεκτη η προσβολή σχετικής απόφασης, λόγω διάταξης εθνικού δικαίου που ορίζει ότι, στην περίπτωση που το διάδικο μέρος επικαλείται μια διαδικαστική πλημμέλεια ενώπιον των δικαστηρίων, δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι προσβλήθηκαν τα δικαιώματα του προσώπου που το άσκησε. Με άλλα λόγια, μπορεί να αμφισβητηθεί η ουσιαστική ή η διαδικαστική νομιμότητα αποφάσεων, πράξεων ή παραλείψεων πράξεων περί συμμετοχής του κοινού στην περίπτωση όπου πραγματοποιήθηκε μεν εκτίμηση περιβαλλοντικών περιπτώσεων, πλην όμως σε αυτή υπήρχαν πλημμέλειες. Η πρόσβαση, δηλαδή, στα δικαστήρια του ενδιαφερόμενου κοινού είναι ευρεία, σύμφωνα με το άρθρο 10Α της Οδηγίας Ε.Π.Ε., ανεξαρτήτως του αν θεμελιώνεται σε επαρκές έννομο συμφέρον ή αν απορρέει από προσβολή δικαιώματος, εάν αυτό συνιστά προϋπόθεση του εθνικού δικονομικού διοικητικού δικαίου, και δεν αφορά μόνο στην περίπτωση της παράλειψης διενέργειας περιβαλλοντικής εκτίμησης επιπτώσεων¹⁰¹⁸.

plan by initiating the procedure to alter the plan. That may be cumbersome, but is inherent in the statutory provisions. »

¹⁰¹³ ΔΕΕ, Alain Flausch κ.λπ. κατά Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας κ.λπ., C-280/18, Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Juliane Kokott της 23ης Μαΐου 2019, ECLI: ECLI:EU:C:2019:449, σκ. 125

¹⁰¹⁴ Ibid, σκ. 115

¹⁰¹⁵ Ευγενία Πρεβεδούρου, Η έννοια της «αποστέρησης διοικουμένου από διαδικαστική εγγύηση» κατά τη νομολογία Danthony: Διατήρηση του αντικειμενικού χαρακτήρα της αίτησης ακύρωσης, ό.π.

¹⁰¹⁶ ΔΕΕ, Gemeinde Altrip κ.λπ. κατά Land Rheinland-Pfalz, C-72/12, Απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2013, ECLI:EU:C:2013:712

¹⁰¹⁷ Ibid, σκ. 48

¹⁰¹⁸ Ibid, σκ. 37-38

Επιπλέον, στην ίδια απόφαση, διευκρινίστηκε ότι αναφορικά με το κριτήριο της αιτιώδους συνάφειας ο νομοθέτης της Ένωσης δε θέλησε να εξαρτήσει τη δυνατότητα επίκλησης διαδικαστικής πλημμέλειας από την προϋπόθεση ότι η προβαλλόμενη πλημμέλεια έχει επηρεάσει το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης τελικής απόφασης¹⁰¹⁹. Τούτο, παρόλο που αναγνωρίζεται ότι δεν μπορεί κάθε διαδικαστική πλημμέλεια να επιφέρει συνέπειες στην ουσιαστική έκβαση της διαδικασίας¹⁰²⁰. Δεν εναπόκειται, όμως, στο ενδιαφερόμενο κοινό το βάρος απόδειξης του κριτηρίου αυτού, καθώς κάτι τέτοιο μπορεί να αποβεί εξαιρετικώς δυσχερές αναφορικά με την άσκηση των δικαιωμάτων του¹⁰²¹. Εντούτοις, ο εθνικός δικαστής πρέπει να κρίνει αν λόγω της πλημμέλειας επήλθε στέρηση κάποιας εγγύησης του ενδιαφερομένου κοινού, σύμφωνα με τα αποδεικτικά στοιχεία που προσάγει και προσεπικαλείται ο κύριος του έργου ή ο αρμόδιες αρχές, λαμβάνοντας υπόψη γενικότερα το σύνολο των στοιχείων του φακέλου¹⁰²². Είναι χαρακτηριστική, όπως αναφέρεται στην αγγλική θεωρία, η «αυστηρότητα» αυτών των προϋποθέσεων, καθώς πρέπει να αποδειχθεί ότι η τελική απόφαση δε θα ήταν διαφορετική και το βάρος απόδειξης εναπόκειται στο καθ' ου η αίτηση μέρος¹⁰²³. Η απόφαση αυτή, όμως, θεωρήθηκε συνεκτική με την νομολογία *Walton v Scottish Ministers*, σύμφωνα με την οποία το δικαστήριο μπορεί να αρνηθεί να κάνει δεκτή τη λήψη μέτρων, εάν ο αιτούμενος στην πράξη απολαύει των δικαιωμάτων που παρέχει η ευρωπαϊκή νομοθεσία και δεν υπέστη σημαντική ζημία¹⁰²⁴.

Ακολούθως δε, στην Επιτροπή κατά Γερμανίας¹⁰²⁵, το ΔΕΕ επανήλθε στην *Altrip* και έκρινε ότι το άρθρο 46 του γερμανικού νόμου περί διοικητικής διαδικασίας (*Verwaltungsverfahrensgesetz*), που καθιέρωνε την απαίτηση για θεμελίωση αιτιώδους συνάφειας μεταξύ των διαδικαστικών πλημμελειών που σχετίζονται με τη διαβούλευση με το κοινό και του περιεχομένου της τελικής προσβαλλόμενης αποφάσεως, προκειμένου να θεμελιώνεται δικαίωμα ακύρωσης της απόφασης αυτής, ήταν αντίθετο με το ενωσιακό δίκαιο. Ο Γενικός Εισαγγελέας *Wathelet*, στην πρότασή του επισημαίωσε ότι «*ανεξαρτήτως του ζητήματος του σχετικού βάρους αποδείξεως, η απαίτηση του άρθρου 46 του VwVfG καθιστά υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων προσφυγής και προσβάσεως των ιδιωτών στη δικαιοσύνη και, ως εκ τούτου, συνιστά παράβαση των άρθρων 11 της οδηγίας 2011/92 και 25 της οδηγίας 2010/75*»¹⁰²⁶. Εν προκειμένω, το ΔΕΕ υπογράμμισε ότι «*η άρνηση ακυρώσεως διοικητικής αποφάσεως, εκδοθείσας κατά παράβαση δικονομικού κανόνα, για τον λόγο και μόνον ότι ο προσφεύγων δεν απέδειξε τον αντίκτυπο της πλημμέλειας αυτής επί της βασιμότητας της εν λόγω αποφάσεως, καθιστά τη διάταξη αυτή του δικαίου της Ένωσης άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας.*»¹⁰²⁷.

¹⁰¹⁹ *Ibid*, σκ. 47

¹⁰²⁰ *Ibid*, σκ. 49

¹⁰²¹ *Ibid*, σκ. 52

¹⁰²² *Ibid*, σκ. 53-57

¹⁰²³ *Ned Westaway*, όπ.π., σελ. 528

¹⁰²⁴ *R (on the application of Champion) (Appellant) v North Norfolk District Council and another (Respondents)* [2015] UKSC 52, σκ. 54-58

¹⁰²⁵ ΔΕΕ, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-137/14, Απόφαση της της 15ης Οκτωβρίου 2015 ECLI:EU:C:2015:683

¹⁰²⁶ ΔΕΕ, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-137/14, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέως *Melchior Wathelet* της 21ης Μαΐου 2015, ECLI:EU:C:2015:344, σκ.98

¹⁰²⁷ ΔΕΕ, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-137/14, Απόφαση της της 15ης Οκτωβρίου 2015, όπ.π., σκ. 57

2.2.2. Η Προθεσμία για Δικονομική Προστασία

2.2.2.1. Το τεκμήριο γνώσης στη δικονομική προστασία της συμμετοχής του κοινού

Μια εύλογη προθεσμία για την άσκηση ενός ενδίκου βοηθήματος συνάδει με την αρχή ασφάλειας δικαίου και λειτουργεί ως δικλείδα ασφαλείας τόσο για τον διοικούμενο όσο και την οικεία διοικητική αρχή¹⁰²⁸. Η γνώση των διοικουμένων, για περιπτώσεις ειδικά παραβίασης του δικαιώματος δημόσιας διαβούλευσης, εξετάζεται βάσει ενός συνόλου κριτηρίων, όπως «τα στοιχεία του φακέλου, σε συνδυασμό με την πάροδο ικανού χρόνου από την τήρηση των διατυπώσεων δημοσιότητας έως την κατάθεση της αιτήσεως ακυρώσεως, το εύλογο ενδιαφέρον των αιτουμένων και τις εκάστοτε ιδιαίτερες περιστάσεις»¹⁰²⁹.

Το ζήτημα αυτό απασχόλησε ειδικά το ελληνικό Συμβούλιο Επικρατείας και συνακόλουθα, κατόπιν αποστολής σχετικών προδικαστικών ερωτημάτων και το ΔΕΕ Η υπόθεση αφορούσε διαφορά σύνθετου τουριστικού καταλύματος στη νήσο Ίο, και συγκεκριμένα στην ανάρτηση κοινής υπουργικής απόφασης με την οποία εγκρίθηκε το έργο με σημαντική περιβαλλοντική επίπτωση, καθώς και οι αντίστοιχοι περιβαλλοντικοί όροι σχετικά με αυτό, στον ιστότοπο «Διαύγεια», αρχικά, και στον ιστότοπο του Υπουργείου Περιβάλλοντος, που μνημονεύεται και στο άρθρο 19α του νόμου 4014/2011. Η ανάρτηση αυτή δεν επέφερε, όμως, και ως αποτέλεσμα να λάβουν οι αιτούμενοι γνώση της απόφασης που λήφθηκε. Οι τελευταίοι πληροφορήθηκαν την Α.Ε.Π.Ο., όταν πλέον είχε ξεκινήσει η εκτέλεση των εργασιών. Όταν, λοιπόν, στη συνέχεια, άσκησαν αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου Επικρατείας κατά των τελικών πράξεων, αντιτάχθηκε σε αυτούς το απαράδεκτο του ενδίκου βοηθήματος λόγω παρέλευσης της προθεσμίας.

Το τεκμήριο γνώσης, στην ελληνική έννομη τάξη, είναι ένα μαχητό τεκμήριο. Δεν αντιβαίνει στο Σύνταγμα και «έργο του Δικαστηρίου είναι να κρίνει αν το επιλεγέν από το νομοθέτη σύστημα, με τις ισορροπίες που αξιολογεί ο νομοθέτης, ευρίσκεται εντός των πλαισίων του νόμου»¹⁰³⁰. Αντίθετη μειοψηφία, όμως, υποστήριξε ότι το Ηλεκτρονικό Περιβαλλοντικό Μητρώο δεν είχε τεθεί σε εφαρμογή, με αποτέλεσμα να καθίσταται πλημμελής η ενημέρωση του κοινού και να μη θεμελιώνεται τεκμήριο γνώσης, λόγω της ανάρτησης, χωρίς επίσης να δικαιολογείται επίκληση της αρχής ασφάλειας δικαίου¹⁰³¹. Υποστηρίχθηκε ακόμη και η άποψη ότι για το επίδικο έργο έπρεπε να ακολουθηθεί άλλη πολεοδομική διαδικασία¹⁰³².

Η Γενική Εισαγγελέας Kokkot επί της υπόθεσης αυτής, Alain Flausch κ.λπ. κατά Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας κ.λπ., υιοθέτησε μια πραγματιστική θεώρηση και πρότεινε ότι «αντίκειται στα άρθρα 9 και 11, της οδηγίας 2011/92 να αντιτάσσεται έναντι μελών του ενδιαφερόμενου κοινού που δεν έλαβαν πραγματική γνώση της αδειοδοτήσεως έργου,

¹⁰²⁸ ΣτΕ Ε' 674/2018, σκ. 6, η οποία αναφέρεται σε ΔΕΕ απόφαση της 17ης Νοεμβρίου 2016, C-348/15, παράγραφος 41

¹⁰²⁹ ΣτΕ Ε' 674/2018, σκ. 7

¹⁰³⁰ ΣτΕ Ε' 674/2018, σκ. 9

¹⁰³¹ Ibid, σκ. 9 IV

¹⁰³² Ibid, σκ. 11 «Με τα χαρακτηριστικά αυτά το επίμαχο έργο αποτελεί κατά κοινή πείρα μείζονα επέμβαση στο ευαίσθητο οικοσύστημα (ΣΕ 4486/2010 κ.ά.) της μικρής νήσου των Κυκλάδων .. και ισοδυναμεί με τη δημιουργία οικισμού με τουριστική και άλλες χρήσεις σε περιοχή εκτός σχεδίου, για την οποία η πολεοδομική νομοθεσία προβλέπει άλλη διαδικασία [βλ. για τη έννοια του "οικισμού" άρθ. 3 του π.δ. 70/2000 (Α' 63), ΣΕ 1856/2016, και άρθ. 2 παρ. 1 Γ.2α ν. 2160/1993 (9 παρ. 1 ν. 4002/2011), περί δυνατότητας πωλήσεως των κατοικιών σε τρίτους]»

προθεσμία για την άσκηση ενδίκου βοηθήματος που αρχίζει να τρέχει από την ανάρτηση της άδειας στο διαδίκτυο, σε περίπτωση που δεν τους έχει δοθεί προηγουμένως, κατά το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας, εύλογη δυνατότητα να ενημερωθούν σχετικά με τη διαδικασία αδειοδοτήσεως.»¹⁰³³. Άλλωστε «όπως δε, με πειστικό τρόπο, εκθέτουν οι αιτούμενοι της κύριας δίκης, απαιτείται μια αφορμή ώστε οι ενδιαφερόμενοι να πραγματοποιήσουν αναζήτηση σε δικτυακό τόπο για να εξακριβώσουν αν έχει δημοσιευτεί εκεί απόφαση η οποία θα μπορούσε να επηρεάσει την κατάσταση τους.»¹⁰³⁴. Στην εν λόγω περίπτωση, όπως επισημαίνεται από την θεωρία, ο δικαστικός έλεγχος του τεκμηρίου γνώσης και της νομιμότητας των προϋποθέσεων δημοσίευσης για έναρξη της προθεσμίας, μετέβη από το in abstracto επίπεδο του νομοθετικού συστήματος στο in concreto επίπεδο των πραγματικών περιστατικών¹⁰³⁵.

Σε αντίστοιχο πνεύμα κινήθηκε και η απόφαση του ΔΕΕ, το οποίο εξέφρασε, καταρχήν, προβληματισμούς σε σχέση με την προσφορότητα και την καταλληλότητα των μέσων που χρησιμοποιήθηκαν για την πληροφόρηση των μελών του ενδιαφερομένου κοινού¹⁰³⁶, σε σχέση επίσης με την ευχέρεια πρόσβασης στο φάκελο της διαδικασίας συμμετοχής¹⁰³⁷ και, τέλος, σε σχέση με τον τρόπο διεξαγωγής της διαδικασίας διαβούλευσης¹⁰³⁸. Ως αποτέλεσμα, έκρινε ότι η ουσιαστική διασφάλιση των δικαιωμάτων του ενδιαφερομένου κοινού επιτάσσει την ανάρτηση στην έδρα του οικείου Δημοτικού αντί του οικείου περιφερειακού καταστήματος που είναι αρμόδιο για τη δημόσια διαβούλευση¹⁰³⁹, εφόσον δεν επιβαρύνεται δυσανάλογα η διοίκηση¹⁰⁴⁰. Θεώρησε δε, ο Ενωσιακός δικαστής, ότι η δυνατότητα πρόσβασης, εκ των υστέρων, σε απόφαση περί αδειοδότησης στον ιστότοπο του Υπουργείου Περιβάλλοντος διασφαλίζει ικανοποιητικά την αρχή της αποτελεσματικότητας, μόνο υπό την προϋπόθεση «ότι, ελλείψει επαρκούς πληροφόρησης όσον αφορά την έναρξη της διαδικασίας συμμετοχής του κοινού, ουδείς μπορεί να θεωρηθεί ότι πρέπει να ενημερώνεται για τη δημοσίευση της αντίστοιχης τελικής αποφάσεως.»¹⁰⁴¹

Ως εκ τούτου, η απλή ανάρτηση στην ιστοσελίδα του Υπουργείου και η δυνατότητα μεταγενέστερης πρόσβασης στην απόφαση, χωρίς να έχει προϋπάρξει επαρκής πρόνοια για ενημέρωση του κοινού, δε συνεπάγεται έναρξη της προθεσμίας για άσκηση ενδίκου βοηθήματος. Πρέπει λοιπόν να γίνεται χρήση όλων εκείνων των κατάλληλων μέσων, για να καταστεί γνωστή η διαδικασία διαβούλευσης. Τέτοια μέσα μπορεί να είναι τα ανοικτά στους δημότες δημοτικά συμβούλια, οι ανακοινώσεις στον Τύπο και τα ΜΜΕ, οι ανοικτές συγκεντρώσεις, με ανάρτηση της σχετικής έκθεσης στον πίνακα ανακοινώσεων ή στην

¹⁰³³ ΔΕΕ, Alain Flausch κ.λπ. κατά Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας κ.λπ., C-280/18, Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Juliane Kokott της 23ης Μαΐου 2019, ό.π., διατακτικό

¹⁰³⁴ Ibid, σκ. 106

¹⁰³⁵ Δημήτριος Πυργάκης, Νομολογιακές εξελίξεις ως προς την προθεσμία της αιτήσεως ακυρώσεως, Επιστημονική Ημερίδα (ΕΔΛ-ΣτΕ): Κλυδωνισμοί του κράτους δικαίου και Εξελίξεις στην πρόσβαση στη Δικαιοσύνη: Δύο επίκαιρα ζητήματα 30 Μαΐου 2019 (προφορικές σημειώσεις)

¹⁰³⁶ ΔΕΕ, Alain Flausch κ.λπ. κατά Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας κ.λπ., C-280/18, Απόφαση του Δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) της 7ης Νοεμβρίου 2019, ό.π., σκ. 29-36

¹⁰³⁷ ΔΕΕ, Alain Flausch κ.λπ. κατά Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας κ.λπ., C-280/18, Απόφαση του Δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) της 7ης Νοεμβρίου 2019, ό.π., σκ. 37-40

¹⁰³⁸ Ibid, σκ. 41-42

¹⁰³⁹ Ibid, Διατακτικό

¹⁰⁴⁰ Ibid, σκ. 35

¹⁰⁴¹ Ibid, σκ.59

ιστοσελίδα του Δήμου ή της κοινότητας. Παρά ταύτα, η κοινοποίηση ατομικής πρόσκλησης σε κάθε έναν ενδιαφερόμενο δεν είναι απαραίτητη¹⁰⁴².

2.2.2.2. Το απαράδεκτο υποβολής ενστάσεων λόγω μη προβολής τους στη διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης

Ο κανόνας «αποκλεισμού ενστάσεων που δεν προβλήθηκαν κατά τη διοικητική διαδικασία» (γνωστός συνήθως με τη γερμανική ορολογία, «materielle Präklusion»)¹⁰⁴³ αποβλέπει αφενός στην ασφάλεια δικαίου¹⁰⁴⁴, αφετέρου στη «συγκέντρωση όλων των επιχειρημάτων υπέρ και κατά του προγραμματιζόμενου έργου στο στάδιο της διοικητικής διαδικασίας αδειοδότησής του, προκειμένου να διεξαχθούν όλες οι κρίσιμες σταθμίσεις από τις αρμόδιες αρχές, οπότε η υπόθεση να φθάνει πλήρως εκκαθαρισμένη στο δικαστήριο και να αποτρέπεται ο αιφνιδιασμός της αδειοδοτούσας αρχής και του κυρίου του έργου»¹⁰⁴⁵.

Εκ πρώτης όψεως, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ο κανόνας της έλλειψης παραδεκτού, λόγω έλλειψης προγενέστερης προβολής αντιρρήσεων κατά τη διοικητική διαβουλευτική διαδικασία, παραβιάζει το δικαίωμα πρόσβασης στο φυσικό δικαστή¹⁰⁴⁶. Ωστόσο, ένας τέτοιος περιορισμός του παραδεκτού επιτρέπεται, καθόσον πληρούται η αρχή της αναλογικότητας και δε θίγεται το ουσιώδες περιεχόμενο του δικαιώματος στην πραγματική προσφυγή¹⁰⁴⁷. Για να συμβαίνει αυτό, οι κανόνες αυτοί θα πρέπει να είναι επίσης διατυπωμένοι με σαφήνεια¹⁰⁴⁸. Συγκεκριμένα, ένας τέτοιος «κανόνας μπορεί να διευκολύνει τον ταχύτερο εντοπισμό των αμφισβητούμενων σημείων και, ενδεχομένως, την επίλυσή τους στη διάρκεια της διοικητικής διαδικασίας, με συνέπεια να παρέλκει πλέον η άσκηση ένδικου βοηθήματος», ενώ «μπορεί να συμβάλει στην επίτευξη του επιδιωκόμενου ...σκοπού της καθιέρωσης αποτελεσματικών δικαστικών μηχανισμών, ... αλλά φαίνεται να συνάδει και με...έννομη προστασία η οποία να είναι “κατάλληλ[η] και αποτελεσματικ[ή]», και ταυτόχρονα «δίκαι[η]”»¹⁰⁴⁹.

¹⁰⁴² βλ. Δημήτρης Μέλισσας, Το Τοπικό Χωρικό Σχέδιο & το Ειδικό Χωρικό Σχέδιο, όπ.π. σελ. 174

¹⁰⁴³ Στην γερμανική έννομη τάξη ονομάζεται «materielle Präklusion, ο οποίος ετυμολογείται από τη λατινική λέξη praclusio» βλ. Ευγενία Πρεβεδούρου, Εξελίξεις στην αίτηση ακυρώσεως υπό το πρίσμα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπ.π.

¹⁰⁴⁴ Heribert Johlen, Die Präklusion auf dem Prüfstand- Zweifel an der Vereinbarkeit des materiellen Einwendungsausschlusses mit dem Europarecht, Natur und Recht Τόμος 37 Τεύχος 08 εκδ. Springer Berlin Heidelberg 2015 σελ. 513

¹⁰⁴⁵ Ευγενία Πρεβεδούρου, Εξελίξεις στην αίτηση ακυρώσεως υπό το πρίσμα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπ.π.

¹⁰⁴⁶ Ο Κώστας Μπέης χαρακτηρίζει το είδος αυτό των κανόνων ως «δικαιοφθόρο». Συγκεκριμένα, αναφέρεται σε «τέσσερις κατηγορίες κανόνων ουσιαστικού δικαίου, που από διαφορετικές αφετηρίες και με διαφορετικές έννομες συνέπειες προσεγγίζουν και δεσμεύουν τον δικαστή, αναφορικά με το εκάστοτε επίδικο δικαίωμα. Πρόκειται: πρώτον, για τους δικαιογόνους κανόνες, που καθορίζουν τις προϋποθέσεις, με τη συνδρομή των οποίων γεννιέται το επίδικο δικαίωμα, δεύτερον, για τους δικαιοκωλυτικούς κανόνες, που εμποδίζουν τη γένεσή του, μολονότι έχουν συντρέξει οι προϋποθέσεις εφαρμογής του δικαιογόνου κανόνα, τρίτον, τους δικαιοανασταλτικούς κανόνες, που απλώς προσωρινώς αναστέλλουν την ενέργεια του ήδη γεννημένου δικαιώματος, και τέταρτον, τους δικαιοφθόρους κανόνες, που καταλύουν το ήδη γεννημένο δικαίωμα.» Βλ. Κώστας Μπέης, Μνήμη αγαθή: + Στέλιος Κουσούλης (Συμμετοχή στο πνευματικό μνημόσυνό του έναν χρόνο απο τότε που πέρασε στην άλλη διάσταση της ζωής), Περιοδικό Δίκη, Έτος [2008]-Αύγουστος-Σεπτέμβριος 2008, <http://www.kostasbeys.gr/> (τ. πρόσβαση στις 05-06-2019)

¹⁰⁴⁷ ΔΕΕ, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation κατά Bezirkshauptmannschaft Gmünd, C-664/15, Απόφαση του Δικαστηρίου (δεύτερο τμήμα) της 20ής Δεκεμβρίου 2017, όπ.π., σκ. 90

¹⁰⁴⁸ Ibid, σκ.96, 97

¹⁰⁴⁹ Ibid, σκ. 88,89

Στην ελληνική νομολογία, υπάρχει πληθώρα παραδειγμάτων απαραδέκτου προβολής των τυπικών πλημμελειών, λόγω μη προβολής τους κατά την προηγηθείσα διοικητική διαδικασία¹⁰⁵⁰. Πλέον, το ειδικότερο ζήτημα της προβολής αντιρρήσεων κατά τη διαβούλευση εξετάζεται πάγια¹⁰⁵¹, αποτελώντας πρόκριμα του ελέγχου του περιεχομένου των αντιρρήσεων αυτών¹⁰⁵². Μάλιστα, εφόσον ο νομοθέτης επιφυλάσσει σε ένα φορέα δικαίωματος, «*αυξημένη ευθύνη για την τήρηση της νομιμότητας με τον εντοπισμό των παρανόμων πράξεων και παραλείψεων των οργάνων της κρατικής διοίκησης*» κατά τη διοικητική διαδικασία, όπως οι Ο.Τ.Α., στη διαδικασία έγκρισης Γ.Π.Σ., τότε προβάλλεται «*άνευ εννόμου συμφέροντος*» μια πλημμέλεια της διοικητικής διαδικασίας με την αίτηση ακύρωσης, σε περίπτωση που «*δεν τέθηκε επικαίρως με τη διατύπωση επιφυλάξεων*».¹⁰⁵³

Όπως αναφέρει ο Δελλής, ο κανόνας αυτός εμφανίζεται, για πρώτη φορά, με την απόφαση ΣτΕ 1943/2012, που αφορούσε τον ΧΥΤΑ Αχαΐας και ο δικαστής, στην απόφαση αυτή, ανατρέχει επικουρικά στο σκεπτικό περί μη υποβολής αντιρρήσεων κατά το στάδιο της διαβούλευσης στην παρούσα απόφαση. Ωστόσο, τούτο λαμβάνει χώρα «*ύστερα από την πάγια αποστροφή για το απαράδεκτο της ευθείας προβολής επιχειρημάτων με τεχνικό χαρακτήρα ενώπιον του ακυρωτικού δικαστή και πριν το ΣτΕ εξετάσει, έστω και ως εκ περισσού, το βάσιμο των επιχειρημάτων αυτών στις αμέσως επόμενες σκέψεις της απόφασης!*»¹⁰⁵⁴. Εντούτοις,

¹⁰⁵⁰ Επιπλέον, οι κανόνες αυτοί εφαρμόζονται όχι μόνο στις διαδικαστικές πλημμέλειες, αλλά και στις ουσιαστικές. Βλ. ΣτΕ Γ' 1910/2016 σκ. 9 «*Εάν ο υποψήφιος για εκλογή ή εξέλιξη ή μονιμοποίηση σε θέση Δ.Ε.Π. λάβει γνώση της εκθέσεως της εισηγητικής επιτροπής και υποβάλει σχετικό υπόμνημα ή παραστεί κατά την κοινή συνεδρίαση της γενικής συνελεύσεως και του εκλεκτορικού σώματος και αναπτύξει τις απόψεις του για το περιεχόμενο της εκθέσεως, χωρίς να επικαλεσθεί τυπικές ή ουσιαστικές πλημμέλειες που τυχόν προκύπτουν από την έκθεση αυτή, απαραδέκτως επικαλείται τέτοιες πλημμέλειες με την αίτηση ακυρώσεως που ασκεί κατά της πράξεως με την οποία ολοκληρώνεται η σχετική διαδικασία (ΣτΕ 1721/2014, 2655/2012, 1160-1/2010, 3575/2009, 1674/2008, 1963/2007 κ.ά.)*»

¹⁰⁵¹ Βλ. Ενδεικτικά, Χριστίνα Μήτση, Ευαγγελία Γιαννοπούλου, Σοφία Πέρρου, Αλεξάνδρα Παλιαοκρασσά, Το δικαίωμα στην Περιβαλλοντική διαβούλευση, σε Αφιέρωμα, Η εφαρμογή της Συνθήκης του Άρχους στην Ελληνική Έννομη Τάξη, E.L.S.A. Athens, ΠερΔικ Τεύχος 3, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2018, σελ. 449 «*στην απόφαση 3090/2014 το ΣτΕ ανέφερε ότι ο αιτούμενος δήμος παρουσίασε στο memorandum, κατά τη διαβούλευση ορισμένες μόνο από τις αντιρρήσεις οι οποίες προβλήθηκαν έπειτα ενώπιον του δικαστηρίου και ως συνέπεια σύμφωνα με το δικαστήριο οι λόγοι αυτοί ακύρωσης που προβλήθηκαν το πρώτον ενώπιον του δικαστηρίου είναι απαράδεκτοι*» και Βλ. επίσης ΣτΕ Ε' 47/2018 σκ. 26 «*Επειδή, προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη ΑΕΠΟ, όπως τροποποιήθηκε, αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας, διότι η Διοίκηση παρέλειψε να εξετάσει τη δυνατότητα κάλυψης της επιδιωκόμενης ισχύος με εκμετάλλευση της ηλιακής ενέργειας κατά τρόπο που δεν θα γίνει τη συγκεκριμένη ΖΕΠ. Ο λόγος αυτός ακυρώσεως είναι απορριπτέος ως αβάσιμος, διότι η Διοίκηση, κατά την εξέταση του αιτήματος των παρεμβαίνουσών εταιρειών για την έκδοση αποφάσεως περί εγκρίσεως περιβαλλοντικών όρων για το επίμαχο έργο κατασκευής και λειτουργίας ΑΣΠΗΕ, είχε την υποχρέωση να εξετάσει τη νομιμότητα του αιτήματος αυτού, όπως το υπέβαλαν οι περιβαλλόνουσες εταιρείες, και δεν μπορούσε να μεταβάλει ως προς το είδος ΑΠΕ..... Και τούτο ανεξαρτήτως: α) αν ο ανωτέρω λόγος, όπως προβάλλεται, είναι παραδεκτός υπό την έννοια ότι αμφισβητεί, στο πλαίσιο της διαφοράς για την περιβαλλοντική αδειοδότηση συγκεκριμένων αιολικών εγκαταστάσεων και χωρίς να προκύπτει ούτε οι αιτούμενοι ισχυρίζονται ότι είχαν προβάλει σχετική αντίρρηση στο στάδιο της διαβούλευσης που προηγήθηκε τόσο της εγκρίσεως του Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για τις ΑΠΕ όσο και της προσβαλλομένης αποφάσεως, όπως τροποποιήθηκε.....» και σκ. 39 «*Επειδή από τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη προκύπτει ότι οι λόγοι ακυρώσεως που αφορούν τις ΕΟΑ-ΕΖΔ και ΕΟΑ-ΖΕΠ είναι απορριπτέοι με την παρατεθείσα για καθέναν από αυτούς αιτιολογία... Εξάλλου οι ενο λόγοι μελέτες είχαν υποβληθεί στη διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης, κατά την οποία μπορούσαν και έπρεπε να έχουν υποβληθεί στη Διοίκηση αντιρρήσεις, όπως οι ανωτέρω*»*

¹⁰⁵² ΣτΕ Ολ 1761/2019, σκ. 34 «*Επειδή, εν προκειμένω, προβάλλεται ομάδα λόγων ακυρώσεως, σχετικών με την πλημμέλεια, κατά τους αιτούμενους, εξέταση ισχυρισμών τους που προτάθηκαν κατά την προηγηθείσα της εγκρίσεως του προσβαλλομένου διατάγματος διαβούλευση, η δε νόμιμη εξέτασή τους θα έπρεπε, κατά τους ίδιους, να οδηγήσει τη Διοίκηση να μην εγκρίνει το σχέδιο αυτό και, μάλιστα, με το περιεχόμενο που περιγράφεται σε προηγούμενες σκέψεις*»

¹⁰⁵³ Επιθεώρηση Νομολογίας, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2016, παρ. 20 σελ. 121 ΣτΕ 1242/2016 ΕΔΔ 2016 1063 (περίλ.)

¹⁰⁵⁴ Γεώργιος Δελλής, Μεταξύ εξιδανίκευσης και ρεαλισμού: Τα διαδικαστικά περιβαλλοντικά δικαιώματα και οι δικονομικές τους προεκτάσεις από τη σκοπιά της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, Ο Δικαστής, ο Νόμος και το

αναφέρεται αμφιταλάντευση αναφορικά με τις αυστηρές προϋποθέσεις τήρησης της διοικητικής διαδικασίας, που τίθενται ενόψει της εφαρμογής του εν λόγω κανόνα¹⁰⁵⁵.

Με άλλα λόγια, όταν ένα έργο υποβάλλεται σε διαδικασία διαβούλευσης και υπάρχει στάδιο υποβολής αντιρρήσεων, τότε το ενδιαφερόμενο κοινό «μπορεί και πρέπει»¹⁰⁵⁶ να υποβάλει τις αντιρρήσεις του κατά το στάδιο αυτό. Για την απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων ειδικά, σύμφωνα με την νομολογία, ο κάθε ενδιαφερόμενος, μέσω καθιερωμένης διαδικασίας δημοσιοποίησης και διαβούλευσης καλείται, και, κατ' αρχήν, οφείλει, να συμμετάσχει στη διαδικασία, ενημερωμένος και δυνάμενος να προβάλει τις τυχόν ουσιαστικές ή διαδικαστικές αντιρρήσεις του κατ' αυτής¹⁰⁵⁷. «Εάν η διαδικασία αυτή δεν τηρηθεί προσηκόντως, είτε διότι η ανάρτηση δεν γίνει πλήρως είτε διότι υπάρχει, τυχόν, υπέρβαση της μηνιαίας προθεσμίας, η οποία τάσσεται ως βάρος στη Διοίκηση, για να γνωρίζουν εγκαίρως οι ενδιαφερόμενοι ότι η διαδικασία ολοκληρώθηκε σε εύλογο χρόνο ώστε να μην υποχρεώνονται να αναζητούν ματαίως επί μακρόν τα στοιχεία της πράξεως, τότε ο νομοθέτης απαγγέλλει την αυτόματη ακυρότητα της διοικητικής πράξεως. Άλλως, εισάγει σταθερό σημείο αφετηρίας της προθεσμίας δικαστικής αμφισβήτησεως του κύρους της. Το εισαγόμενο, όμως, με τον τρόπο αυτό, τεκμήριο είναι μαχητό. Ειδικότερα, σε περίπτωση υπερβάσεως του χρονικού αυτού σημείου, ο ενδιαφερόμενος, ισχυριζόμενος ότι το ένδικο βοήθημά του ασκείται εμπροθέσμως, μπορεί μόνο να προβάλει α) ότι η προδικασία δημοσιοποιήσεως της μελέτης δεν τηρήθηκε νομίμως, β) ότι η πράξη δεν δημοσιεύθηκε προσηκόντως ή ότι, για οποιοδήποτε λόγο, ο δικτυακός τόπος δεν ήταν σε κανονική λειτουργία, γ) κατά γενική αρχή, ότι παρακωλύθηκε προσωπικά, από λόγους ανωτέρας βίας που συνέτρεξαν στο πρόσωπό του κατά τη λήξη της 60ηήμερης προθεσμίας, στην εμπρόθεσμη άσκηση του ενδίκου μέσου. Αν δεν προβληθούν ή προβληθούν αβασίμως οι σχετικοί ισχυρισμοί, τότε η υπέρβαση της προθεσμίας συνεπάγεται, κατά τον νόμο, το απαράδεκτο του ενδίκου βοηθήματος. Η ρύθμιση αυτή κατατείνει αφενός μεν στην υποβοήθηση καθενός που ενδιαφέρεται να αμφισβητήσει το κύρος απόφασης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, προκειμένου να γνωρίζει με σαφήνεια τα δικονομικά όρια ενέργειάς του, που είναι χρονικώς και διαδικαστικώς εύλογα, αφετέρου δε στην προστασία της ασφάλειας των συναλλαγών και του δικαιούχου της εγκρίσεως περιβαλλοντικών όρων, ο οποίος θα μπορεί, μετά την πάροδο του χρονικού αυτού ορίου, να προβεί με ασφάλεια στην πραγματοποίηση του έργου ή της δραστηριότητας, εντός των χρονικών ορίων ισχύος της εγκρίσεως. Δεδομένου δε ότι οι ενδιαφερόμενοι έχουν, κατά το εν λόγω σύστημα, προηγούμενη πλήρη πρόσβαση στο περιεχόμενο και στον φάκελο της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, που αποτελεί, άλλωστε, και το κύριο όργανο και περιεχόμενο της διαδικασίας προηγούμενης περιβαλλοντικής πληροφόρησης, δεν νοείται η αναστολή ή η διακοπή

Περιβάλλον, Τιμητικός Τόμος για τον επ. Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας Κωνσταντίνο Μενουδάκο», εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2016, σελ. 257 επ.

¹⁰⁵⁵ Γεώργιος Δελλής, Μεταξύ εξιδανίκευσης και ρεαλισμού: Τα διαδικαστικά περιβαλλοντικά δικαιώματα και οι δικονομικές τους προεκτάσεις από τη σκοπιά της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, όπ.π, «Είναι φανερό ότι ο ακυρωτικός δικαστής προβληματίζεται. Από τη μία πλευρά, τείνει προς μία αυστηρότερη θέση για τους αιτούμενοι, η οποία θα καταστήσει απαράδεκτη την προβολή λόγων που αφορούν σε ορισμένες πτυχές της περιβαλλοντικής εκτίμησης και δεν προβλήθηκαν μέσω του δικαιώματος συμμετοχής στη διοικητική διαδικασία.»

¹⁰⁵⁶ ΣτΕ Α' 1358/2018, σκ. 19 «οι εν λόγω μελέτες είχαν υποβληθεί στη διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης, **κατά την οποία μπορούσαν και έπρεπε να έχουν υποβληθεί στη Διοίκηση αντιρρήσεις** όπως οι ανωτέρω, ώστε τόσο η Διοίκηση όσο και οι μελετητές να έχουν τη δυνατότητα να τις λάβουν υπόψη και, ενδεχομένως, να προβούν στις αναγκαίες ενέργειες για να διορθωθούν ενδεχόμενες πλημμέλειες στην ακολουθηθείσα διαδικασία πριν από τη σύνταξη του τελικού κειμένου των μελετών και την έκδοση της τελικής αποφάσεως περί εγκρίσεως των περιβαλλοντικών όρων για την κατασκευή και λειτουργία του επιμάχου έργου»

¹⁰⁵⁷ ΣτΕ Α' 674/2018, σκ. 9 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

της προθεσμίας προσβολής με αίτηση ακυρώσεως της μεταγενεστέρως εκδιδόμενης, μετά την τήρηση της διαδικασίας αυτής, αποφάσεως εγκρίσεως περιβαλλοντικών όρων, με προβολή της αξίωσης εκ νέου ενημέρωσης για το ακριβές περιεχόμενο της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, διότι τούτο, όντας προδήλως προσχηματικό, θα ανέτρεπε πλήρως την εκτεθείσα ισορροπία του εισαγομένου συστήματος, παρυσιάγοντας ένα στοιχείο αβεβαιότητας, που θα ήταν ολωσδιόλου αδικαιολόγητο και δεν θα επέτρεπε την προβλεψιμότητα και ασφάλεια του συστήματος.»¹⁰⁵⁸. Ωστόσο, σύμφωνα με την ΣτΕ Ε΄ 855/2018, η νομολογία αποδέχεται ότι «η κρινόμενη αίτηση ασκείται με έννομο συμφέρον, δεδομένου ότι η αιτούμενη Περιφέρεια ισχυρίζεται ότι το έργο πραγματοποιείται στη διοικητική της περιφέρεια και έχει δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον της περιοχής. Οι περί του αντιθέτου ισχυρισμοί της παρεμβαίνουσας, οι οποίοι στηρίζονται στο γεγονός ότι η αιτούμενη δεν διατύπωσε τις αντιρρήσεις της στο στάδιο της διαβούλευσης κατά τη διαδικασία έκδοσης της α΄ προσβαλλομένης, είναι αβάσιμοι και πρέπει να απορριφθούν»¹⁰⁵⁹. Παρόλο, δηλαδή, που γενικά ο κανόνας της अपαράδεκτης προβολής των ισχυρισμών που δεν προβλήθηκαν κατά την διοικητική διαδικασία εφαρμόζεται σε νομολογικό επίπεδο, η νομολογία δεν έχει κατασταλάξει απολύτως στην αποδοχή του. Το τοπίο, με δύο λόγια, δεν είναι ακόμα ξεκάθαρο.

Από πλευράς ενωσιακού δικαίου, χρήζει αναφοράς επίσης η υπόθεση «Επιτροπή κατά Γερμανίας», όπου κρίθηκε ότι «καίτοι, ασφαλώς, ούτε το άρθρο 11, παράγραφος 4, της οδηγίας 2011/92 ούτε το άρθρο 25, παράγραφος 4, της οδηγίας 2011/75 αποκλείουν προσφυγή ενώπιον διοικητικής αρχής πριν από την άσκηση ένδικης προσφυγής και εμποδίζουν το εθνικό δίκαιο να επιβάλει στον προσφεύγοντα την υποχρέωση να εξαντλήσει όλες τις διοικητικές διαδικασίες εξετάσεως πριν από την άσκηση ένδικης προσφυγής, οι εν λόγω διατάξεις του δικαίου της Ένωσης δεν επιτρέπουν εντούτοις τον περιορισμό των λόγων τους οποίους μπορεί να προβάλλει ο προσφεύγων προς στήριξη ένδικης προσφυγής.... Ο περιορισμός αυτός που επιβάλλεται στον προσφεύγοντα ως προς τη φύση των λόγων τους οποίους μπορεί να προβάλλει ενώπιον του δικαστηρίου που επιλήφθηκε της εξετάσεως της νομιμότητας της διοικητικής αποφάσεως που τον αφορά δεν δικαιολογείται από εκτιμήσεις απόσπαστες του σεβασμού της αρχής της ασφάλειας δικαίου. Συγκεκριμένα, ουδόλως αποδείχθηκε ότι πλήρης δικαστικός έλεγχος σχετικά με τη βασιμότητα της εν λόγω αποφάσεως μπορεί να προσβάλλει την αρχή αυτή.»¹⁰⁶⁰.

2.2.2.3. Αυτοτέλεια ενώσεων του ενδιαφερομένου κοινού και ατομικός δρώντων φορέων: σκέψεις για άρση ή διατήρηση του κανόνα περί απαράδεκτου υποβολής ενστάσεων μη προταθεισών κατά τη διοικητική διαδικασία

Στην υπόθεση R. (on the application of Save our Surgery Ltd) v Joint Committee of Primary Care Trusts¹⁰⁶¹, το High Court διαπίστωσε ότι η Μικτή Επιτροπή Τραπεζών Πρωτοβάθμιας Φροντίδας διεξήγαγε πλημμελώς μια διαδικασία διαβούλευσης για μείωση των παιδιατρικών Κέντρων Καρδιοχειρουργικής και έτσι ακύρωσε την απόφαση που λήφθηκε βάσει αυτής, αρνούμενο όμως να υπαγορεύσει τα μελλοντικά μέτρα που πρέπει να ληφθούν, καθώς

¹⁰⁵⁸ Ibid

¹⁰⁵⁹ ΣτΕ Ε΄ 855/2018, σκ. 5

¹⁰⁶⁰ ΔΕΕ, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-137/14, Απόφαση του Δικαστηρίου (δεύτερο τμήμα) της 15ης Οκτωβρίου 2015, όπ.π., σκ.76, 79

¹⁰⁶¹ R. (on the application of Save our Surgery Limited) v Joint Committee of Primary Care Trusts v Newcastle Upon Tyne Hospitals NHS Foundation Trust, Case No: CO/10505/2012, High Court of Justice Queen's Bench Division Administrative Court, 7 March 2013, [2013] EWHC 439 (Admin), 2013 WL 617427

δεν είχε ούτε τις γνώσεις ούτε τα αποδεικτικά στοιχεία για να το πράξει. Η καθ' ης η αίτηση ισχυρίστηκε ότι η αιτούμενη δεν είχε έννομο συμφέρον προς έκδοση αναγνωριστικής απόφασης («*declaratory relief*») και ακύρωση της απόφασης, γιατί επρόκειτο για μια «*ανενεργή εταιρεία*»¹⁰⁶² η οποία ιδρύθηκε αποκλειστικά για τους σκοπούς της παρούσας διαφοράς. Δεν είχε συμμετάσχει στη διαδικασία διαβούλευσης. Το νομικό αυτό πρόσωπο δε συμμετείχε στην παροχή παιδιατρικών καρδιακών υπηρεσιών και δεν επηρεαζόταν από την απόφαση την οποία επιδίωκε να ακυρώσει, ούτε επιπλέον ήταν σαφές ποιος είναι ο αιτούμενος ή ποια συμφέροντα εκπροσωπεί¹⁰⁶³. Το Δικαστήριο, πάρα ταύτα, αναγνώρισε επαρκές έννομο συμφέρον στην αιτούμενη, υπό την αιτιολογία ότι «*εκπροσωπεί πολλά άτομα που έχουν συνεισφέρει οικονομικά, για να ασκηθεί η παρούσα διαδικασία. Περιλαμβάνει άτομα τα οποία έχουν επηρεαστεί ή θα μπορούσαν να επηρεαστούν άμεσα από το κλείσιμο της μονάδας του Leeds και κλινικούς ιατρούς που εργάζονται στην μονάδα. Η σύσταση [της εταιρείας], ύστερα από την παρέμβαση της Επιτροπής Φιλανθρωπικών Οργανώσεων, αποτελούσε κατάλληλο μέσο που επέτρεπε στα συμφέροντα ενός σημαντικού αριθμού τέτοιων ατόμων να συνεχίσουν την επίδικη διένεξη*»¹⁰⁶⁴.

Στην απόφαση αυτή του Ηνωμένου Βασιλείου επιτρέπεται μια ένωση προσώπων να είναι διάδικος, που δεν υπήρχε κατά τη συμμετοχική διαδικασία, αλλά δημιουργήθηκε στη συνέχεια. Με αφορμή αυτή τη σκέψη εγείρεται ένας πρόσθετος προβληματισμός γύρω από την ανάγκη για αυτοτέλεια του εννόμου συμφέροντος των ενώσεων που συνιστούν ενδιαφερόμενο κοινό σε σχέση με τα μέλη του ενδιαφερομένου κοινού και της επιρροής αυτού του κανόνα στην ανωτέρω αναφερθείσα νομολογική παραδοχή περί μη παραδεκτού προβολής των ενστάσεων που δεν προβλήθηκαν στην διοικητική διαδικασία. Το ερώτημα, ειδικά, αφορά στη δυνατότητα άρσης του κανόνα αυτού.

Ας αναλογιστούμε, θεωρητικά, το εξής παράδειγμα: Μετά το πέρας της δημόσιας διαβούλευσης, αλλά κατά τη διαδρομή της διοικητικής διαδικασίας, εφόσον απαιτούμενοι και άλλες γνωμοδοτήσεις ή διοικητικές ενέργειες εκ προσθέτου, μπορεί να σχηματιστεί μια ένωση προσώπων, μια αστική εταιρεία ή ένα σωματείο, όπως συνήθως συμβαίνει, που αποσκοπεί στην προστασία των δικαιωμάτων του ενδιαφερόμενου κοινού. Πρακτικά, δεν είναι κάτι απίθανο να συμβεί, αφού στο στάδιο της δημόσιας διαβούλευσης δεν υπάρχει πάντα συσπείρωση δυνάμεων των ενδιαφερόμενων προσώπων εξαρχής. Ωστόσο, είθισται να υποβάλει ο καθένας ξεχωριστά τα σχόλιά του και στη μετέπειτα διαδικασία που εκδίδεται η διοικητική πράξη ή, όταν ακόμη αρχίζει αυτή να εκτελείται (οπότε το έννομο συμφέρον έχει ήδη επέλθει και δεν επαπειλείται απλώς¹⁰⁶⁵). Τότε κοινό και ενδιαφερόμενο κοινό συσπειρώνονται, για να αντιμετωπίσουν μεθοδικά τα θέματα που αναφέρονται. Η νέα αυτή ένωση που θα προκύψει, δε θα είναι τρίτη προς τη διαγνωστική διαδικασία¹⁰⁶⁶. Προκύπτει σύνδεσμος μεταξύ των εννόμων αποτελεσμάτων που επέρχονται από την προβαλλόμενη πράξη και τη νομική κατάσταση της ένωσης, εφόσον το

¹⁰⁶² «Shell company» κατά τον όρο της απόφασης, ο οποίος μεταφράζεται και ως «*εικονική εταιρεία*»

¹⁰⁶³ R (on the application of Save our Surgery Limited) v Joint Committee of Primary Care Trusts v Newcastle Upon Tyne Hospitals NHS Foundation Trust, όπ.π., σκ.98-100

¹⁰⁶⁴ Ibid, σκ. 102

¹⁰⁶⁵ Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου, όπ.π 2016, σελ.114

¹⁰⁶⁶ Βλ. ΔΕφΘεσ179/2013 ΔιΔικ 2015,54 σε παρα. 24 Επιθεώρηση Νομολογίας, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2015, σελ. 109

περιεχόμενο του σκοπού δημιουργίας σχετίζεται με το προστατευτέον αγαθό που θίγεται από την έννομη πράξη¹⁰⁶⁷.

Για το ερώτημα, λοιπόν, της αυτοτέλειας των ενώσεων φορέων και των μεμονωμένων φορέων, που έχουν μετάσχει στη διοικητική διαδικασία, μπορούν ενδεχομένως να αντληθούν κάποιες σκέψεις από την ελληνική νομολογία, που αφορά στα δημόσια έργα. Για παράδειγμα έχει κριθεί ότι «*Επειδή, οι προμνησθείσες Ενώσεις Συνδικαιούχων Φορέων, οι οποίες διεκδίκησαν, διά της υποβολής των σχετικών προτάσεων και της συμμετοχής τους στην επακολουθήσασα διαδικασία αξιολόγησης, την ένταξη των αντιστοιχών πράξεων στο επίμαχο πρόγραμμα χρηματοδότησης, κατέστησαν φορείς των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που απέρρεαν από τη συμμετοχή στην ως άνω διαδικασία αξιολόγησης, σύμφωνα με τους όρους της υπ' αριθμ. 2907/Α.Α. 15/3.9.2012 Προσκήσεως για υποβολή προτάσεων. Συνεπώς, κατά την έννοια του άρθρου 47 παρ.1 του π.δ. 18/1989 (Α' 8), μόνον οι εν λόγω Ενώσεις είναι φορείς και του αντιστοιχού δικονομικού δικαιώματος για την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως κατά πράξεων που έχουν εκδοθεί στο πλαίσιο της ανωτέρω διαδικασίας αξιολόγησης. Αντιθέτως, οι μεμονωμένοι φορείς που μετείχαν στις ανωτέρω Ενώσεις, όπως η Κεντρική Ένωση Επιμελητηρίων Ελλάδος, δεν έχουν έννομο συμφέρον να αμφισβητήσουν αυτοτελώς τη νομιμότητα των σχετικών πράξεων, εφ' όσον, επιλέγοντας οικειοθελώς να μετάσχουν στη συγκεκριμένη έννομη σχέση με το ως άνω σχήμα, δεν έχουν πλέον δικονομική αυτοτέλεια, αλλά μπορούν να μετέχουν στην οικεία διοικητική διαδικασία και, κατά συνεκδοχή, στις αντίστοιχες δικαστικές αμφισβητήσεις, μόνον με το συγκεκριμένο σχήμα και από κοινού (πρβλ. ΣτΕ 606/2008, 3472/2011 Ολομ., 4308-4311/2011, 1845/2013)*»¹⁰⁶⁸. Το απαράδεκτο της αυτοτελούς προσβολής των διοικητικών πράξεων από τους μεμονωμένους φορείς, όταν έχουν μετάσχει υπό ένα σχήμα συνένωσης με άλλους φορείς, δικαιολογείται εκ του γεγονότος ότι ως ενιαίος φορέας δικαιώματος αναγνωρίζεται εν προκειμένω η σύμπραξη ή εν γένει η ένωση προσώπων, που μετέχει στη διοικητική διαδικασία. Αυτό συμβαίνει λόγω του συνδέσμου, που δημιουργείται μεταξύ των μεμονωμένων φορέων με σκοπό την παροχή μιας υπηρεσίας ή αγαθού. Στις διαφορές, ωστόσο, της δημόσιας διαβούλευσης, η συνυπογραφή ενός σχολίου ή μίας πρότασης, κατά τη διοικητική διαδικασία, δεν συνεπάγεται και ότι οι φορείς που συνυποβάλλουν μια γνώμη, αποτελούν αποκλειστικά ενιαίο φορέα δικαιωμάτων, και συνεπώς, ότι εκλείπει το έννομο συμφέρον για αυτοτελή προσβολή μιας διοικητικής πράξης. Πλην όμως, ο κάθε φορέας εξακολουθεί να δεσμεύεται από τα όσα έχει προβάλλει, κατά τη διαδικασία της διαβούλευσης, αυτοτελώς.

Επιπλέον, πρέπει να κριθεί, ειδικότερα, και το ζήτημα του εννόμου συμφέροντος των μεμονωμένων φορέων και των ενώσεων προσώπων κατά την ίδια τη διοικητική διαδικασία. Μια ένωση, με άλλα λόγια, δεν παύει να έχει δικαίωμα για άσκηση αίτησης θεραπείας ή άσκηση ιεραρχικής προσφυγής, προκειμένου να επισημάνει πλημμέλειες της διοικητικής διαδικασίας και στην παρούσα περίπτωση της διαβουλευτικής διαδικασίας, ώστε να επιφυλαχθεί επ' αυτών. Θα ασκήσει μια διοικητική προσφυγή, επιπλέον, για να διακόψει την προθεσμία της αίτησης

¹⁰⁶⁷ Βλ. ΣτΕ 170/2016 ΕΔΔΔΔ 2017,540 σε παρ. 24, Επιθεώρηση Νομολογίας, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2017, σελ. 93

¹⁰⁶⁸ Βλ. ΣτΕ 3084/2014 σκ. 6, ΝοΒ 2015,600 (σχολ. Ι.Κουφάκη) σε παρ. 27 Επιθεώρηση Νομολογίας, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2015

ακύρωσης επί της επικείμενης εκτελεστής πράξης, προκειμένου να μη στερηθεί του εννόμου συμφέροντος για προσβολή της¹⁰⁶⁹.

Εντούτοις, αν παρατηρήσει κανείς τη νομολογία που προκύπτει από αποφάσεις ανεξάρτητων διοικητικών αρχών, θα διαπιστώσει ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι προϋποθέσεις περί εννόμου συμφέροντος επί απλών διοικητικών προσφυγών εξισώνονται με τις προϋποθέσεις, που κρίνεται η «*αίτηση ακύρωσης*». Για παράδειγμα, η Α.Π.Δ.Χ. έχει κρίνει ότι το έννομο συμφέρον αίτησης θεραπείας «*πρέπει να είναι ενεστώς, δηλαδή η βλάβη να υπάρχει στο πρόσωπο του προσφεύγοντα κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης, κατά την άσκηση του ενδίκου μέσου και κατά τη συζήτηση της υπόθεσης (ΣτΕ 4045/1996). Συμφέρον μέλλον ή ενδεχόμενο και αόριστο ή απλώς προσδοκώμενο ή παρελθόν καθιστά την προσφυγή απαράδεκτη (ΣτΕ 2449/1980). Κατά τα ανωτέρω, ο προσφεύγων θα πρέπει να έχει υποστεί υλική ή ηθική βλάβη, στοιχείο που αποτελεί βασική προϋπόθεση προκειμένου να είναι κατ' αρχήν παραδεκτή η αίτησή του για την αποκατάσταση της επελθούσης βλάβης. Τέλος, η βλάβη, ως βασικό στοιχείο της θεμελίωσης του εννόμου συμφέροντος, πρέπει να προσδιορίζεται ειδικώς. Ο προσφεύγων οφείλει, δηλαδή, να επικαλείται τις δυσμενείς μεταβολές που επέρχονται σε βάρος του από την πράξη προς θεμελίωση του έννομου συμφέροντος για άσκηση προσφυγής (βλ. ΣτΕ 3905/2004, ΣτΕ 1995/2016). Στην υπό κρίση υπόθεση, με την υποβληθείσα αίτηση θεραπείας ο προσφεύγων επιδιώκει την ανάκληση ή τροποποίηση της με αριθμ. πρωτ. Γ/ΕΞ/6059/09.07.2018 (Απόφαση Αρχής 54/2018) πράξης της Αρχής. Από τους λόγους δε που επικαλείται για την ανάκληση ή τροποποίηση της ως άνω διοικητικής πράξης, οι οποίοι δεν είναι άλλοι από αυτούς που προέβαλε στην αρχική προσφυγή του ενώπιον της Αρχής, βάσει της οποίας εκδόθηκε η προσβαλλόμενη απόφαση, δεν προκύπτει ότι έχει επέλθει υλική ή ηθική βλάβη στα συμφέροντά του»¹⁰⁷⁰*

Το ζήτημα, δηλαδή, που προκύπτει ανάγεται στο αν θεωρείται «*παρελθόν*» το έννομο συμφέρον και μια ένωση προσώπων, υποθετική, όπως άνωθεν περιγράφηκε, που δημιουργήθηκε μεταγενέστερα, και δεν μπορεί να προσβάλει μέσω της διοικητικής οδού τις πλημμελίες αυτές. Υπάρχει δηλαδή υποκειμενικός λόγος εκλείψεως του έννομου συμφέροντος. Μήπως κάτι τέτοιο, όμως, θα δικαιολογούσε άρση του δικονομικού κανόνα περί μη παραδεκτής υποβολής ενστάσεων που δεν προβλήθηκαν στη δημόσια διαβούλευση, αφού η ένωση προσώπων δεν έχει την δυνατότητα να τις προβάλλει κατά τη διοικητική διαδικασία;

Πράγματι, όταν παρέρχεται η προθεσμία της δημόσιας διαβούλευσης, τότε η μεταγενέστερη υποβολή ενστάσεων ή παρατηρήσεων, δεν μπορεί να είναι παραδεκτή, εφόσον η προθεσμία θεωρείται αποκλειστική. Σε περίπτωση που εκδοθεί μια τέτοια πράξη ρητή ή σιωπηρή, που απορρίπτει την ασκηθείσα προσφυγή, τότε και το ελάττωμα της μη έγκαιρης υποβολής παρατηρήσεων και επιφύλαξης επί πλημμελειών δεν αίρεται. Το νεοϊδρυθέν νομικό

¹⁰⁶⁹ ΣτΕ 3057/2015 Συνήγορος τ. 116/2016, 17 (περίλ.), ΕΔΔΔ 2016, 202 (περίλ.) «*Στερείται εννόμου συμφέροντος σωματείο αρχιτεκτόνων συγκεκριμένου νομού να προσβάλει με αίτηση ακύρωσης ΚΥΑ περί τροποποίησης σύμβασης παραχώρησης σε οργανισμό λιμένα παράκτιας και θαλάσσιας περιοχής όρμου, που έχει ήδη χωροθετηθεί τουριστικός λιμένας του Ν. 2160/1993, εφόσον με την απόφαση αυτή, εκδοθείσα κατ' εξουσιοδότηση του Ν. 3517/2006, καθορίζεται ο φορέας διαχείρισης τουριστικού λιμένα και δεν εγκρίνεται το πρώτον η δημιουργία του λιμένα αυτού, ούτε χορηγείται περιβαλλοντική αδειοδότηση για την κατασκευή και τη λειτουργία έργων και εγκαταστάσεων ούτε παρέχονται άλλες απαιτούμενες ατά νόμο άδειες»* Βλ. Επιθεώρηση Νομολογίας, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2016, σελ. 121-122

¹⁰⁷⁰ Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων 73/2018 σκ. 2 (Τ.Ν.Π. ΤΕΤΡΑΒΙΒΛΟΣ)

πρόσωπο δεν μπορεί παρά να αποτελείται από άτομα που θα μπορούσαν να είχαν λάβει μέρος στη δημόσια διαβούλευση. Συνεπώς, δε δικαιολογείται άρση του ανωτέρω κανόνα στη διοικητική διαδικασία. Η υιοθέτηση, μάλιστα, της αντίθετης άποψης, θα δημιουργούσε θέμα ασφάλειας δικαίου. Επιπλέον, θα άνοιγε τη δίοδο, ώστε η μη προγενέστερη συμμετοχή ενός συγκεκριμένου διαδίκου στη διαβουλευτική διαδικασία να μπορεί να «παρακαμφθεί» στρατηγικά, με τη μεταγενέστερη δημιουργία συλλογικών νομικών προσώπων. Με αυτόν τρόπο, ο δικονομικός κανόνας περί απαραδέκτου υποβολής των ενστάσεων θα καθίστατο αναποτελεσματικός.

Εντούτοις, μια τέτοια θέση επιφέρει και αusterοποίηση της διοικητικής διαδικασίας. Το γεγονός αυτό, επί της ουσίας, καθιστά ακόμα πιο αναγκαία τη συμμετοχή στη διαδικασία αυτή φορέων που έχουν επιφορτιστεί εκ του νόμου με τον έλεγχο της διοικητικής διαδικασίας, ώστε να προφυλάσσεται η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας της δημόσιας διαβούλευσης και η τήρηση των προδιαγραφών διαφάνειας αυτής. Θα πρέπει λοιπόν *de lege ferenda* να υπάρξει ειδική μέριμνα από πλευράς διοίκησης για την κοινοποίηση της διαδικασίας συμμετοχής του κοινού σε αντίστοιχους φορείς ή να τηρείται ειδικό μητρώο, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της Γαλλίας. Ήδη, άλλωστε, με το νέο νόμο για τον εκσυγχρονισμό της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, δημιουργήθηκε ένα τέτοιο μητρώο για τις ΜΚΟ που ενδιαφέρονται να συνδράμουν στην υλοποίηση δράσεων για τα σχέδια διατήρησης των περιοχών του δικτύου Natura.

2.3. ΤΟ ΟΥΣΙΑ ΒΑΣΙΜΟ ΤΗΣ ΠΑΡΑΒΙΑΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΓΙΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ

2.3.1. Ο Ουσιώδης Χαρακτήρας της Υποχρέωσης για Δημόσια Διαβούλευση

2.3.1.1. Οι πηγές της υποχρέωσης για δημόσια διαβούλευση και η αναγνώριση του ουσιώδους χαρακτήρα της.

Παρόλο που η δημόσια διαβούλευση αποτελεί σημαντικό συστατικό της προπαρασκευαστικής διαδικασίας, δεν αναφέρεται πάντα ως υποχρεωτική εκ του νόμου η διεξαγωγή της, ούτε και καθίσταται εκ της νομολογίας ως ουσιώδης τύπος της διοικητικής διαδικασίας. Ενδεικτικά, η νομολογία του ΔΕΕ δεν αναγνωρίζει υποχρέωση συμμετοχής του κοινού σε κάθε νομοπαραγωγική διαδικασία¹⁰⁷¹.

Ωστόσο, η νομοθετική κατοχύρωση της δημόσιας διαβούλευσης έχει συμβάλει συστηματικά, ώστε να αναγνωρίζεται και αυτή ως ουσιώδης τύπος της διοικητικής διαδικασίας. Για παράδειγμα, αναφορικά με την διαβούλευση για Ε.Π.Ο. αρχικά η νομολογία υιοθετούσε την άποψη ότι οι διατυπώσεις ενημέρωσης του κοινού δε συνιστούν «*συστατικό τύπο για την τελείωση των πράξεων της Διοίκησης, με τις οποίες εγκρίνονται περιβαλλοντικοί όροι, αλλ' αποσκοπούν απλώς στη γνωστοποίησή τους*»¹⁰⁷² και ότι «*...δεν προβλέπεται από διατάξεις της νομοθεσίας η υποχρεωτική διαβούλευση με κατοίκους της περιοχής πριν από τη λήψη αποφάσεως για την εγκατάσταση συστημάτων μηχανικής αποκομιδής απορριμμάτων. Συνεπώς, οι περί του αντιθέτου λόγοι ακυρώσεως πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι...*»¹⁰⁷³. Μεταγενέστερα, όμως, η δημόσια διαβούλευση ανάγεται σε ουσιώδη τύπο της διαδικασίας Ε.Π.Ο¹⁰⁷⁴, λόγω του ν. 4014/2011 ο οποίος την κατοχυρώνει ως υποχρεωτική.

Επίσης, αντίστοιχη νομολογία υπάρχει και για τα σχέδια ή προγράμματα, για τα οποία απαιτείται Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση¹⁰⁷⁵. Τα σχέδια αυτά υπόκεινται σε υποχρεωτική διαδικασία διαβούλευσης, κατά την οποία η αρχή σχεδιασμού διαβιβάζει το φάκελο Σ.Μ.Π.Ε. στις αρμόδιες αρχές και τον δημοσιοποιεί στο κοινό¹⁰⁷⁶. Σύμφωνα με τη νομολογία, η διαβούλευση συνιστά ουσιώδη τύπο της διαδικασίας έκδοσης της πράξης έγκρισης σχεδίου για Σ.Π.Ε.¹⁰⁷⁷. Χαρακτηριστικά, σύμφωνα με τη ΣτΕ 1824/2012 «*...δεν μπορεί να*

¹⁰⁷¹ Βλ. Susan Rose-Ackerman, Stefanie Egidy, James Fowkes, όπ.π., σελ. 219 και Βλ. ΔΕΚ, Atlanta κατά Ευρωπαϊκής Κοινότητας, C-104/97 P, Απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 14ης Οκτωβρίου 1999, ECLI:EU:C:1999:498, σκ.13, 32, 38. Στην υπόθεση Atlanta κατά Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το ΔΕΚ έκρινε ότι η Επιτροπή δεν είχε υποχρέωση να προβεί σε περαιτέρω διαβούλευση με τις διάφορες κατηγορίες επιχειρηματιών, αφού ο επίδικος Κανονισμός 404/93 δεν αφορούσε την αιτούμενη άμεσα και ατομικά, γεγονός που θα επέβαλε ακρόαση, ενώ στο «*πλαίσιο διαδικασίας εκδόσεως κοινοτικής πράξεως, βασιζομένης σε άρθρο της Συνθήκης, οι μόνες υποχρεώσεις διαβουλεύσεως που υπέχει ο κοινοτικός νομοθέτης είναι εκείνες που επιβάλλει το σχετικό άρθρο*»

¹⁰⁷² ΣτΕ 2310/2000, σκ. 4 και 5

¹⁰⁷³ ΣτΕ 3261/2010, σκ.13

¹⁰⁷⁴ ΣτΕ Ε' 4262/2015, σκ. 17 και 18

¹⁰⁷⁵ Βλ. Κ.Υ.Α. 107017/2006, Άρθρο 3

¹⁰⁷⁶ Κ.Υ.Α. 107017/2006, Άρθρο 7 παρ. 4. «*Κατά τη διαδικασία της Σ.Π.Ε. του σχεδίου ή προγράμματος πραγματοποιείται η διαδικασία διαβούλευσης με τις δημόσιες αρχές και με το ενδιαφερόμενο κοινό*»

¹⁰⁷⁷ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 3649/2010, σκ. 10-11 «*σκ. 10. Επειδή, με την Οδηγία 2001/42/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 197, στο εξής :Οδηγία) καθιερώθηκε η υποχρέωση προηγούμενης*

*θεωρηθεί ως στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση η έκδοση της ειδικής πολεοδομικής μελέτης του Απριλίου του 2008 με θέμα “τεκμηρίωση της αναγκαιότητας τροποποίησης-διόρθωσης της απόφασης του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ περί τροποποίησης ΓΠΣ Λαυρίου 2006 (ΦΕΚ 456 Δ/2006) σύμφωνα με το υπ' αριθ. 276/2007 πρακτικό του ΣτΕ”, η συνταγείσα για λογαριασμό του Δήμου Λαυρεωτικής, εγκριθείσα από το Δημοτικό Συμβούλιο αυτού, και τοιχοκολληθείσα στο Δημοτικό αυτό Κατάστημα, προέχοντας, **διότι ούτε προβάλλεται ούτε προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ότι η μελέτη αυτή έτυχε των διαδικασιών διαβούλευσης που***

*εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, τα οποία τεκμαίρεται ότι έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, ενώ για τα σχέδια και προγράμματα τοπικής σημασίας και τις ήσσονες τροποποιήσεις των προαναφερόμενων σχεδίων επετράπη στα κράτη μέλη να αποφασίζουν αν συνεπάγονται σοβαρές επιπτώσεις στο περιβάλλον και αν, επομένως, πρέπει να υποβληθούν σε περιβαλλοντική εκτίμηση (άρθρο 3 και σκέψη 10 του προοιμίου..... Η Οδηγία μεταφέρθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με την 107017/28.8.2006 κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Οικονομίας - Οικονομικών, και ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. (Β' 1225), η οποία προβλέπει, μεταξύ άλλων, τη διενέργεια «στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης», πριν από την έγκριση σχεδίων και προγραμμάτων, τα οποία ενδέχεται να έχουν σοβαρές επιπτώσεις στο περιβάλλον και αφορούν μεταξύ άλλων τον πολεοδομικό ή χωροταξικό σχεδιασμό και τα οποία αποτελούν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων και δραστηριοτήτων Α' Κατηγορίας, Υποκατηγορίες 1 και 2 του Παραρτήματος Ι (πίνακες 1 - 10) της υπ' αριθμ. 15393/2332/2002 Κ.Υ.Α. και περιλαμβάνονται στο Παράρτημα Ι του άρθρου 11 της εν λόγω Κ.Υ.Α. 107017/2006, όπως τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια (άρθρο 3 παράγρ. 1 περίπτ. α'), ενώ για άλλες περιπτώσεις σχεδίων και προγραμμάτων, μεταξύ των οποίων τα τοπικά ρυμοτομικά σχέδια προβλέπεται η διενέργεια περιβαλλοντικού προελέγχου κατά το άρθρο 5, προκειμένου να κριθεί αν αυτά, στη συγκεκριμένη περίπτωση, συνεπάγονται σοβαρές επιπτώσεις στο περιβάλλον και, κατ' ακολουθίαν, αν απαιτείται να τηρηθεί η διαδικασία της στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης (άρθρο 3 παράγρ. 2 και Παράρτημα ΙΙ δεύτερη περίπτωση). **Ειδικότερα, στην παρ. 4 του άρθρου 7 της παραπάνω κ.υ.α. ορίζεται ότι : «Κατά τη διαδικασία της Σ.Π.Ε. του σχεδίου ή προγράμματος πραγματοποιείται η διαδικασία διαβούλευσης με τις δημόσιες αρχές και με το ενδιαφερόμενο κοινό. Προς τούτο η αρμόδια αρχή, εφόσον εξετάσει το φάκελο και διαπιστώσει ότι είναι πλήρης, τον διαβιβάζει εντός είκοσι (20) ημερών από την υποβολή του (ή την υποβολή των απαραίτητων συμπληρωματικών στοιχείων εφόσον απαιτούμενοι) α) στις κατά περίπτωση δημόσιες αρχές που προβλέπονται παρακάτω, για να εκφράσουν τη γνώμη τους και τις τυχόν παρατηρήσεις τους επί του περιεχομένου του και β) στην αρχή σχεδιασμού ώστε να προβεί αυτή στη δημοσιοποίησή του στο κοινό».** Περαιτέρω, στο ίδιο άρθρο προβλέπεται, στην παράγραφο 6, ότι «**Σε περίπτωση που η αρχή σχεδιασμού είναι το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., η ως άνω προβλεπόμενη διαδικασία διαβούλευσης μπορεί να ενσωματωθεί σε υφιστάμενες διαδικασίες για την έγκριση σχεδίων και προγραμμάτων, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, εφόσον όμως καλύπτονται οι απαιτήσεις της παρούσας απόφασης» και στην παράγραφο 11 ότι «**Η απόφαση έγκρισης ή μη της Σ.Μ.Π.Ε. δημοσιοποιείται με αντίστοιχο τρόπο προς τα προβλεπόμενα στην παρ. 9 του άρθρου 5 της παρούσας απόφασης για να ενημερωθεί το κοινό».** Στη δε παρ. 9 του άρθρου 5 της ίδιας Κ.Υ.Α. προβλέπεται ότι η αρχή σχεδιασμού προβαίνει σε δημοσιοποίηση της γνωμοδότησης της αρμόδιας αρχής, για την ενημέρωση του κοινού, με δημοσίευση σχετικής ανακοίνωσης σε δύο τουλάχιστον ημερήσιες εφημερίδες και ενδεχομένως και ηλεκτρονικά, εφόσον υπάρχει αυτή η δυνατότητα. Περαιτέρω, στο άρθρο 10 της αυτής κ.υ.α., με το οποίο μεταφέρεται η παραπάνω διαχρονικού δικαίου ρύθμιση του άρθρου 13 της Οδηγίας, ορίζεται ότι: «**1. Η υποχρέωση που αναφέρεται στο άρθρο 7 εφαρμόζεται για τα σχέδια και προγράμματα, των οποίων η πρώτη τοπική προπαρασκευαστική πράξη είναι μεταγενέστερη της 21ης Ιουλίου 2004. Σχέδια και προγράμματα, των οποίων η πρώτη προπαρασκευαστική πράξη είναι προγενέστερη της ημερομηνίας αυτής και τα οποία εγκρίνονται ή υποβάλλονται στη νομοθετική διαδικασία μετά πάροδο περισσότερων από 24 μήνες από αυτήν, υπόκεινται στην υποχρέωση του άρθρου 7, εκτός εάν η αρμόδια Υπηρεσία της Γενικής Δ/σης Περιβάλλοντος του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. αποφασίσει σε κάθε μεμονωμένη περίπτωση ότι αυτό δεν είναι εφικτό και ενημερώσει το κοινό για την απόφασή της»**, ενώ στο άρθρο 13 αυτής ορίζεται ότι η κ.υ.α. αρχίζει να ισχύει από τη δημοσίευσή της στο ΦΕΚ, δηλαδή από 5-9-2006, με την επιφύλαξη των οριζόμενων στο ως άνω άρθρο 10.***

11. Επειδή, κατά την έννοια των προαναφερόμενων διατάξεων, τα σχέδια που υπάγονται στις κατηγορίες που απαριθμούνται στο Παράρτημα ΙΙ της Κ.Υ.Α. δεν εξαιρούνται εκ προοιμίου από το πεδίο εφαρμογής της Κ.Υ.Α., αλλά απαιτείται η προηγούμενη διαπίστωση, μετά από την τήρηση της προβλεπόμενης στο άρθρο 5 της κ.υ.α. διαδικασίας προελέγχου, ότι δεν απαιτείται για συγκεκριμένο σχέδιο που περιλαμβάνεται στις παραπάνω κατηγορίες, η εφαρμογή της διαδικασίας στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης με βάση στρατηγική μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων και αξιολόγησή της μετά την τήρηση των διατυπώσεων διαβούλευσης με τις οικείες δημόσιες αρχές και το ενδιαφερόμενο κοινό κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 7 της ίδιας κ.υ.α. (πρβλ. απόφαση του ΔΕΚ της 24-10-1996, Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV κ.λπ. κατά Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, C-72/95).»

απαιτούμενοι ως τύπος από τις διατάξεις του άρθρου 7 παρ. 4 της προαναφερθείσης υπ' αριθ. ΥΠΕΧΩΔΕ/ΕΥΠΕ/οικ. 107017/28.8.2006 κνα.»¹⁰⁷⁸.

Μάλιστα, η νομολογία έχει επεκτείνει και την υποχρέωση για διαβούλευση σε περιπτώσεις, όπου ο νομοθέτης επιλέγει να χρησιμοποιήσει υφιστάμενες διαδικασίες πέραν της «κεντρικής» ρύθμισης, για μεταφορά της ενωσιακής Οδηγίας, για τα σχέδια που υπόκεινται σε Σ.Π.Ε.. Τίθεται, με άλλα λόγια, ως προϋπόθεση ότι μια υφιστάμενη διαδικασία εξασφαλίζει μεταξύ των άλλων το σκοπό της Οδηγίας και ότι η έγκριση χωρεί κατόπιν διαβούλευσης των αρχών με το κοινό¹⁰⁷⁹. Ως ένα τέτοιο παράδειγμα, έχει αναγνωρισθεί το «εσωτερικό» σύστημα εκπόνησης Ειδικής Περιβαλλοντικής Μελέτης, το οποίο τελειούται με την πρόβλεψη διαδικασίας διαβούλευσης σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ.7 του ν. 1650/1986. Ανακοινώνονται, δηλαδή, τα σχέδια στους αρμόδιους ΟΤΑ και τίθενται σε διαβούλευση με ενδιαφερόμενο κοινό για διάστημα ενός μήνα. Όπως αναφέρει το ΣτΕ, «Με τα χαρακτηριστικά αυτά, το υφιστάμενο “εσωτερικό” σύστημα εκπόνησης Ε.Π.Μ., στοιχεί τόσο από ουσιαστική όσο και από διαδικαστική άποψη με τις απαιτήσεις της Ενωσιακής νομοθεσίας για εκπόνηση ΣΠΕ»¹⁰⁸⁰.

Παρόλα αυτά, η νομοθετική κατοχύρωση της δημόσιας διαβούλευσης, ως υποχρεωτικής ιδίως, δεν επιφέρει σε όλες τις περιπτώσεις την αναγνώριση αυτής ως ουσιώδους τύπου της διοικητικής διαδικασίας από τη νομολογία. Πλέον ενδεικτική είναι η περίπτωση της διαβούλευσης για εκπόνηση και έγκριση του γενικού πολεοδομικού σχεδίου. Συγκεκριμένα, το άρθρο 3 παρ. 2 του ν. 1337/1983¹⁰⁸¹, προέβλεπε ότι, όταν η διαδικασία σύνταξης του γενικού πολεοδομικού σχεδίου γίνεται με πρωτοβουλία του οικείου Δήμου ή Κοινότητας ή περισσότερων Δήμων ή Κοινοτήτων από κοινού, πρέπει «να επιδιώκεται η συμμετοχή των ενδιαφερόμενων πολιτών στη σύνταξη του γενικού πολεοδομικού σχεδίου με κάθε πρόσφορο τρόπο, όπως π.χ. ανοικτές συγκεντρώσεις ή ενημέρωση με τον τύπο. Για τη συμμετοχή αυτή πρέπει να γίνεται ρητή μνεία στη σχετική απόφαση του οικείου Δημοτικού ή

¹⁰⁷⁸ ΣτΕ 1824/2012, σκ. 13 Βλ. Ανδρέας Παπαπετρόπουλος, Ενότητα Περιβάλλον: Οικιστικό Περιβάλλον-Χωροταξικός Σχεδιασμός και Αειφόρος Ανάπτυξη σε Χαράλαμπος Χρυσανθάκης (επιμ.), Διαγράμματα Γενικού & Ειδικού Διοικητικού Δικαίου, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σελ. 715, παραπ. σε ΝοΒ2012/1267, ΠερΔικ 2012,539

¹⁰⁷⁹ ΣτΕ ΠΕ 80/2018, σκ. 13

¹⁰⁸⁰ Ibid, σκ. 14

¹⁰⁸¹ Το άρθρο προέβλεπε συγκεκριμένα στις παρ. 2 και 3 ότι «2. Όταν η διαδικασία κινείται από το Δήμο ή την Κοινότητα ή από περισσότερους Δήμους ή Κοινότητες από κοινού, πρέπει να επιδιώκεται η συμμετοχή των ενδιαφερόμενων πολιτών στη σύνταξη του γενικού πολεοδομικού σχεδίου με κάθε πρόσφορο τρόπο, όπως π.χ. ανοικτές συγκεντρώσεις ή ενημέρωση με τον τύπο. Για τη συμμετοχή αυτή πρέπει να γίνεται ρητή μνεία στη σχετική απόφαση του οικείου Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου. Επίσης ο σχετικός φάκελλος πρέπει να συμπληρώνεται με την γνώμη των αρμοδίων Νομαρχιακών ή Περιφερειακών Υπηρεσιών των Υπουργείων Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών, Γεωργίας, Πολιτισμού και Επιστημών, Δημοσίων Έργων, Ενεργείας και Φυσικών Πόρων, ΕΟΤ και άλλων δημόσιων υπηρεσιών ή οργανισμών κοινής ωφέλειας, των οποίων η δραστηριότητα επεκτείνεται στην περιοχή του γενικού πολεοδομικού σχεδίου. Οι απόψεις των παραπάνω φορέων πρέπει να περιέρχονται στους οικείους Δήμους ή Κοινότητες μέσα σε δύο το πολύ μήνες από τη λήψη των σχετικών ερωτημάτων. Αν περάσει άπρακτη η προθεσμία αυτή, δεν εμποδίζεται η πρόοδος της διαδικασίας.

3. Όταν η διαδικασία κινείται από το Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος, η σχετική μελέτη, που εκπονείται με τις συμμετοχικές διαδικασίες της παραγράφου 2, αποστέλλεται στον οικείο Δήμο ή Κοινότητα για γνωμοδότηση. Αποστέλλεται επίσης και στις κατά την προηγούμενη παράγραφο υπηρεσίες και οργανισμούς. Η γνωμοδότηση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου με τις απόψεις των πολιτών, όπως στην προηγούμενη παράγραφο 2, καθώς και οι απόψεις των δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών πρέπει να περιέλθουν στο Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος μέσα σε δύο το πολύ μήνες από τη λήψη της μελέτης. Αν περάσει άπρακτη η προθεσμία αυτή, δεν εμποδίζεται η πρόοδος της διαδικασίας.» Το άρθρο αυτό καταργήθηκε με το άρθρο 13β παρ.1^α του Ν.4269/2014,ΦΕΚ Α 142/28.6.2014 (με την επιφύλαξη των ειδικότερων διατάξεων του αυτού νόμου 4269/2014 Βλ. και μεταβατικές διατάξεις αυτού). ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ (τ. πρόσβαση στις 18-7-2019)

Κοινοτικού Συμβουλίου.». Στη νομολογία, όμως, το εν λόγω είδος συμμετοχής του κοινού χαρακτηρίζεται ως «απαίτηση του νόμου» και όχι ως «ουσιώδης τύπος»¹⁰⁸². Έχει κριθεί ότι «Επειδή, η με το άρθρο 20 § 2 του Συντάγματος υποχρέωση της Διοίκησης για προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερόμενου για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο λαμβανόμενο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του, αναφέρεται, όπως προκύπτει από τη διατύπωση της διάταξης αυτής, στις ατομικές διοικητικές πράξεις και όχι στις κανονιστικές, όπως είναι το π.δ/γμα περί όρων και περιορισμών δόμησης (ΣτΕ 2033/78, Π. Παραρά Σύνταγμα 1975 - Corpus τόμος 1 σελ. 310). Συνεπώς, πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος ο με το δικόγραφο των προσθέτων λόγων προβαλλόμενος ισχυρισμός ότι, κατά τη γνωμοδοτική διαδικασία, δε δόθηκε η δυνατότητα στους ενδιαφερόμενους πολίτες να εκφέρουν τις απόψεις τους, κατά παράβαση του άρθρου 20 § 2 του Σ, δεδομένου μάλιστα ότι η σχετική κανονιστική ρύθμιση γίνεται για λόγους δημόσιου συμφέροντος και δεν εξαρτάται από την υποκειμενική συμπεριφορά των ενδιαφερόμενων.»¹⁰⁸³.

Σε πρόσφατη νομολογία¹⁰⁸⁴, επισημαίνεται ότι «το στοιχείο, όμως, αυτό δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ουσιώδης τύπος, υπό την έννοια ότι τυχόν παράλειψή του άγει σε ακυρότητα της όλης διαδικασίας εκπόνησης του ΓΠΣ, δεδομένου ότι οι σχετικές διατάξεις κάνουν λόγο για επιδίωξη συμμετοχής των πολιτών με κάθε πρόσφορο τρόπο (παραθέτοντας ενδεικτικώς κάποιους τρόπους), αλλά χωρίς συγκεκριμένη προβλεπόμενη διαδικασία»¹⁰⁸⁵. Με άλλα λόγια, παρά τη ρητή νομοθετική κατοχύρωση, η νομολογία εμμένει στο χαρακτηρισμό αυτού του τύπου ως μη ουσιώδους λόγω της έλλειψης αναλυτικής περιγραφής της σχετικής διαδικασίας στο νόμο.

Από την άλλη πλευρά, πάντως, η κατά διακριτική ευχέρεια διαβούλευση (νομοθετικά κατοχυρωμένη ως προαιρετική ή άτυπη), δεν αναγνωρίζεται συνήθως ως ουσιώδης. Στην ελληνική έννομη τάξη, αυτό συνέβαινε μάλιστα ανεξαρτήτως του εύρους της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, στην περίπτωση του ν. 4048/2012, ο οποίος κατονόμαζε ως υποχρέωση των οργάνων θέσπισης κανονιστικών ρυθμίσεων «Την οργάνωση και παρακολούθηση κοινωνικής ή κάθε άλλου είδους διαβούλευσης, που κρίνεται ως αναγκαία...»¹⁰⁸⁶.

¹⁰⁸² ΣΤΕ Ε' 2878/2012 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ (τ. πρόσβαση στις 22-07-2019), σκ. 13 «Συνεπώς, σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν στην αρχή της παραγράφου αυτής, η επίδικη διαδικασία τροποποίησης του Γ.Π.Σ. κινήθηκε τελικώς από την κεντρική Διοίκηση, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 3 παρ. 3 του ν. 1337/1983, και όχι από την τοπική αυτοδιοίκηση, τηρήθηκε δε προς τούτο τόσο ο ουσιώδης τύπος της γνωμοδοτήσεως του Δήμου Ελευσίνος και του Υπουργείου Ανάπτυξης, όσο και η απαίτηση του νόμου για συμμετοχή των ενδιαφερομένων ιδιωτών στην εν λόγω διαδικασία με την διατύπωση των απόψεών τους.»

¹⁰⁸³ ΔΕΦΑΘ 1841/2005 σκ. 14

¹⁰⁸⁴ Παρά την κατάργηση ενός άρθρου, οι αποφάσεις εκδίδονται ενίοτε μετά από αρκετά χρόνια. Μια τέτοια περίπτωση αποτελεί η παρούσα.

¹⁰⁸⁵ ΣτΕ Ε' 269/2019, σκ. 10

¹⁰⁸⁶ Βλ. Ν. 4048/2012, ο οποίος στο άρθρο 4 περ. η' κατονομάζει ως υποχρέωση των οργάνων θέσπισης ρυθμίσεων «Την οργάνωση και παρακολούθηση κοινωνικής ή κάθε άλλου είδους διαβούλευσης, που κρίνεται ως αναγκαία, καθώς και την οργάνωση και παρακολούθηση της συμμετοχής των ενδιαφερομένων κατά το σχεδιασμό, εφαρμογή και αξιολόγηση της ρύθμισης», καθώς και στις περ. γ' «Τον προσδιορισμό των διαθέσιμων εναλλακτικών επιλογών και τη συγκριτική τεκμηρίωση της ικανότητάς τους να επιτυγχάνουν τους επιδιωκόμενους σκοπούς». Στο πεδίο εφαρμογής αυτού του νόμου εμπίπτουν οι κανονιστικές πράξεις οι οποίες αποτελούν ρυθμίσεις μείζονος σημασίας, αν επηρεάζουν ή επηρεάζουν πάνω από το 40% του πληθυσμού της χώρας ή αν εικάζεται ότι θα έχουν οικονομικές επιπτώσεις σε πεδία σημαντικά για την οικονομική ανάπτυξη (π.χ. τουρισμός, ναυτιλία, μικρομεσαίες επιχειρήσεις κλπ). Ωστόσο, η νομολογία περιορισμένα χαρακτηρίζει κανονιστικές πράξεις ως πράξεις μείζονος σημασίας. Για παράδειγμα, η απόφαση του ΣτΕ Γ' 1463/2015 έκρινε ότι Προεδρικό διάταγμα που ρυθμίζει ζητήματα που αφορούν συγκεκριμένο Πανεπιστήμιο και ειδικότερα την κατάργηση Γενικού Τμήματος αυτού δεν εντάσσεται στις ρυθμίσεις μείζονος σημασίας κατά την έννοια του Ν. 4048/12 και γι' αυτό δεν αποτελεί παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας ή μη τήρηση διαβούλευσης.

Από την άλλη πλευρά, αναφορικά με τον ουσιώδη χαρακτήρα της προαιρετικής διαβούλευσης, στην ελληνική νομολογία, παρόλο που και ειδικότερα ζητήματα *sui generis* «*τυπολογίας*» έχουν αντιμετωπιστεί συστηματικά¹⁰⁸⁷, εντούτοις, δεν έχει ανευρεθεί σαφής νομολογία, για το αν η παράλειψη διοργάνωσης προαιρετικής διαβούλευσης συνιστά ουσιώδη τύπο της διαδικασίας. Ερώτημα που, όμως, μάλλον είναι απλά θεωρητικό. Σε συγγενή ερωτήματα, η νομολογία κρίνει, όπως είναι και εύλογο, ότι, όταν ένας τύπος ανάγεται στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, τότε δεν είναι ουσιώδης¹⁰⁸⁸. Η νομολογία, γενικά επιβεβαιώνει τη νομοθετική επιλογή για προαιρετική διαβούλευση. Για παράδειγμα, σύμφωνα με το γαλλικό Κώδικα περιβάλλοντος, η Εθνική Επιτροπή Διαλόγου καλείται υποχρεωτικά για τα χωροταξικά σχέδια («*plans d'Aménagement*») και τα σχέδια δράσης («*plans d'équipement*»), που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της αρμοδιότητάς της, όπως αναμορφώθηκε με σχετικό νομοθετικό διάταγμα του 2016¹⁰⁸⁹, και των οποίων η φύση, τα χαρακτηριστικά και το κόστος, υπερβαίνουν τα κατώτατα όρια που τίθενται με σχετικό Π.Δ.¹⁰⁹⁰. Το αν θα διεξαχθεί, όμως, δημόσιος διάλογος ή διαβούλευση, εξαρτάται από τη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης, όπως επιβεβαιώνεται και από τη νομολογία¹⁰⁹¹.

¹⁰⁸⁷ Βλ. ενδεικτικά, Σπύρος Δημητρίου, «*Tax rulings*»: προεκτάσεις στην ελληνική πραγματικότητα, ΘΠΔΔ, Τεύχος 8-9, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Αύγουστος-Σεπτέμβριος 2018, σελ. 702 επ. «*Οι "λύσεις" αυτές, παρότι, όπως και οι εγκύκλιοι, πληρούν τα κριτήρια που θέτει η θεωρία, ώστε να εντάσσονται στην ευρύτερη κατηγορία του soft law, δεδομένου ότι (α) έχουν ως αντικείμενο "τον προσανατολισμό της συμπεριφοράς των αποδεκτών τους", (β) "δε δημιουργούν οι ίδιες δικαιώματα ή υποχρεώσεις για τους αποδέκτες τους" και (γ) "το περιεχόμενο και η διαδικασία κατάρτισης παρουσιάζουν ένα βαθμό τυποποίησης και δομής που τις εξομοιώνει με τους κλασικούς κανόνες δικαίου", δεν έχουν, εντούτοις, τη νομική φύση της "ερμηνευτικής εγκυκλίου", διότι είτε αποφαίνονται όσον αφορά συγκεκριμένη περίπτωση, είτε επιβεβαιώνουν ότι συντρέχουν (ή δε συντρέχουν) οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή συγκεκριμένων διατάξεων που αφορούν συγκεκριμένο φορολογούμενο και, πάντως, δεν απευθύνονται γενικά στη διοίκηση και τη λειτουργία της. Τέλος, ιδιαίτερη σημασία έχει το γεγονός ότι οι "λύσεις"/απαντήσεις αυτού του είδους, σε αντίθεση με τις εγκυκλίους, δε δημοσιοποιούνται ή δε δημοσιοποιούνται πάντα (σε κάθε περίπτωση δεν μπορεί να γίνει λόγος για βεβαιότητα δημοσιοποίησής τους), με αποτέλεσμα η όποια ερμηνευτική υπεραξία που ενδεχομένως συγκεντρώνουν να "κεφαλαιοποιείται" αποκλειστικά και μόνο από τον φορολογούμενο στον οποίο αυτή απευθύνεται, απενόμιστάς του, πιθανώς, ένα μικρότερο ή μεγαλύτερο (κατά περίπτωση) συγκριτικό πλεονέκτημα, εξαιτίας ακριβώς της έλλειψης δημοσιοποίησης, όταν αυτή συντρέχει.»*

¹⁰⁸⁸ ΣτΕ 1265/2018 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ «*Με το άρθρο 4 της κνα Η.Π.11014/703/Φ104/2003 δεν θεσπίζεται ουσιώδης τύπος της διαδικασίας, διότι η εκτίμηση της ανάγκης υποβολής παρατηρήσεων από τις αρμόδιες υπηρεσίες στην ΜΠΕ ανάγεται στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης*» και ΣτΕ 1807/2018 σκ. 21 «*δεν θεσπίζεται ουσιώδης τύπος της διαδικασίας, αφού τόσο η εκτίμηση της ανάγκης υποβολής παρατηρήσεων από τις αρμόδιες υπηρεσίες στην, κατά τα λοιπά πλήρη, ΜΠΕ όσο και το ποιές υπηρεσίες είναι σκόπιμο να προβούν στη διατύπωσή τους ανάγεται στη διακριτική ευχέρεια της αρμόδιας υπηρεσίας Περιβάλλοντος του ΥΠΕΧΩΔΕ*»

¹⁰⁸⁹ Chantal Cans, Jessica Makowiak, Edith Dejean, όπ.π., σελ. 68 «*Depuis l'ordonnance du 3 août 2016, font l'objet d'un débat public les plans et programmes de niveau national faisant l'objet d'une évaluation environnementale en application de l'article L. 122- 4: schéma national d'infrastructure de transport, plan national de gestion des déchets. La CNDP en est obligatoirement saisie et décide s'il y a lieu l'organisation d'un débat public ou bien une concertation préalable.*»

¹⁰⁹⁰ Code de l'Environnement, Article L121-8 [Modifié par LOI n°2013-403 du 17 mai 2013 - art. 1 (V)AA] <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 25-04-2020)

¹⁰⁹¹ Chantal Cans, Jessica Makowiak, Edith Dejean, όπ.π., σελ. 69-70 «*Caractère facultatif de la saisine. Le débat public dont la possibilité est, à certaines conditions, prévue par la loi du 2 févr. 1995 [art. L. 121- 1 s.], constitue une faculté ouverte à l'administration et non une obligation pour celle-ci en ce qui concerne les projets entrant dans le champ de la loi. CE 30 juill. 2003, Assoc. Défense des intérêts des habitants de Toulouges, no 240850. Dans le même sens • CAA Mar-seille, 27 janv. 2005, Mme Marie- Thérèse X., no 01MA00170.*» Βλ. και προηγούμενο (μη ισχύον) άρθρο 2 παρ1 και 2 του Νόμου Barnier (Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement) «*Sans préjudice des dispositions de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement et de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, pour les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte présentant un fort enjeu*

Ωστόσο, η άτυπη διαβούλευση μπορεί να χαρακτηριστεί, ως ουσιώδης, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Ένα τέτοιο παράδειγμα προήλθε μέσα από την «νομολογία» του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή για την υπόθεση AnaCredit¹⁰⁹². Συγκεκριμένα, η AnaCredit αποτελούσε μία βάση δεδομένων για τις πιστώσεις και τα δάνεια, που χορηγούνται από τράπεζες στην Ε.Ε.. Η Ε.Κ.Τ., στο πλαίσιο αυτό, μπορούσε να εκδώσει κανονισμό για τον καθορισμό και την επιβολή των υποχρεώσεων παροχής στατιστικών στοιχείων, πριν την έκδοση των οποίων αξιολογεί τα οφέλη και το κόστος της συλλογής των νέων αυτών στατιστικών πληροφοριών¹⁰⁹³. Κατόπιν ενός παραπόνου από ένα Μέλος του Ευρωκοινοβουλίου για παραβίαση αφενός κανόνων προσωπικών δεδομένων, αφετέρου για έλλειψη διαβούλευσης, πριν την υιοθέτηση του σχετικού κανονισμού, η τότε Ευρωπαϊκή Διαμεσολαβήτρια Ο'Reilly, αφού θεώρησε ότι *prima facie* δεν ετίθετο ζήτημα προσωπικών δεδομένων, ζήτησε, δια επιστολής της, διευκρινίσεις από την Ε.Κ.Τ. για την έλλειψη διεξαγωγής διαβούλευσης ενόψει της αξιολόγησης «οφέλους και κόστους», στην οποία υπόκειτο η έκδοση του Κανονισμού. Ως αποτέλεσμα η Ε.Κ.Τ., σε άμεσο χρονικό διάστημα, διεξήγαγε την «άτυπη»¹⁰⁹⁴ διαβουλευτική διαδικασία επί του προσχεδίου του Κανονισμού¹⁰⁹⁵.

Το ΔΕΕ, επιπλέον, σε συγκεκριμένες περιπτώσεις δεν παραμένει στο κείμενο του νόμου, αλλά αναζητά την αληθινή βούληση του νομοθέτη. Χαρακτηριστικά στην απόφαση *Terre wallonne ASBL κατά Région wallonne*, επισημαίνονται από τον Ενωσιακό Δικαστή τα ακόλουθα: «.. το γεγονός ότι, στο πλαίσιο της οδηγίας για τους οικοτόπους, ο νομοθέτης της Ένωσης δεν έκρινε αναγκαίο να θεσπίσει διατάξεις για την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων και τη δημόσια διαβούλευση όσον αφορά τη διαχείριση των τόπων *Natura 2000*, δε σημαίνει παρά ταύτα ότι είχε τη βούληση να εξαιρέσει τη διαχείριση αυτή κατά τη μεταγενέστερη θέσπιση γενικών κανόνων για την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Συγκεκριμένα, οι εκτιμήσεις που πραγματοποιούνται δυνάμει άλλων νομοθετημάτων για την προστασία του περιβάλλοντος συνυπάρχουν και αποτελούν χρήσιμο συμπλήρωμα των κανόνων της οδηγίας για τους οικοτόπους,

socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement, un débat public peut être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets, pendant la phase de leur élaboration.

Il est créé une commission dite " Commission nationale du débat public ". Cette commission peut être saisie conjointement par les ministres dont dépendent les projets pouvant donner lieu à débat public et par le ministre chargé de l'environnement ainsi que, pour les projets des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, par le ministre chargé des collectivités locales après consultation desdites collectivités territoriales.»
<https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 25-04-2020)

¹⁰⁹² Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, Υπόθεση υπ' αριθ. 1693/2015/PD, Απόφαση της 21 Νοεμβρίου 2015 <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/62903> (τ. πρόσβαση στις 27-08-2019)

¹⁰⁹³ ΕΚ, Κανονισμός αριθ. 2533/98 του Συμβουλίου της 23ης Νοεμβρίου 1998 σχετικά με τη συλλογή στατιστικών πληροφοριών από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, Άρθρα 3 και 5

¹⁰⁹⁴ European Central Bank, Feedback statement- Responses to the observations on the draft European Central Bank Regulation on the collection of granular credit and credit risk data, Μάιος 2016 https://www.ecb.europa.eu/stats/money/aggregates/anacredit/shared/pdf/feedback_statement_201605.en.pdf (τ. πρόσβαση στις 27-08-2019), σελ. 3

¹⁰⁹⁵ Το γεγονός αυτό, σύμφωνα με τη θεωρία, έστρεψε περαιτέρω το ενδιαφέρον της ΕΚΤ στην έρευνα επί των προϋποθέσεων διαφάνειας σχετικά με τις δραστηριότητές της. Βλ. Camila Villard Duran, *Soft-Law Mechanisms, Hard Institutional Impacts: How The European Ombudsman Is Enhancing The European Central Bank's Transparency Framework*, International Journal of Open Governments, Τεύχος 3, Εκδόσεις IMODEV 2016, <http://ojs.imodev.org/index.php?journal=RIGO> (τ. πρόσβαση στις 26-08-2018), σελ. 215-216 «*Possibly, this case had another effect related to the announcement of a research fellowship on ECB transparency in 9 December 2016. The second edition of the "ECB Legal Research Programme" called for papers on a "comprehensive analysis of the principle of transparency, including in view of the case law of the relevant courts and the practice of non-judicial subjects (e.g. the European Ombudsman) [which] would be relevant to determine whether transparency demands prevail over other competing requirements (related to central bank activities), favoring a more limited scrutiny." It shows that the ECB is carefully considering the arguments presented by the Ombudsman and the MEP.*»

όσον αφορά την εκτίμηση δυνητικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων και τη δημόσια διαβούλευση.»¹⁰⁹⁶

Τέλος, όταν η διαβούλευση δεν προβλέπεται ρητά εκ του νόμου, σε ορισμένες περιπτώσεις, μπορεί να υποστηριχθεί ότι υπάρχει ένας άλλος διαδικαστικός τύπος, ο οποίος κρίνεται ως ο ουσιώδης. Ένα τέτοιο παράδειγμα, που αναφέρεται στη θεωρία, αφορά στο Τοπικό Ρυμοτομικό Σχέδιο. Όπως υπογραμμίζει ο Μέλισσας, «η παραπομπή του άρθρου 26 του ν. 1337/1983 στο κανονιστικό περιεχόμενο του από 17-7/16-8-1923 νομοθετικού διατάγματος δεν αφορούσε στις διαδικαστικές διατάξεις του διατάγματος αυτού, αλλά μόνο στις ουσιαστικές, δηλαδή εκείνες που αναφέρονται στους όρους, στα κριτήρια και στους σκοπούς των πολεοδομικών ρυθμίσεων»¹⁰⁹⁷. Υπήρξαν φωνές της θεωρίας, που υποστήριζαν ότι, στην εν λόγω διαδικασία, ουσιώδης ήταν η τήρηση της συμβουλευτικής γνωμοδότησης του οικείου Δήμου, εντός της προβλεπόμενης στο νόμο προθεσμίας¹⁰⁹⁸. Η έλλειψη συμμετοχής του κοινού στην εκπόνηση ενός τοπικού ρυμοτομικού σχεδίου, είχε κριθεί από τη νομολογία ότι δεν ήταν αναγκαία¹⁰⁹⁹ και ότι δεν ήταν αντίθετη με το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος, «διότι ο καθορισμός χώρων για την ανέγερση κτηρίων που εξυπηρετούν δημόσιο, δημοτικό ή κοινωφελή σκοπό, στηρίζεται σε αντικειμενικά δεδομένα και κριτήρια, που δε συνδέονται με την υποκειμενική συμπεριφορά ή υπαιτιότητα των ενδιαφερόμενων ιδιοκτητών»¹¹⁰⁰.

2.3.1.2. Τα κριτήρια του ουσιώδους χαρακτήρα της δημόσιας διαβούλευσης

Ο ουσιώδης χαρακτήρας των τυπικών πλημμελειών αποτελεί ένα ζήτημα κομβικής σημασίας στο πλαίσιο της σύγχρονης «αναμόρφωσης» (και όχι απλώς εξέλιξης¹¹⁰¹) του διοικητικού δικαίου, η οποία «μετασηματίζεται» ιδίως σε συνάρτηση με την αρχή της καλής διακυβέρνησης¹¹⁰². Σύμφωνα με τον Hostiou, ο προσδιορισμός του «ουσιώδους» χαρακτήρα των τυπικών πλημμελειών έχει αποτελέσει ένα δύσκολο ερώτημα στη νομική θεωρία¹¹⁰³. Ωστόσο, για το ερώτημα αυτό, μετά τη νομολογία Danthony, παρατηρείται μία «πρόοδος», υπό την έννοια ότι μέσω αυτής της νομολογίας, «μπορούν να ικανοποιηθούν όσοι επικρίνουν το

¹⁰⁹⁶ ΔΕΕ, Terre wallonne ASBL κατά Région wallonne, C-321/18 ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο τμήμα) της 12ης Ιουνίου 2019 [Κείμενο όπως έχει διορθωθεί με διάταξη της 4ης Σεπτεμβρίου 2019], ECLI:EU:C:2019:484, σκ. 32

¹⁰⁹⁷ Δημήτρης Μέλισσας, Το Τοπικό Χωρικό Σχέδιο & το Ειδικό Χωρικό Σχέδιο, ό.π., σελ. 414

¹⁰⁹⁸ Δημήτρης Μέλισσας, Το Τοπικό Χωρικό Σχέδιο & το Ειδικό Χωρικό Σχέδιο, ό.π., σελ. 415

¹⁰⁹⁹ Ibid, σελ. 414

¹¹⁰⁰ Ibid, σελ. 415 παραπ. σε ΣτΕ 693/1994, Πρ. Επεξ. 601/2002 σκ. 12.

¹¹⁰¹ Thomas Schmitz, Book Reviews: The Transformation of Administrative Law in Europe/La mutation du droit administratif en Europe, European Journal of International Law 2008, Τόμος 19, Τεύχος 3, εκδ. Oxford University Press 2008, σελ. 625 επ.

¹¹⁰² Το σύγχρονο παγκόσμιο διοικητικό δίκαιο διακρίνεται από ένα σύνολο «μηχανισμών, αρχών, πρακτικών και κοινωνικών αντιλήψεων, που προωθούν ή αλλιώς επηρεάζουν τη λογοδοσία των παγκόσμιων διοικητικών οργάνων, εξασφαλίζοντας ιδίως ότι πληρούν τις κατάλληλες προϋποθέσεις διαφάνειας, συμμετοχής, αιτιολογημένης απόφασης και νομιμότητας, παρέχοντας αποτελεσματική επανεξέταση των κανόνων και των αποφάσεων, που λαμβάνονται» Βλ. Alexander Somek, The Concept of 'Law' in Global Administrative Law: A Reply to Benedict Kingsbury, European Journal of International Law Τόμος 20 Τεύχος 4, εκδ. Oxford University Press 2009, σελ. 987

¹¹⁰³ René Hostiou, Fascicule 120: Enquêtes Publiques, Jurisclasseur JurisClasseur Collectivités territoriales ; εκδ. LexisNexis, 10 Μαΐου 2017 (έκδοση τεύχους) – 11 Δεκεμβρίου 2018 (τ. ενημ.) <https://www.lexis360.fr> (τ. πρόσβαση στις 24-04-2020)

“νομικισμό” και διαφωνούν με την άποψη ότι μία προσπάθεια ρύθμισης θα μπορούσε να τεθεί εν αμφιβόλω για τους ισχυρισμούς περί αμιγούς “εξωτερικής” νομιμότητας¹¹⁰⁴.

Πιο αναλυτικά, το κύριο ερώτημα που αναδεικνύεται, αναφορικά με την προβληματική της αρχής της τυπικής νομιμότητας, ανάγεται καταρχήν στην ίδια τη θεμελιώδη διάκριση μεταξύ δικαίου («δέοντος») και γεγονότος («είναι»). Αν παρατηρήσει κάποιος τη γενικότερη βιβλιογραφία, σχετικά με την προβληματική που αφορά στη νομιμότητα των διαδικαστικών τύπων, διαπιστώνει ότι, παρόλο που υιοθετήθηκαν στη διαδρομή διαφορετικές προσεγγίσεις, το σημείο εκκίνησης είναι κοινό και το ζήτημα αυτό της σχέσης αυτής μεταξύ πραγματικής κατάστασης και κανόνα δικαίου κάνει κύκλους¹¹⁰⁵. Συγκεκριμένα, από την εμφάνιση της

¹¹⁰⁴ René Hostiou, Fascicule 120: Enquêtes Publiques, όπ.π., ο οποίος παραπέμπει σε (R. Hostiou, Au sujet de la « danthonysation » du droit des enquêtes publiques ou comment faire du neuf avec du vieux, in « Long Cours », Mél. en l'honneur de P. Bon : Dalloz, 2014, p. 897. – V. également R. Hostiou, note ss CE, 3 juin 2013, n° 345174, Cne Noisy-le-Grand [JurisData n° 2013-011326] : RD imm. 2013, p. 423).

¹¹⁰⁵ Στη Γαλλία, σήμερα, όπως σημειώνεται, τα γαλλικά Δικαστήρια καλούνται «να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα ότι τα πραγματικά σφάλματα δεν μπορούν να διαχωριστούν σαφώς από τις νομικές πλημμέλειες» (βλ. Karl-Heinz Ladeur, Rebecca Prella, Environmental Assessment and Judicial Approaches to Procedural Errors—A European and Comparative Law Analysis, Journal of Environmental Law Τόμος 13 Τεύχος 2, εκδ. Oxford University Press Ιούλιος 2001, σελ. 194.) Αυτό συμβαίνει, παρόλο που η διάκριση μεταξύ των σφαλμάτων περί το δίκαιο («erreurs de droit») και σφαλμάτων περί τα πράγματα («erreurs relatives aux faits») είναι ένα νομολογικό φαινόμενο, που έχει διατρέξει έναν αιώνα επεξεργασίας, αφού εμφανίζεται στις αρχές της δεκαετίας του 1920. Τα σφάλματα περί το δίκαιο συνιστούν τα σφάλματα στη νομική βάση, στη σύγκρουση με ανώτερο ιεραρχικά κανόνα και στην ερμηνεία του εφαρμοστέου κανόνα. Από την άλλη πλευρά, σφάλματα περί τα πράγματα αποτελούν τα σφάλματα περί το νομικό χαρακτηρισμό των γεγονότων από τη διοίκηση («erreur de qualification juridique des faits») και τα ουσιαστικά πραγματικά σφάλματα («erreurs des faits») [βλ. Remi Rouquette, Petit traité du procès administratif 2015/2016, εκδ. 6η Dalloz Νοέμβριος 2014, σελ. 362-363 ο οποίος για « erreur de qualification juridique des faits», παραπέμπει σε CE 4 avr. 1914, req. no 55125, Gomel, Lebon 488 ; GAJA, 19e éd., 2013, no 28 (DEPUIS : 1re éd., 1956, no 33) και για «erreurs des faits», παραπέμπει σε CE 14 janv. 1916, req. nos 59619 et 59679, Camino, Lebon 15 ; GAJA, 19e éd., 2013, no 29 DEPUIS : 1re éd., 1956, no 35]. Αντίστοιχα, στην ελληνική έννομη τάξη, καταγράφεται σε ορισμένες περιπτώσεις μια τάση σύγκλισης του ελέγχου νομιμότητας με τον έλεγχο ουσίας. Παρά το ότι η διάκριση των δύο ειδών διαφορών εξακολουθεί να παραμένει ενεργή, ο ακυρωτικός δικαστής, όπως αναφέρεται, αφενός ανάγει τη κρίση του στα διδάγματα της κοινής πείρας, της τέχνης και της επιστήμης και διευρύνει έτσι τον ακυρωτικό έλεγχο, αφετέρου διαθέτει ένα εύρος εργαλείων με τα οποία, κατ'εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, δύναται να ακυρώσει μερικώς και να αναπέμψει την πράξη στην διοίκηση, με «κατευθυντήριες οδηγίες» [βλ. Αντώνης Καλαϊτζάκης, Η Διάκριση των διοικητικών Διαφορών σε ουσίας και ακυρωτικές, ΑΠΘ 2011, <http://ikee.lib.auth.gr/record/131136/files/GRI-2013-9918.pdf> (τ. πρόσβαση στις 17-03-2020) Σελ. 45]. Σε δεύτερο επίπεδο, οι λόγοι ακύρωσης εξωτερικής νομιμότητας, ιστορικά, προηγούνται των λόγων ακύρωσης εσωτερικής νομιμότητας. Πλην όμως, ο όρος «τύπος» παρουσιάζει μια «εννοιολογική σύμμειξη», υπό την έννοια ότι «χρησιμοποιείται, για να αποδώσει νοηματικά, ταυτόχρονα, και την εξωτερική μορφή που πρέπει να έχει η διοικητική πράξη (instrumentum), αλλά και τη διαδικασία που πρέπει να τηρηθεί για τη νομότυπη έκδοσή της (negotium).» [Βλ. Βαρβάρα Μπουκουβάλα, Η συρρίκνωση του αντεπάγγελτου ελέγχου και της κυρωτικής εξουσίας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων επί των λόγων εξωτερικής νομιμότητας στις φορολογικές διαφορές από τις νέες φορολογικές δικονομικές ρυθμίσεις του ν.3900/2010, ιδωμένη υπό το πρίσμα της γενικής υποχώρησης του ελέγχου της τυπικής νομιμότητας, <https://www.academia.edu> (τ. πρόσβαση στις 18-10-2018). σελ. 15] Σε αντιδιαστολή, η «ουσία» αναφέρεται στο περιεχόμενο της διοικητικής πράξης, «στα νομικά στοιχεία που είναι απαραίτητα για τη δημιουργία της πράξεως» (Βλ. Βαρβάρα Μπουκουβάλα, όπ.π. Παρ. σε Α.Καλογεροπούλου). Ωστόσο, όπως παρατηρεί η σύγχρονη θεωρία «η ταύτιση μεταξύ λόγων εξωτερικής και τυπικής παρανομίας, από τη μια, εσωτερικής και ουσιαστικής παρανομίας, από την άλλη, δεν είναι, πάντως, απόλυτη» [βλ. Ιάκωβος Μαθιουδάκης, Τυπική παρανομία και αποκαθιστάμενη ζημία στην κρατική ευθύνη, www.constitutionalism.gr (τ. πρόσβαση στις 28-11-2018)]. Ίσως μάλιστα η διάκριση αυτή δε θα έπρεπε να υπάρχει, αν αναλογιστεί κάποιος τον χαρακτήρα των λόγων ακύρωσης ως πτυχών της «παράβασης δικαίου», όπως αρχικά αποτυπώθηκε ως λόγος ακύρωσης διοικητικής πράξης στη γαλλική έννομη τάξη, από την οποία και προήλθε ως δάνειο στην ελληνική. [βλ. Ευγενία Πρεβεδούρου, Το ένδικο βοήθημα της αίτησης ακύρωσης. Οι λόγοι ακύρωσης (Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο της 12ης και 13ης Νοεμβρίου 2018) <https://www.prevedourou.gr> (τ. πρόσβαση στις 18-11-2018)]. Στο αγγλικό δίκαιο, αντίστοιχως, μέχρι τη δεκαετία του '60, αναπτύσσεται μια πληθώρα εργαλείων, η οποία επιτρέπει στους δικαστές να προσδιορίζουν τη νομική ισχύ των αποφάσεων που πάσχουν από πλημμέλειες με αντίστοιχο τρόπο (βλ. David Feldman, Error of Law and Flawed Administrative Acts, The Cambridge Law Journal Τόμος 73 Τεύχος 2, εκδ. Cambridge University Press 2014, σελ. 275–314). Καταρχήν, δημιουργείται μία διάκριση μεταξύ των πραγματικών ζητημάτων («issues of fact») και των νομικών ζητημάτων

θεωρίας περί ουσιαστών τύπων, η απαίτηση για «επιρροή» του τύπου στο περιεχόμενο της διοικητικής αποφάσεως είναι εμφανής¹¹⁰⁶, πολύ πριν μάλιστα καθιερωθεί η ίδια η έννοια

(«*issues of law*»). Τα πραγματικά ζητήματα εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των οργάνων της Διοίκησης, εκτός αν ένα εσφαλμένο συμπέρασμα στερήσει το όργανο από την αρμοδιότητα αυτή, ενώ για τα νομικά ζητήματα ασκεί, ανά περίπτωση, εποπτική αρμοδιότητα το High Court. Τα νομικά σφάλματα διακρίνονται επιμέρους μεταξύ εκείνων που στερούν το όργανο από την αρμοδιότητα του και σε εκείνα τα οποία δεν επιφέρουν στέρηση αρμοδιότητας· αυτά τα τελευταία δεν υπόκεινται στην εποπτική αρμοδιότητα του High Court, εκτός από τα λάθη που είναι πρόδηλα στην προσβαλλόμενη απόφαση. Με αυτό τον τρόπο, στη συνέχεια, θεμελιώνεται μια πρόσθετη διαβάθμιση σε σχέση με την νομική ισχύ των αποφάσεων. Κάποιες λανθασμένες ή φερόμενες ως εσφαλμένες αποφάσεις κρίνονται άκυρες, ενώ άλλες θεωρούνται ακυρώσιμες. Επιπρόσθετα, υπογραμμίζεται από την αγγλική βιβλιογραφία η ύπαρξη μιας δογματικής διάκρισης μεταξύ των νομικών ζητημάτων τα οποία επιδέχονται δικαστικής κρίσεως, και των πραγματικών περιστατικών τα οποία δεν είναι δεκτικά δικαστικής κρίσης (εκτός αν το επίμαχο γεγονός είχε ουσιαστική επίδραση στον έχοντα την αρμοδιότητα λήψης της απόφασης, γι' αυτό και καθίσταται τότε «δικαιοδοτικό» ή «εξασφαλιστικό»). Τα δικαστήρια, όπως επισημαίνει ο Feldman, παρά τη διάκριση αυτή, έχουν εμφανίσει την τάση να αντιμετωπίζουν «*αναγνωρισμένα σφάλματα*» ως «*μη δικαιοδοτικά πραγματικά γεγονότα*», τα οποία έχουν ισοδύναμο αποτέλεσμα με τα νομικά σφάλματα. Με άλλα λόγια, η αναφερθείσα διάκριση «υπονομεύεται». Εν τούτοις, όπως σημειώνεται, η τάση αυτή έχει νομικό έρεισμα, στην περίπτωση που ένα νομοθετικό κείμενο επιβάλλει στον υπεύθυνο λήψης της απόφασης ένα νόμιμο καθήκον, να λάβει μια ορθή πραγματική απόφαση (βλ. David Feldman, *Error of Law and Flawed Administrative Acts*, όπ.π.)

¹¹⁰⁶ Οι τυπικές πλημμέλειες δεν επιφέρουν κατ' απόλυτο τρόπο την ακύρωση της διοικητικής πράξης. Τούτο εκφράζεται σε ορισμένες περιπτώσεις ρητά από τον ίδιο το νομοθέτη. Για παράδειγμα, όσον αφορά στη μεία της ενδικοφανούς προσφυγής, στο σώμα της προσβαλλομένης πράξης, κατά τη διάταξη του άρθρου 16 παρ. 1 του ΚΔΔ/σίας: «*η παράλειψη αναφοράς των εφαρμοζόμενων διατάξεων, καθώς και των κατά τη δεύτερη περίοδο στοιχείων, δεν επάγεται ακυρότητα της πράξης*». Η τάση αυτή έχει τις ρίζες της στο γαλλικό δίκαιο, στο οποίο έχει επικρατήσει ήδη από τα τέλη του XIXου αιώνα. Την περίοδο εκείνη, συγκεκριμένα, εμφανίζονται δύο ρεύματα σκέψης (των οποίων όμως η ενδιάμεση γραμμή έχει χαρακτηριστεί από ορισμένους συγγραφείς ως «*ασαφής*») (βλ. Camille Broyelle, *Actes administratifs - L'impact du vice de procédure sur la légalité de l'acte Administratif*, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales Τεύχος 13, εκδ. LexisNexis 2 Απριλίου 2012, σελ. 2094). Από τη μία πλευρά, εμφανίζεται η αυστηρώς τυπική σχολή, με εκπρόσωπο τον Hauriou, ο οποίος υποστήριζε ότι «*όλοι οι τύποι πρέπει να θεωρούνται ουσιαστικοί*» («*Toutes les formalités doivent être présumées substantielles*»), δεδομένου ότι τα νομοθετικά κείμενα απαιτούν από τη διοίκηση να συμμορφώνεται με συγκεκριμένες διατυπώσεις. Από την άλλη πλευρά, δημιουργείται η «*νομολογική σχολή*» η οποία κυριάρχησε, εν τέλει, και βάσει της οποίας εναπόκειται στο δικαστή να οριοθετήσει τι είναι ουσιαστικό σφάλμα (βλ. AFDA, *Thèmes et commentaires-Les procédures administratives*, εκδ. 1^η Dalloz 2015, σελ.272). Ο δικαστής, στο πλαίσιο αυτής της θεωρίας, επιλέγει μεταξύ μίας *in abstracto* θεώρησης της πλημμέλειας, ως ουσιαστικού τύπου της διαδικασίας, ο οποίος άγει σε ακύρωση της διοικητικής απόφασης και σε μια *in concreto* θεώρηση της πλημμέλειας, με βάση την οποία εξετάζονται επιμέρους οι συνέπειες της πλημμέλειας στο περιεχόμενο της διοικητικής απόφασης. (βλ. Camille Broyelle, όπ.π., σελ. 2093). Στη γαλλική θεωρία, έκτοτε, οι εξωτερικές πλημμέλειες διακρίθηκαν περαιτέρω σε τυπικές («*vices de forme*») και σε διαδικαστικές («*vices de procédures*») [βλ. *Fiches d'orientation- Vices de forme et de procédure (Contentieux administratif)-Février 2018*, Dalloz 2018 www.dalloz.fr (τ. πρόσβαση στις 20-03-2018)]. Για διακρίση μεταξύ «*forme*» και «*procédure*», βλ. Pascale Gonod, *Droit administratif général*, εκδ. Dalloz Collection Mémentos 2020, σελ. 129 «*La forme n'est que le reflet du fond : elle est relative à la présentation de l'acte et révèle les conditions de l'opération normatrice, ce qui explique une certaine indifférence du juge à l'égard des formes. La procédure consultative s'exprime dans les propositions ou dans les avis. Parmi ces derniers une triple distinction doit être opérée : – les avis conformes qui doivent être pris et suivis par l'auteur de l'acte ; – les avis obligatoires qui doivent être pris mais que l'administration n'est pas tenue de suivre ; La motivation est l'expression matérielle, sur le document qui consigne la décision, ... La signature de l'acte traduit l'exercice d'une compétence : signé par son auteur que l'acte existe ... Les règles de procédure – imposées par les textes ou par le juge – portent sur l'ensemble du processus de décision en vue de garantir la qualité et l'efficacité de l'action administrative. Leur objectif essentiel est d'éclairer les autorités administratives – pro-cédure consultative, enquêtes... –, et d'assurer le respect des droits de la défense – procédure contradictoire. La procédure consultative s'exprime dans les propositions ou dans les avis. Parmi ces derniers une triple distinction doit être opérée : – les avis conformes qui doivent être pris et suivis par l'auteur de l'acte ; – les avis obligatoires qui doivent être pris mais que l'administration n'est pas tenue de suivre ; »]. Τα τυπικά ελαττώματα σχετίζονται με την παραβίαση των κανόνων που αφορούν στις απαιτήσεις αιτιολογίας και υπογραφής μιας έγγραφης διοικητικής πράξης, οι οποίες παραβιάζονται ουσιαστικά, ενώ διαδικαστικά θεωρούνται τα ελαττώματα, που παράγονται από τη διαδικασία της εκατέρωθεν ακρόασης («*procédure contradictoire*») ή τις συμβουλευτικές διαδικασίες («*procédures consultatives*»). Ειδικότερα, στην ελληνική έννομη τάξη, ο λόγος ακύρωσης της παράβασης ουσιαστικού τύπου διαδικασίας, όπως αποτυπώνεται στο Π.Δ.18/1989 προσιδιάζει περισσότερο στις διαδικαστικές πλημμέλειες («*vices de procédures*») του γαλλικού δικαίου, αλλά η νομολογία υπάγει και σε αυτόν τις ελλείψεις του σώματος της διοικητικής πράξης (βλ.*

Κωνσταντίνος Γώγος, Διαδικαστικά Σφάλματα και Ακύρωση των Διοικητικών Πράξεων, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2017, σελ. 34). Στη γαλλική νομολογία, όμως, ορισμένες διαδικαστικές πλημμέλειες («*nvices de procedure*»), που κρίνονται ως βαρύνουσες από τη νομολογία, εξομοιώνονται με αναρμοδιότητα ως προς το δικονομικό τους αποτέλεσμα. Αυτό συμβαίνει, για παράδειγμα, σε έλλειψη γνωμοδότησης του Γαλλικού Συμβουλίου Επικρατείας, σε περίπτωση που η ληφθείσα απόφαση είναι διαφορετική από το σχέδιο, που υποβλήθηκε στο Συμβούλιο της Επικρατείας ή στην περίπτωση του ελαττώματος μιας σύμφωνης γνώμης, που απαιτείται από το νόμο και στην περίπτωση που υπάρχει σφάλμα προτάσεων, όταν η αρχή μπορεί να αποφασίσει μόνο επί τη βάση άλλης πρότασης. Πρόκειται για την ακρίβεια, όπως σημειώνεται, για περιπτώσεις συναρμοδιότητας, εφόσον απαιτείται η συμφωνία άλλης αρχής, ώστε να ληφθεί η διοικητική απόφαση αρχής (Βλ. Rémi Rouquette, όπ.π., σελ. 360). Στο αγγλικό δίκαιο, επίσης, η νομολογία διακρίνει τους τύπους σε υποχρεωτικούς («*mandatory*») και κατευθυντήριους («*directory*»). Στην πρώτη περίπτωση, η αποτυχία συμμόρφωσης με τον τύπο έχει ως αποτέλεσμα η διοικητική πράξη να ακυρώνεται. Στη δεύτερη περίπτωση, η αποτυχία συμμόρφωσης δεν ακυρώνει όσα ακολουθούν. Η δεύτερη αυτή κατηγορία υποδιαιρείται περαιτέρω σε κατευθυντήριους τύπους που έχουν καθαρά ρυθμιστικό χαρακτήρα, όπου η αποτυχία συμμόρφωσης ποτέ δεν ακυρώνει τη διοικητική πράξη και σε κατευθυντήριους τύπους, όπου η αποτυχία συμμόρφωσης με τον τύπο δεν οδηγεί σε ακύρωση μίας πράξης, με δεδομένο ότι υπήρξε ουσιαστική συμμόρφωση. (βλ. Carol Harlow και Richard Rawlings, *Law and Administration*, εκδ. 3^η Cambridge University Press 2009, σελ. 629). Και σε αυτή την έννομη τάξη, η νομολογία από το XIX αιώνα αναγνωρίζει ότι μία τυπική πλημμέλεια μπορεί να έχει ελάχιστη επιρροή και σχηματίζει νομολογικούς κανόνες, σύμφωνα με τους οποίους λαμβάνεται καταρχήν υπόψη ο νομοθετικός σκοπός της εκάστοτε ρύθμισης [Βλ. Peter Leyland, Gordon Anthony, *Textbook on Administrative Law*, όπ.π., σελ. 338-339 «***A procedural oversight may be of a minor nature only and be considered of limited significance. Setting aside a decision on this ground alone could well cause greater injustice than leaving the decision in place. Therefore, in dealing with alleged procedural impropriety, the courts will take particular account of the established rules of statutory interpretation which require consideration of the overall aims and purposes of parliament in enacting the legislation in question. Indeed, in Howard v Bodington (1877) 2 PD 203, Lord Penzance stated that, 'in each case you must look at the subject-matter; consider the importance of the provision that has been disregarded and the relation of the provision to the general object intended to be secured by the Act'. This has been accepted as the test for and when a court has to decide between what are often referred to as 'mandatory' and 'directory' requirements'..... The problem of the court is to ascertain, not only which are mandatory and which are directory, but also what effect will be if only some of the requirements will be complied with*»]. Σημειώνεται επίσης από τη νομολογία ότι αυτό που έχει δηλαδή σημασία είναι η «*ουσιαστική ζημία*», στην οποία υπεβλήθη ο αιτούμενος (Βλ. Stuart Bell κ.ά, όπ.π, σελ. 217, 326, 348, ο οποίος παραπ. σε *Warton v. Scottish Ministers* [2012] UKSC 44, όπου, παρόλο που θεωρήθηκε ότι η υπό ακύρωση απόφαση δεν είχε χαρακτήρα «έργου ή σχεδίου», εν τούτοις διαλαμβάνεται στο σκεπτικό της ότι μια τυπική παρανομία δεν επιφέρει αναγκαίως την ακύρωση μίας απόφασης «*κατά κανόνα*»). Η νομολογία, τέλος, του ενωσιακού δικαίου αποδέχεται ότι οι εθνικοί κανόνες που επιτρέπουν, σε ορισμένες περιπτώσεις, τη νομιμοποίηση παράτυπων, κατά το δίκαιο της Ένωσης, δραστηριοτήτων ή πράξεων δεν αντιβαίνουν στο δίκαιο της ένωσης, υπό την προϋπόθεση ότι μια τέτοια δυνατότητα δεν παρέχει στους ενδιαφερομένους την ευκαιρία να παρακάμψουν τους κανόνες του δικαίου της Ένωσης ή να αποφύγουν να τους εφαρμόσουν και ότι, επομένως, παρέχεται κατ' εξαίρεση. [Βλ. ΔΕΕ, *Comune di Corridonia κ.ά κατά Provincia di Macerata*, C-196/16 και C-197/16, Απόφαση του Δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) της 26ης Ιουλίου 2017, ECLI:EU:C:2017:589, σκ. 37 και 38]. Ωστόσο, στην ενωσιακή νομολογία έχει κριθεί αναρετέα απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου υπό την αιτιολογία ότι «*δεν πρόκειται για μια απλή τυπική πλημμέλεια εκ μέρους της Επιτροπής. Αντιθέτως, τα σφάλματα στα οποία υπέπεσε το θεσμικό αυτό όργανο είχαν αντίκτυπο στη γενική προσέγγιση του ζητήματος εκ μέρους του και δεν περιορίστηκαν στον προσδιορισμό της νομικής βάσεως της πράξεως. Είχαν συνέπειες επί της ουσίας της παραβάσεως, όπως και επί του προσδιορισμού της κρίσιμης γεωγραφικής αγοράς, της εφαρμογής της αρχής της *lex mitior* και του υπολογισμού του ύψους του προστίμου.*» [βλ. ΔΕΕ, *Riva Fire SpA κατά Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, C-89/15, Απόφαση του Δικαστηρίου (ένατο τμήμα) της 21ης Σεπτεμβρίου 2017, ECLI:EU:C:2017:713, σκ. 19]. Είναι, επίσης, αξιοσημείωτο ότι σε επίπεδο ελληνικής έννομης τάξης παρατηρείται μια αποδυνάμωση του ακυρωτικού χαρακτήρα ορισμένων τυπικών προϋποθέσεων σε συνολικό συστηματικό επίπεδο. Με άλλα λόγια, η λογική της άμβλυνσης των τύπων δεν εντοπίζεται μόνο σε επίπεδο ουσιαστικού δικαίου, αλλά απαντάται και στο πλαίσιο της λειτουργίας αυτών ως δικονομικών προϋποθέσεων. Παραδείγματος χάρη, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 63 παρ. 3 του ΚΔΔ/μίας: «*Το κατά τις προηγούμενες περιόδους απαράδεκτο του ενδίκου βοηθήματος της προσφυγής κατά πράξης ή παράλειψης, κατά της οποίας προβλέπεται από το νόμο η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, δεν ισχύει αν η αρμόδια διοικητική αρχή παρέλειψε να ενημερώσει πλήρως, κατά οποιονδήποτε τρόπο, τον ενδιαφερόμενο, τόσο για την υποχρέωση, όσο και για τους όρους άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής.*». Στην περίπτωση, δηλαδή, της μη μνημόνευσης της ενδικοφανούς προσφυγής στο σώμα της πράξης, ο νομοθέτης επιλέγει να μη θίξει το κύρος της διοικητικής πράξης, αλλά να άρει απλώς το απαράδεκτο άσκησης του ενδίκου βοηθήματος. Στην ουσία, με αυτό τον τρόπο ο νομοθέτης αναγνωρίζει μεν ότι προηγείται το δικαίωμα της πλήρους δικαστικής προστασίας του δικαιουμένου έναντι ύπαρξης τυπικού ελαττώματος. [βλ. «*Με τη θέσπιση της διάταξης αυτής, η Επιτροπή απέβλεψε στην εξασφάλιση, στις περιπτώσεις αυτές, πλήρους και επίκαιρης δικαστικής προστασίας στους πολίτες, δεδομένου ότι οι διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, που ορίζουν ενδικοφανή διαδικασία ενώπιον της Διοίκησης, είναι τις***

«επιρροή» μέσα από τη γνωστή νομολογία Danthony¹¹⁰⁷. Με κρατούσα δε σήμερα την άποψη ότι οι τυπικές πλημμέλειες, κατά κανόνα, πρέπει να συνδέονται με το ουσιαστικό περιεχόμενο της διοικητικής πράξης, προκειμένου να φέρουν ακυρωτικό αποτέλεσμα και να μην αποστερούν το διοικούμενο από κάποια εγγύηση¹¹⁰⁸, ο ακυρωτικός δικαστής, καλείται να επισκοπεί περισσότερο τη φύση¹¹⁰⁹ και την επιρροή των πλημμελειών επί του αντικειμένου της δίκης¹¹¹⁰. Ο εγγυητικός χαρακτήρας των τύπων της διαδικασίας, με άλλες λέξεις, σημαίνει καταρχήν θέση τους προς προστασία ενός ουσιαστικού δικαιώματος¹¹¹¹. Σε κάθε περίπτωση, το ερώτημα του «ουσιώδους χαρακτήρα» των τύπων αποτελεί ένα ερώτημα ουσιαστικού δικαίου, καθόσον τα τυπικά σφάλματα έναντι του διοικητικού δικαστή αναγνωρίζονται ως «κανόνες ουσιαστικού δικαίου, αν και διαδικαστικού περιεχομένου»¹¹¹².

περισσότερες φορές άγνωστες στους διοικουμένους, οι οποίοι, με τη μη άσκηση πολλές φορές της προβλεπόμενης ενδικοφανούς προσφυγής στερούνται, στην πραγματικότητα, τη δικαστική προστασία όχι από δική τους αμέλεια ή ολιγωρία», σε Εισηγητική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας» https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/.../NOM_NOM_EE_2717_UG10.DOC (τ. πρόσβαση στις 20-10-2018)].

¹¹⁰⁷ Louis de Fontenelle, *La notion d' «influence» dans le recours pour excès de pouvoir*, RFDA Τεύχος 2°, εκδ. Dalloz 2018 σελ. 312 επ. « *Dans un autre ordre d'idées, le juge administratif, bien avant la décision Danthony, prenait en compte, dans le cadre de l'examen de la validité des vices de procédure, l' "influence" d'un vice sur le sens de la décision pour juger de sa légalité. Il suffit de lire les généreux développements du président Odent, dans son cours de contentieux administratif, relatifs aux vices de forme pour s'en convaincre : de longue date, la jurisprudence « s'attache [...] davantage aux conséquences d'une formalité et aux raisons qui en justifient l'existence qu'à la formalité elle-même, [...] recherche si l'omission d'une formalité ou les erreurs commises dans son accomplissement ont été ou non de nature à exercer une influence déterminante sur la décision prise » (23). D'ailleurs, les théories des « formalités substantielles » ou des « vices substantiels », dégagées par le juge administratif, reposaient en partie sur la prise en compte de l' "influence" de la formalité ou du vice sur le sens de la décision pour apprécier la légalité d'un vice de procédure (24). Cependant, là encore, il n'y avait pas, à proprement parler, de consécration d'une notion d' "influence" dans la mesure où le juge n'y faisait pas toujours référence et n'en appréciait pas toute la finesse.*

Il semblerait bien que la mention expresse de la notion d' "influence" dans les considérants de principe des arrêts Danthony et Faivesta-Numericable consacre son entrée dans le vocabulaire contentieux»

¹¹⁰⁸ CE, υπ' αριθμ. 335033, απόφαση της 23ης Δεκεμβρίου 2011 (Danthony)

¹¹⁰⁹ Η συστηματοποίηση αυτή εντάσσεται, συγκεκριμένα, στο πλαίσιο της «υποκειμενικοποίησης» του ακυρωτικού ελέγχου, η οποία συνίσταται στην «τάση να λαμβάνονται υπόψη η ιδιαίτερη κατάσταση των φυσικών και νομικών προσώπων, καθώς και τα δικαιώματα που αντλούν από την έννομη τάξη, προκειμένου να συναχθούν νομικές και, κυρίως, δικονομικές συνέπειες» βλ. Ευγενία Πρεβεδούρου, Εξελίξεις στην αίτηση ακυρώσεως υπό το πρίσμα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπ.π., σελ. 289

¹¹¹⁰ Βασιλική Καψάλη, Διοικητική αποτελεσματικότητα, διαδικαστική νομιμότητα και ακυρωτική δίκη, ΘΠΔΔ 8-9, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Αύγουστος-Σεπτέμβριος 2016, σελ. 744 επ.

¹¹¹¹ Ο ρόλος τους δηλαδή ανάγεται στη «θεσμική υλοποίηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων», βλ. Ναταλία Ταμιωτάκη, Ουσιώδης τύποι της διοικητικής διαδικασίας: «Λύσις» και «Τέλος» στα δράματα της δικονομίας σε Φώτιος Κατσίγιαννης, Νικούλα Μαρούνη, Βαρβάρα Μπουκουβάλα και Μαριλένα Ειρηνάκη (επιμ.) Τιμητικός Τόμος για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, εκδ. Σάκκουλα 2015, σελ. 462.]. Από πλευράς, ηθικού ρεαλισμού, άλλωστε, σύμφωνα και με τον Dworkin, οι διαδικαστικοί όροι προστασίας έχουν ως βάση τους τα ουσιαστικά δικαιώματα, βλ. Carol Harlow και Richard Rawlings, *Law and Administration*, όπ.π., σελ. 619. Όπως επιπρόσθετα, επισημαίνει η Καψάλη «οι διαδικαστικές εγγυήσεις δεν συνιστούν αυταξία, αλλά συμβάλλουν στη λήψη ορθής κατά το περιεχόμενο, δηλαδή κατά το ουσιαστικό δίκαιο, διοικητικής απόφασης. Αυτό ακριβώς το γνώρισμα των εγγυήσεων διοικητικής διαδικασίας είναι κομβικό για τη νομική αντιμετώπιση των εν λόγω εγγυήσεων ήδη σε επίπεδο ουσιαστικού δικαίου» βλ. Βασιλική Καψάλη, Διοικητική αποτελεσματικότητα, διαδικαστική νομιμότητα και ακυρωτική δίκη, όπ.π., σελ. 744 επ.

¹¹¹² «τόσο υπό τους κανόνες της ακυρωτικής δικονομίας όσο και υπό αυτούς της δικονομίας των δικαστηρίων της ουσίας, ο τυπικός λόγος ακυρώσεως συνιστά παράβαση του ουσιαστικού δικαίου, αν και διαδικαστικού περιεχομένου» Βλ. Νικόλαος Παπαθανασίου, Σπύρος Παπαδοκωστάκης παρατ. ΣτΕ 1619/2017 Τμ. Β', ΘΠΔΔ Τεύχος 3°, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Μάρτιος 2018, σελ. 246. Επίσης, βλ. Κωνσταντίνος Γώγος, Ο κατά χρόνον περιορισμός των ακυρωτικών αποτελεσμάτων της δικαστικής απόφασης στην πρόσφατη νομολογία ΣτΕ, ΘΠΔΔ Τεύχος 8-9 εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Αυγουστος-Σεπτέμβριος 2015, σελ. 726 επ.

Την αιτιολογική βάση, ειδικότερα, αυτής της θεώρησης σκιαγραφεί, πιο αναλυτικά, με γλαφυρό τρόπο ο Defoort ο οποίος εκλαμβάνει ως «στατικό» το χαρακτήρα των λόγων εξωτερικής νομιμότητας, σε αντίθεση με την εσωτερική, της οποίας το αποτέλεσμα χαρακτηρίζει ως «δυναμικό» και ικανό να επηρεάσει την έννομη τάξη, στο πέρασμα του χρόνου¹¹¹³. Τα τυπικά δηλαδή σφάλματα μπορούν να θεωρηθούν, σύμφωνα με αυτόν, σαν ένα «ταπεινό τσίμπημα κουνουπιού»¹¹¹⁴. Η βάση της διαφοράς αυτής οφείλεται, κατ' αυτόν, στο γεγονός ότι η εξωτερική παρανομία, αφού διαπιστωθεί, αφήνει άθικτη τη δυνατότητα στη διοίκηση να επαναλάβει την πράξη, χωρίς να παραβιάζεται το δεδικασμένο από τον δικαστή της ουσίας¹¹¹⁵. Αντίθετα, η ακύρωση για λόγους εσωτερικής νομιμότητας επιφέρει απαγόρευση της διοίκησης να εκδώσει την ίδια απόφαση, εκτός από εξαιρετικές περιπτώσεις¹¹¹⁶. Γι' αυτό το λόγο, η διοίκηση μπορεί να επαναλάβει την απόφασή της, διορθώνοντας ένα απλό λάθος της εξωτερικής νομιμότητας, όσο το δυνατόν γρηγορότερα, παρακάμπτοντας έτσι την ακύρωση, χωρίς να χάνεται άσκοπα χρόνος¹¹¹⁷. Πάντως, όπως υπογραμμίζεται, «το παράδοξο, ωστόσο, είναι ότι, όταν είναι πιθανό να "σώσει" μια διοικητική απόφαση και, ως εκ τούτου, να αποφύγει μία ακύρωση η οποία υποτίθεται ότι είναι περιττή, ο δικαστής βρίσκει μια ορισμένη δυναμική εκτίμηση της εξωτερικής νομιμότητας, μέσω της χρήσης μηχανισμών νομιμοποίησης»¹¹¹⁸. Αυτό συμβαίνει, γιατί ο δικαστής οφείλει να προβεί σε συστηματική-τελεολογική ερμηνεία των διατάξεων, προκειμένου να αιτιολογήσει τον ουσιώδη ή μη χαρακτήρα ενός τύπου. Πάραυτα, είναι αποδεκτό ότι τα ίδια τα νομοθετικά κείμενα, όπως αποτυπώνονται, κατευθύνουν τον εφαρμοστή σε συγκεκριμένες περιπτώσεις προς τη διαβάθμιση των τυπικών πλημμελειών. Όπως σημειώνει, πιο αναλυτικά, ο Feldman «η διάκριση μεταξύ "υποχρεωτικών" απαιτήσεων, η παραβίαση των οποίων θα στερούσε από τον υπεύθυνο λήψης αποφάσεων την εξουσία να ενεργεί και οι απαιτήσεις "ευρετηρίου", η παράβαση των οποίων δεν έχει αυτό το αποτέλεσμα, απαιτεί από τους δικαστές να εξετάζουν τη σημασία της απαίτησης και τη ζημία που συνέβη με την παραβίασή της στο πλαίσιο των σκοπών του θεσμικού πλαισίου, του οποίου αποτελεί μέρος»¹¹¹⁹.

Η ελληνική νομολογία όμως, όπως διαφαίνεται, δεν αναφέρεται αναλυτικά στις ανωτέρω θέσεις, όταν αποφαινεται επί του ουσιώδους χαρακτήρα της νομοθετικά κατοχυρωμένης

¹¹¹³ Benjamin Defoort, Les paradoxes du contentieux des actes administratifs unilatéraux: à propos de quelques arrêts récents, RFDA Τεύχος 6^ο, εκδ. Dalloz 2018, σελ. 1071 επ.

¹¹¹⁴ Benjamin Defoort, Les paradoxes du contentieux des actes administratifs unilatéraux: à propos de quelques arrêts récents,όπ.π.

¹¹¹⁵ Ibid

¹¹¹⁶ Ibidem

¹¹¹⁷ Benjamin Defoort, όπ.π. Πρόκειται, όπως υπογραμμίζεται, για τη λογική που αναβιώνει στη γαλλική νομολογία Danthony όσο και στην απόφαση Fédération CFDT και την Commune Emerainville σχετικά με τη νομιμοποίηση των παρανόμων σφαλμάτων

¹¹¹⁸ Benjamin Defoort, όπ.π.

¹¹¹⁹ David Feldman, Error of Law and Flawed Administrative Acts, όπ.π., σελ. 279. «Υποχρεωτικές περιπτώσεις» είναι και οι περιπτώσεις εξαιρετικής άσκησης αρμοδιότητας της διοίκησης λ.χ. άρθρο 63 παρ. 4 του Ν. 3431/2006 «Σε εξαιρετικές περιπτώσεις και όταν η Ε.Ε.Τ.Τ. έχει αποδείξει, ότι η παράβαση όρων της κείμενης νομοθεσίας περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών ενέχει άμεση, σοβαρή και επικείμενη απειλή για τη δημόσια ασφάλεια, τη δημόσια τάξη ή τη δημόσια υγεία ή δημιουργεί σοβαρά οικονομικά ή λειτουργικά προβλήματα σε άλλες επιχειρήσεις ή χρήστες δικτύων ή υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, μπορεί να λαμβάνει προσωρινά μέτρα προς αντιμετώπιση της κατάστασης, πριν τη λήψη οριστικής απόφασης. Στην ενδιαφερόμενη επιχείρηση παρέχεται εν συνεχεία δυνατότητα να εκθέσει τις απόψεις της και να προτείνει μέτρα αποκατάστασης. Εάν αυτά κριθούν επαρκή, η Ε.Ε.Τ.Τ. ανακαλεί τα προσωρινά μέτρα και επικυρώνει τα προτεινόμενα από την επιχείρηση μέτρα αποκατάστασης. Η απόφαση της Ε.Ε.Τ.Τ. περί των προσωρινών μέτρων εκδίδεται αυτεπαγγέλτως ή κατόπιν εγγράφου καταγγελίας οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον, είναι άμεσα εκτελεστή και μπορεί να επιβάλει χρηματική ποινή μέχρι εκατό χιλιάδες ευρώ για κάθε ημέρα μη συμμόρφωσης. Η διαδικασία των μέτρων αυτών καθορίζεται με τον Κανονισμό Ακροάσεων της Ε.Ε.Τ.Τ., ο οποίος δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως»

διαβούλευσης. Χαρακτηριστικά, στην αναφερθείσα ήδη απόφαση του ΣτΕ Ε' 2878/2012, που έτυχε κριτικής στην ανωτέρω ενότητα¹¹²⁰, παρόλο που κατοχυρωνόταν ως υποχρεωτική εκ του νόμου η δημόσια διαβούλευση, εν τέλει δε θεωρούταν νομολογικώς ως ουσιώδης τύπος της διαδικασίας. Στο σκεπτικό της απόφασης αυτής δε γίνεται αναφορά στην κρατούσα νομολογική θέση, περί επιρροής του τύπου στη διοικητική απόφαση ή εγγυητικής θέσης αυτού ως προς τα δικαιώματα των διοικουμένων. Η θέση αυτή αποτελεί απόρροια και έκφανση αυτής της μεθοδολογίας η οποία χρησιμοποιείται ως στοιχείο του δικανικού συλλογισμού, ακόμα και όταν ελλείπει νομοθετική κατοχύρωση (αν και συνήθως το στοιχείο αυτό αναζητείται στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου¹¹²¹).

Πράγματι, σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως το άρθρο 19 του ν. 4014/2011, η διαδικασία της διαβούλευσης περιγράφεται με περισσότερη λεπτομέρεια¹¹²² σε σχέση με το άρθρο 3 παρ. 2 του ν. 1337/1983. Γλωσσικά, ωστόσο, στη διάταξη που κατοχυρώνει την πολεοδομική διαβούλευση, υπάρχουν λέξεις οι οποίες δηλώνουν «επιτακτικότητα»¹¹²³ για τη διεξαγωγή της διαδικασίας. Μπορεί, δηλαδή, εν προκειμένω να υποστηριχθεί ότι ο δικανικός συλλογισμός,

¹¹²⁰ ΣτΕ 2878/2012

¹¹²¹ Βλ. ενδεικτικά Π. Πετροπούλου, Ακρόαση (ΣυντΔ) (Βλ. και λ. Σύνταγμα), Επιθεώρηση Νομολογίας 2016, σελ. 137 «Το εύρος εφαρμογής της διάταξης της παρ. 1 του άρθρου 6 του ΚΔΔιαδ συμπίπτει με εκείνο της παρ. 2 του άρθρου 20 Συντ..... Μη νομίμως έκρινε το δικάσαν Πρωτοδικείο ότι η ένδικη ΠΕΠΙΑΕ ήταν ακυρωτέα ως εκδοθείσα κατά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας της προηγούμενης ακρόασης του θιγόμενου εργοδότη, προεχόντως, διότι για την έκδοση της πράξεως αυτής δεν απαιτείτο εκ του Συντάγματος ή εκ του νόμου η τήρηση του τύπου αυτού και άρα δεν ετίθετο ζήτημα παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας. ΣτΕ 423/2016 ΘΠΔΔ 2016,841 (παρ.α. Χ. Πόνη), ΕλλΔνη 2016,1237 .»

¹¹²² «1. Ως γνωμοδοτούντες φορείς ορίζονται: [...] β) [...] το ενδιαφερόμενο κοινό και το κοινό.

2. Ως κοινό ορίζεται ένα ή περισσότερα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, καθώς και οι φορείς (ενώσεις, οργανώσεις ή ομάδες αυτών) εκπροσώπησής τους.

3. Ως ενδιαφερόμενο κοινό ορίζεται το κοινό που θίγεται ή ενδέχεται να θιγεί ή του οποίου διακυβεύονται έννομα συμφέροντα από τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων για την πραγματοποίηση του έργου ή της δραστηριότητας, συμπεριλαμβανομένων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων. [...]

5. **Η έγκαιρη ενημέρωση του ενδιαφερόμενου κοινού είναι υποχρεωτική**, καθώς και η διασφάλιση της συμμετοχής του στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων μέσω της διατύπωσης γνώμης.

6. Η γνώμη των ανωτέρω γνωμοδοτούντων φορέων είναι αιτιολογημένη, διατυπώνεται εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών σε τυποποιημένο έντυπο γνωμοδότησης και αναρτάται στο ΗΠΜ μέσω του οποίου καθίσταται διαθέσιμη στο κοινό.

7. Το κοινό δύναται να καταθέσει τη γνώμη του τόσο μέσω του οικείου Περιφερειακού ή και Δημοτικού Συμβουλίου όσο και απευθείας, εγγράφως ή ηλεκτρονικά, στην αρμόδια περιβαλλοντική αρχή. [...]

9. Με απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και Εσωτερικών, που εκδίδεται εντός έξι (6) μηνών από τη δημοσίευση του παρόντος, εξειδικεύονται περαιτέρω η διαδικασία γνωμοδοτήσεων και ο τρόπος ενημέρωσης και συμμετοχής του κοινού στη δημόσια διαβούλευση, κατά τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης έργων και δραστηριοτήτων του παρόντος, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή του παρόντος άρθρου. Ειδικότερα, με την εν λόγω απόφαση δύναται να καθορίζονται τα ακόλουθα: [...] γ) Ο τρόπος διαχείρισης των γνωμοδοτήσεων και σχολίων της διαβούλευσης του κοινού από την αρμόδια περιβαλλοντική αρχή.

δ) Τα περιεχόμενα και οι ειδικότερες προδιαγραφές τυχών ανακοινώσεων στον τύπο, κατά τη διαδικασία διαβούλευσης.

ε) Η διαδικασία και ο τρόπος συμμετοχής στη διαβούλευση κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή Συμβαλλόμενων Κρατών σε διεθνείς Συμβάσεις και Συνθήκες, εφόσον το έργο ή η δραστηριότητα ενδέχεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις διασυνοριακού χαρακτήρα.»

¹¹²³ Βλ. «πρέπει» στο άρθρο 3 του Ν. 1337/1983. Βλ. επίσης προς σύγκριση «υποχρεωτική» στο άρθρο 19 του Ν. 4014/2011 (στο εν λόγω νόμο διευκρινίζεται σε πολλές περιπτώσεις πότε είναι υποχρεωτική και πότε όχι η δημόσια διαβούλευση π.χ άρθρο 5 παρ. 2. «Μετά την υποβολή του Φακέλου Ανανέωσης ΑΕΠΟ η αρμόδια περιβαλλοντική αρχή προβαίνει στις ακόλουθες ενέργειες: α) Εντός πέντε εργάσιμων ημερών από την υποβολή του φακέλου ελέγχει την τυπική πληρότητα αυτού και, εφόσον ο φάκελος κριθεί επαρκής, τον αποστέλλει στο οικείο Περιφερειακό Συμβούλιο για δημοσιοποίηση στο πλαίσιο της ενημέρωσης του κοινού, **χωρίς όμως να απαιτείται σχετική διαδικασία διαβούλευσης**»)

σχετικά με την περίπτωση αυτή διαβούλευσης, όπως αποτυπώθηκε πρόσφατα και επισημάνθηκε ανωτέρω, δεν ήταν ολοκληρωμένος. Δεδομένου ότι δεν περιγράφονται βήμα προς βήμα οι προδιαγραφές της σχετικής διαδικασίας διαβούλευσης στο νομοθετικό κείμενο, η διοίκηση έχει διακριτική ευχέρεια ως προς τα μέσα που θα χρησιμοποιήσει για να την οργανώσει. Από τη στιγμή που μάλιστα ο νομοθέτης ρητά προβαίνει στη χρήση του όρου «πρέπει», δεν αναφέρεται σε «δυνατότητα», αλλά σε δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης για διεξαγωγή διαδικασίας συμμετοχής του κοινού. Η σκέψη, δηλαδή, ότι η διοίκηση μπορεί να επιλέξει τα πρόσφορα μέσα, με βάση τα οποία θα πραγματοποιήσει τον τύπο, δεν αποτελεί αυτοτελώς ένα επιχείρημα, για το ότι ο τύπος δεν είναι ουσιώδης.

Πάρα ταύτα και η τελεολογική-συστημική ερμηνεία δεν οδηγεί πάντα σε νομολογικά συμπεράσματα με δογματικό χαρακτήρα. Ενδεικτικά, σύμφωνα με το άρθρο L123-14 του Γαλλικού Κώδικα Περιβάλλοντος¹¹²⁴, επιτρέπεται η αναστολή της δημόσιας διαβούλευσης, προς συμπλήρωση και ενσωμάτωση των επιθυμητών αλλαγών από το φορέα του έργου. Με βάση τη σχετική νομολογία¹¹²⁵, ο φορέας του έργου, που έχει την ευχέρεια να επιφέρει σε αυτό αλλαγές, είναι υποχρεωμένος με βάση την παράγραφο II του αναφερομένου άρθρου να αιτηθεί συμπληρωματικής έρευνας, όταν οι αλλαγές οι οποίες πρέπει να γίνουν ενόψει των συμπερασμάτων του επιτρόπου επί της αρχικής διαβούλευσης «αλλάζουν τη γενική οικονομία του έργου»¹¹²⁶. Λόγω του σκοπού των διατάξεων, ο νομολογικός ορισμός της «μεταβολής» είναι

¹¹²⁴ Code de l'Environnement, Άρθρο L123-14 www.legifrance.gouv.fr (τ. προσβαση στις 03-03-2019) «I. - Pendant l'enquête publique, si la personne responsable du projet, plan ou programme visé au I de l'article L. 123-2 estime nécessaire d'apporter à celui-ci, à l'étude d'impact ou au rapport sur les incidences environnementales afférent, des modifications substantielles, l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête peut, après avoir entendu le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête, suspendre l'enquête pendant une durée maximale de six mois. Cette possibilité de suspension ne peut être utilisée qu'une seule fois.

Pendant ce délai, le nouveau projet, plan ou programme, accompagné de l'étude d'impact ou du rapport sur les incidences environnementales intégrant ces modifications, est transmis pour avis à l'autorité environnementale prévue, selon les cas, aux articles L. 122-1 et L. 122-7 du présent code et à l'article L. 104-6 du code de l'urbanisme ainsi que, le cas échéant, aux collectivités territoriales et à leurs groupements consultés en application du V de l'article L. 122-1. A l'issue de ce délai et après que le public a été informé des modifications apportées dans les conditions définies à l'article L. 123-10 du présent code, l'enquête est prolongée d'une durée d'au moins trente jours.

II. - Au vu des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, la personne responsable du projet, plan ou programme visé au I de l'article L. 123-2 peut, si elle estime souhaitable d'apporter à celui-ci des changements qui en modifient l'économie générale, demander à l'autorité organisatrice d'ouvrir une enquête complémentaire portant sur les avantages et inconvénients de ces modifications pour le projet et pour l'environnement. Dans le cas des projets d'infrastructures linéaires, l'enquête complémentaire peut n'être organisée que sur les territoires concernés par la modification.

Dans le cas d'enquête complémentaire, le point de départ du délai pour prendre la décision après clôture de l'enquête est reporté à la date de clôture de la seconde enquête.

Avant l'ouverture de l'enquête publique complémentaire, le nouveau projet, plan ou programme, accompagné de l'étude d'impact ou du rapport sur les incidences environnementales intégrant ces modifications, est transmis pour avis à l'autorité environnementale conformément, selon les cas, aux articles L. 122-1 et L. 122-7 du présent code et à l'article L. 104-6 du code de l'urbanisme et aux collectivités territoriales et à leurs groupements consultés en application du V de l'article L. 122-1.»

¹¹²⁵ Conseil d'État, 6ème et 5ème chambres réunies, υπ' αριθμ. 414930 απόφαση της 13^{ης} Μαρτίου 2019, www.legifrance.gouv.fr (τ. προσβαση στις 03-03-2019), σκ. 4 «Au vu des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, la personne responsable du projet, plan ou programme garde la faculté de lui apporter tous changements, le II de l'article L. 123-14 du même code lui imposant de demander à l'autorité organisatrice d'ouvrir une enquête complémentaire lorsque ces changements modifient l'économie générale du projet. La personne publique compétente pour délivrer l'autorisation demeure libre de l'accorder ou non, sous le contrôle du juge administratif.»

¹¹²⁶ Παρεμφερής συλλογιστική ακολουθείται και σε άλλες ηπειρωτικές έννομες τάξεις. Στο Βέλγιο, όπου απαιτείται η επανάληψη της διαβούλευσης επί πολεοδομικού σχεδίου, όταν ουσιώδεις μεταβολές επιφέρονται στο σχέδιο που

περιορισμένος, καθώς δεν εμπίπτει σε κάθε είδους «μεταβολή». Για παράδειγμα, έχει κριθεί ότι «η μεταβολή του κόστους του σχεδίου, που είναι περίπου 12% χωρίς τον πληθωρισμό, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι επηρεάζει τη γενική οικονομία του. Επιπλέον, οι αιτούμενοι, οι οποίοι δεν ισχυρίζονται ότι το έργο έχει χάσει τη δημόσια ωφέλειά του, δεν μπορούν να προβάλλουν χρήσιμα την ένσταση, για να υποστηρίξουν ότι η επέκταση δε θα μπορούσε να αποφασιστεί χωρίς νέα δημόσια διαβούλευση, ότι το περιεχόμενο θα είχε εξελιχθεί σημαντικά από την παρέμβαση της δηλωτικής πράξης δημόσιας ωφέλειας.»¹¹²⁷.

Εντούτοις, όπως παρατηρείται, η ερμηνεία του όρου «μεταβολή» ως ενεργού όρου της υποχρέωσης για δημόσια διαβούλευση δεν οδηγεί σε ένα απόλυτο παρά σε ένα σχετικό συμπέρασμα. Χαρακτηριστική είναι και η ελληνική νομολογία, όπου στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, δεν απαιτεί διεξαγωγή διαβούλευσης επί των συμπληρωματικών τευχών Μ.Π.Ε., όταν «τα θέματα, τα οποία πραγματεύονται τα συμπληρωματικά τεύχη της Μ.Π.Ε., αφορούν σε επιμέρους ζητήματα και δεν μεταβάλλουν τα βασικά χαρακτηριστικά και τον γενικότερο σχεδιασμό του επίδικου έργου, ούτε ανατρέπουν τις βασικές παραδοχές της αρχικώς υποβληθείσας Μ.Π.Ε., δοθέντος ότι δεν εμφανίζονται, κατά την κοινή πείρα, ως ουσιώδης μεταβολή των δεδομένων, στα οποία είχε στηριχθεί η μελέτη και, συνεπώς, δεν έχρηζαν δημοσιοποίησης.»¹¹²⁸, με την νομολογία όμως να έχει καταγράψει μειοψηφικά ότι «σε περίπτωση σύνταξης συμπληρωματικής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων επιβάλλεται η εκ νέου τήρηση της διαδικασίας γνωστοποίησής της [...]. Στη συγκεκριμένη μάλιστα περίπτωση η ανάγκη τήρησης της διαδικασίας δημοσιοποίησης παρίσταται εντονότερη εν όψει του ότι με τη συμπληρωματική Μ.Π.Ε. εξετάζεται πρόσθετη εναλλακτική λύση και προτείνονται πρόσθετες ουσιαστικές μεταβολές στην προκριθείσα με βάση την αρχική Μ.Π.Ε. λύση»¹¹²⁹

Πράγματι, γενικά αναφέρεται στη θεωρία «αστάθεια», έλλειψη «συμπαγούς υποβάθρου»¹¹³⁰ και «δυσκολία εξαγωγής γενικών αρχών λόγω της ειδικότητας των περιπτώσεων»¹¹³¹, που αφορούν τον ουσιώδη χαρακτήρα των διαδικαστικών τύπων¹¹³². Η

είχε υποβληθεί σε διαβούλευση, αν και συγκεκριμένα επί αδειών πολεοδομικών οι μόνες αλλαγές, που επέρχονται αφορούν παρεπόμενα ή μη ουσιώδη θέματα CE υπ' αριθμ. 237966 απόφαση της 20^{ης} Απριλίου 2017, CE υπ' αριθμ. 238498 απόφαση της 23^{ης} Ιουνίου 2017, CE υπ' αριθμ. 229598 της 18 Δεκεμβρίου 2014, <http://www.raadvst-consetat.be/> (τ. πρόσβαση στις 29-07-2018): «*Une enquête publique doit être recommencée si, après son organisation, des modifications fondamentales sont apportées au projet qui a été soumis à enquête. Il y va de l'effet utile de l'enquête. Ainsi, les seules modifications pouvant être apportées à une demande de permis d'urbanisme après la tenue de l'enquête publique sont celles qui portent sur des aspects accessoires ou non essentiels du projet. Il est fait exception à cette obligation lorsque la modification envisagée résulte d'une proposition qui est contenue dans les observations faites lors de l'enquête publique ou qu'elle en découle nécessairement. Dans un tel cas, l'autorité n'est pas tenue de soumettre la demande de permis ainsi modifiée à une nouvelle enquête publique.*»

¹¹²⁷ Conseil d'État, 6ème et 5ème chambres réunies υπ' αριθμ. 418994 απόφαση της 13 Μαρτίου 2019, <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 20-09-2019) σκ. 5

¹¹²⁸ ΣΤΕ Ε' 1455/2018 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ σκ. 36

¹¹²⁹ Χριστίνα Μήστη, Μαρία Μάρκου, Μυρτώ Αρχοντάκη, Πρόσβαση στην πληροφορία για θέματα περιβάλλοντος σε «Αφιέρωμα: Η εφαρμογή της Συνθήκης του Ααρχους στην Ελληνική Έννομη Τάξη, Ε.Λ.Σ.Α. Athens», όπ.π., σελ. 424 παρ. σε μειοψηφούσα άποψη Κ. Κουσούλη ΣτΕ Ε'970/2007

¹¹³⁰ Αλεξάνδρα Σκιαδά, Ο αυτεπάγγελτος έλεγχος της τυπικής νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, όπ.π., σελ. 619 επ

¹¹³¹ Peter Leyland, Gordon Anthony, Textbook on Administrative Law, όπ.π., σελ. 340

¹¹³² Χαρακτηριστική είναι η νομολογία που αφορά στο πότε εξετάζεται αυτεπαγγέλτως το δικαίωμα σε ακρόαση, το οποίο άλλες φορές αποτελεί λόγο εξωτερικής νομιμότητας δημοσίας τάξεως και άλλες φορές όχι. Για παράδειγμα, σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 3718/2003 «το γεγονός ότι η υποχρέωση της προηγούμενης ακρόασης επιβάλλεται στη Διοίκηση από συνταγματική διάταξη και αποτελεί αντιστοίχως ατομικό δικαίωμα των ενδιαφερομένων, δεν συνεπάγεται και την υποχρέωση των δικαστηρίων να εξετάζουν αυτεπαγγέλτως την τήρηση του συνταγματικού αυτού

αστάθεια αυτή μαρτυρά ότι το ερώτημα του χαρακτηρισμού των τύπων ως ουσιωδών είναι εξαιρετικά λεπτό. Πρακτικά δε, ότι ένας τύπος δεν είναι ουσιώδης, σημαίνει ότι τίθεται εκ περισσού ως προς το σκοπό που καλείται να εξυπηρετήσει, όχι ότι δεν εξυπηρετεί το σκοπό αυτό από κάθε άποψη, δηλαδή ότι δεν προστατεύει το ουσιαστικό δικαίωμα χάριν του οποίου έχει τεθεί¹¹³³. Είναι εύλογο, λοιπόν, να παρατηρούνται διακυμάνσεις στη νομολογία, καθώς το ερώτημα του ουσιώδους χαρακτήρα των τύπων είναι εξαιρετικά λεπτό.

Ωστόσο, οι κανόνες δημοσίου δικαίου, όπως αυτοί που αφορούν στους τύπους της διοικητικής διαδικασίας, έχουν διττή φύση και εξυπηρετούν διττό σκοπό. Για παράδειγμα, το δικαίωμα ακρόασης ή πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, τα οποία ενεργούν ως διασφαλιστικά διαδικαστικά δικαιώματα, εξυπηρετούν αφενός το ατομικό συμφέρον του διοικουμένου, αφετέρου όμως και το δημόσιο συμφέρον για διαφάνεια και αποτελεσματικότητα της διοικητικής δράσης¹¹³⁴. Στον πυρήνα γενικά των κανόνων δημοσίου δικαίου ενυπάρχουν δύο σκοποί, όπου ο ένας δύναται να υπερτερεί του άλλου. Χαρακτηριστικά, οι κανόνες προαγωγής ενός δημοσίου υπαλλήλου, σχετίζονται μεν με το γενικό συμφέρον για πιο αποδοτική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, αλλά φαίνεται να αποβλέπουν περισσότερο στην προστασία του ουσιαστικού συμφέροντος του υπαλλήλου, ο οποίος, αν θέλει, θα τους επικαλεστεί (δεν προάγεται δηλαδή κάποιος καταναγκαστικά, αν δεν το αιτηθεί, προς χάριν του δημόσιου συμφέροντος). Από την άλλη πλευρά, ωστόσο, οι κανόνες αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων υπάρχουν, γιατί εξυπηρετείται ένα ευρύτερο συνολικό συμφέρον, ένας δημόσιος σκοπός για διαδικαστική δικαιοσύνη, όπως αυτός εξειδικεύεται μέσα από τις γενικότερες αρχές του διοικητικού δικαίου. Ουσιώδης, λοιπόν, υπό την ανωτέρω έννοια, μπορεί να θεωρηθεί ο τύπος, όταν, αν απαλειφθεί, πλήττεται από ουσιαστικής πλευράς το δημόσιο συμφέρον, για το οποίο ετέθη αυτός αυτοτελώς ως κανόνας δημοσίου δικαίου, καθώς και ο τύπος, η παράλειψη του οποίου συνεπάγεται παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων του διοικουμένου.

Επιπλέον, ο ουσιώδης χαρακτήρας των τύπων πηγάζει από την εφαρμογή γενικών αρχών του δικαίου, όπως η αρχή της χρηστής διοίκησης¹¹³⁵ και η αρχή της αναλογικότητας¹¹³⁶. Για παράδειγμα, δε θίγεται το κύρος της διοικητικής πράξης, όταν παραλείπεται η κλήση του ιδιώτη

κανόνα», ενώ σε αντίθεση εξετάζεται αυτεπαγγέλτως μόνο η αναρμοδιότητα, υπό τις διάφορες εκδοχές της, διότι συνάπτεται με την τήρηση κανόνων δημόσιας τάξης, δηλαδή κανόνων οργάνωσης της Διοίκησης και όχι με το συμφέρον του ενδιαφερομένου. Σε αυτή την περίπτωση δηλαδή το δικαίωμα της ακρόασης δεν αφορά στη δημόσια τάξη. Ωστόσο, στις πειθαρχικές υποθέσεις το δικαίωμα ακρόασης εξετάζεται αυτεπαγγέλτως, όπως εξετάζεται η έλλειψη αρμοδιότητας. (Βλ. Αλεξάνδρα Σκιαδά, όπ.π. σελ. 619 επ. και Αθανάσιος Τάκης, Παρατηρήσεις σχετικά με την παράβαση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης ως λόγου δημοσίας τάξης (υπό την ΔΕυρΕ της 17.03.2016 υποθ. 161/15), Αρμενόπουλος Τεύχος 79, εκδ. ΔΣΘ 2016, σελ.917

¹¹³³ «*The purpose of the planning legislation was satisfied in the consideration of the application for planning permission. The matter of public consultation was not an objective of the statute but a method of achieving the objectives of the statute, namely the proper control of development.* » Βλ. A. F. Simpson, *Monsters, myths and non-statutory policies*, [Case Comment Inverness, Loch Ness and Nairn Tourist Board v Highland R.C. (Unreported - Scotland)], *Scottish Planning Law & Practice* Τεύχος 24, εκδ. IDOX Information Services Ιουνίου 1988, login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 09-06-2019) σελ. 47-49

¹¹³⁴ Έχει καταστεί κοινός τόπος ότι το δικαίωμα της διοίκησης για επανέκδοση της ακυρωθείσης πράξης, με «θεραπεία» της διαδικαστικής πλημμέλειας, εν τέλει «επιβαρύνει τη Διοίκηση με νέες, επαναλαμβανόμενες, διαδικασίες, ενώ, στη συνέχεια, ανοίγει ένα νέο κύκλο δικαστικών αγώνων, με αποτέλεσμα την περαιτέρω διόγκωση του ήδη διογκωμένου αριθμού των εκκρεμών διοικητικών δικών (τόσο ακυρωτικών όσο και ουσιαστικών)». Βλ. Θεόδωρος Γ. Ψυχογιός, Η ακύρωση των διοικητικών πράξεων λόγω μη ακρόασης του διοικουμένου. Υπερβολή ή αναγκαιότητα;, www.nsk.gr/ (τ. πρόσβασης στις 08-08-2018)

¹¹³⁵ ΣτΕ 2411/2008 σκ. 8

¹¹³⁶ Όπως σημειώνεται, «αναγιγνώσκονται στη μεταξύ τους συνάφεια» Βλ. Ναταλία Ταμφιωτάκη, όπ.π.

σε ακρόαση επί πράξεων που βασίζονται σε αντικειμενικά δεδομένα¹¹³⁷, ή όταν μνημονεύονται στο προοίμιο της προσβαλλόμενης πράξης μη εφαρμοστέες διατάξεις¹¹³⁸, ή όταν δε μνημονεύονται διατάξεις, που, όμως, αφορούν στην αρμοδιότητα του οργάνου που εξέδωσε την πράξη¹¹³⁹. Σύμφωνα επίσης με την ελληνική νομολογία, σε ορισμένες περιπτώσεις ο ουσιώδης χαρακτήρας του τύπου προκύπτει ως συνισταμένη της αρχής της νομιμότητας, της ασφάλειας δικαίου¹¹⁴⁰ και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου¹¹⁴¹. Στην ίδια γραμμή

¹¹³⁷Βλ. Κων/νος Γώγος, Ο κατά χρόνον περιορισμός των ακυρωτικών αποτελεσμάτων της δικαστικής απόφασης στην πρόσφατη νομολογία ΣτΕ, όπ.π. σελ. 726 επ. παραπομπές 12 και 13

¹¹³⁸ ΣτΕ 2675/2007 σκ. 8 «Και ναι μεν η προσβαλλόμενη απόφαση έχει εκδοθεί κατ' επίκληση της παραγράφου 2 του άρθρου 159 του Κ.Β.Π.Ν. που μνημονεύεται στο προοίμιό της, μόνη, όμως, η επίκληση διατάξεως μη εφαρμοστέας στην προκειμένη περίπτωση δεν συνεπάγεται πλημμέλεια της αποφάσεως αυτής, όπως αβασίμως προβάλλεται με τον σχετικό λόγο ακυρώσεως»

¹¹³⁹ ΣτΕ 282/2012 σκ. 7 «Εν όψει τούτων, αν και στην ανωτέρω κοινή απόφαση δεν μνημονεύεται ειδικώς η διάταξη του άρθρου 8 του ν. 3200/1955, ο εν λόγω Υφυπουργός κατέστη αρμόδιος να κρίνει και τις προσφυγές που ασκούνται βάσει της διατάξεως αυτής σχετικά με θέματα της ως άνω Γενικής Διευθύνσεως. Συνεπώς, αρμοδίως επελήφθη ο ανωτέρω Υφυπουργός της προσφυγής του αιτουμένου, είναι δε απορριπτέος ως αβάσιμος ο περί του αντιθέτου προβαλλόμενος λόγος ακυρώσεως»

¹¹⁴⁰ Το ζήτημα, άλλωστε, εναρμόνισης γενικότερων αρχών του δικαίου, όπως η αρχή της τυπικής νομιμότητας και της ασφάλειας δικαίου, έχει φέρει στο φως μια σειρά από κριτήρια που αφορούν στην ιεραρχική σχέση μεταξύ εξωτερικής και εσωτερικής νομιμότητας, με χαρακτηριστική τη νομολογία επί του παραδεκτού προβολής τυπικών πλημμελειών κατά το παρεμπόπτοντα έλεγχο μιας κανονιστικής πράξης ειδικότερα. Αυτό συμβαίνει, διότι οι πράξεις αυτές επηρεάζουν σημαντικό αριθμό καλόπιστων τρίτων, πέραν των προσώπων στα οποία αφορούν άμεσα και γι' αυτό το λόγο, μπορούν να δικαιολογήσουν υποχώρηση της αρχής νομιμότητας έναντι της αρχής βλ. Κων/νος Γώγος, Ο κατά χρόνον περιορισμός των ακυρωτικών αποτελεσμάτων της δικαστικής απόφασης στην πρόσφατη νομολογία ΣτΕ, όπ.π.

¹¹⁴¹ ΣτΕ Ε' 1941/2013 σκ. 6 «Επειδή με το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος αναγνωρίζεται το δικαίωμα δικαστικής προστασίας και με το άρθρο 95 παρ. 1 αυτού κατοχυρώνεται το ένδικο βοήθημα της αιτήσεως ακυρώσεως, με το οποίο αφενός παρέχεται η δυνατότητα δικαστικής προστασίας έναντι παράνομων διοικητικών πράξεων και αφετέρου διασφαλίζεται ο έλεγχος της τήρησης της επίσης συνταγματικώς κατοχυρωμένης αρχής της νομιμότητας της δράσης της Διοίκησης. Κατά συνέπεια, παραβίαση του νόμου είτε ως προς το περιεχόμενο είτε ως προς τη διαδικασία εκδόσεως διοικητικής πράξεως που έχει προσβληθεί παραδεκτώς με το ανωτέρω ένδικο βοήθημα συνεπάγεται κατά κανόνα την ακύρωση της πράξεως. Από τον κανόνα, όμως, αυτόν έχουν αναγνωριστεί νομολογιακώς εξαιρέσεις προκειμένου να εναρμονιστεί η εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας και των παραπάνω συνταγματικών διατάξεων προς τις αρχές της ασφαλείας του δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που επίσης κατοχυρώνονται από το Σύνταγμα καθώς και προς τις αρχές της οικονομίας της δίκης και της αποτελεσματικής δράσης της Διοίκησης. Ειδικότερα, κατά πάγια αρχή του διοικητικού δικαίου που έχει διαμορφωθεί νομολογιακά δεν συνεπάγεται την ακύρωση διοικητικής πράξεως η παράβαση οποιουδήποτε τύπου της διαδικασίας που έχει θεσπισθεί για την έκδοση της, αλλά μόνον η παράβαση τύπου που κρίνεται ουσιώδης.» βλ. επίσης Σπύρος Βλαχόπουλος, Παρατηρήσεις σε ΣτΕ 1941/2013, ΔιΔικ 25, εκδ. Σάκκουλα 2013, σελ. 988 επ.. Ειδικότερα, ένα από τα αποτελέσματα της σύγκρουσης και της προσπάθειας πρακτικής εναρμόνισης των αρχών της τυπικής νομιμότητας και της ασφάλειας δικαίου είναι η δημιουργία κριτηρίων επί του ουσιώδους του τύπου. Όσο συστηματική, όμως, και αν έχει υπάρξει η προσπάθεια εξισορρόπησης των δύο αρχών, η μάχη μεταξύ τους παραμένει αέναη. Χαρακτηριστική επ' αυτού είναι η εξέλιξη του γαλλικού πολεοδομικού δικαίου, στο οποίο τόσο εκ του αντικειμένου του, όσο και εκ του χαρακτήρα του, ως συνόλου κανόνων δημόσιας τάξης, απαιτείται ένα αυξημένο επίπεδο ασφάλειας δικαίου. Ήδη το 1992 το Γαλλικό Conseil d'Etat, στο πλαίσιο δημιουργίας προτάσεων του, με σκοπό την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των πολεοδομικών διατάξεων, «φλέρταρε» με την ιδέα της κατάργησης της ένστασης παρανομίας επί διαδικαστικών πλημμελειών, για την επεξεργασία των σχεδίων χρήσεων γης. Εν τέλει δε, αναπτύχθηκε, ακολούθως, μια σειρά από προτάσεις νόμων και νομοσχεδίων, όπως το σχέδιο "Bosson", το οποίο οδήγησε στο νόμο της 9ης Φεβρουαρίου 1994 (Βλ. Νόμος υπ' αριθμ. 94-112, για τον πολεοδομικό σχεδιασμό και την κατασκευή, βάσει του οποίου το παραδεκτό των εξαιρέσεων από την εξωτερική παρανομία (λόγω ελαττώματος της μορφής ή της διαδικασίας) σχεδίων και πολεοδομικών εγγράφων περιοριζόταν σε έξι μήνες. Αντίστοιχα, στο ελληνικό πολεοδομικό δίκαιο, ενδεικτικό παράδειγμα του διαρκούς χαρακτήρα της σύγκρουσης μεταξύ αρχής της τυπικής νομιμότητας και της ασφάλειας δικαίου αποτέλεσαν οι ρυθμίσεις για το αμετάκλητο της πράξης εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης του άρθρου 12 παρ. 7 περ. ε) του ν. 1337/1983. Τη νομοθετική αυτή επιλογή επακολούθησε μία αυστηρή νομολογιακή προσέγγιση, βάσει της οποίας «δεν είναι δυνατή, είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν αιτήματος ενδιαφερομένου, η επάνοδος της διοικήσεως επί του θέματος, οι πράξεις δε αυτές δεν υπόκεινται σε ανάκληση ή ανασύνταξη ούτε για λόγους νομιμότητας» (Βλ. ΣτΕΟλ 1730/2000). Η αντίληψη αυτή θεωρήθηκε ότι υπερέβαινε την ήδη ευρέως διαδεδομένη νομολογία για σταθερότητα, χάριν της ασφάλειας δικαίου, που διέκρινε τις πράξεις πολεοδομικού σχεδιασμού και βρέθηκε να απέχει από την πραγματικότητα. Γι' αυτό και ο νομοθέτης παρενέβη εκ νέου με τις

βρίσκεται και η νομολογία του ΔΕΕ το οποίο αφενός έχει ανάγει την προστασία των δικαιωμάτων άμυνας σε γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου¹¹⁴², αφετέρου δε έχει κρίνει για τους τύπους της διαδικασίας ότι: «το γεγονός ότι ένα θεσμικό όργανο της Ένωσης παρεκκλίνει από τη νομική μορφή που προβλέπεται από τις Συνθήκες συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε ακύρωση της επίμαχης πράξεως, καθόσον η παρέκκλιση αυτή ενδέχεται να δημιουργήσει αβεβαιότητα ως προς τη φύση της εν λόγω πράξεως ή την ακολουθητέα για την έκδοσή της διαδικασία, υπονομεύοντας με τον τρόπο αυτό την ασφάλεια δικαίου.»¹¹⁴³.

Εν προκειμένω, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι ο τύπος της δημόσιας διαβούλευσης εξυπηρετεί ένα *sui generis* διττό ουσιαστικό δικαίωμα. Συμπλέκονται στο δικαίωμα για διαβούλευση ταυτόχρονα δύο είδη φορέων: το κοινό και το ενδιαφερόμενο κοινό. Το πρώτο γνωμοδοτεί για λόγους καλής νομοθέτησης, και το δεύτερο γνωμοδοτεί, γιατί θίγονται τα ουσιαστικά του συμφέροντα και τα θεμελιώδη δικαιώματά του. Επιπλέον, όταν ο νομοθέτης θεσπίζει ως υποχρεωτική μια διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης, αποβλέπει ταυτόχρονα και σε υποκειμενική προστασία των ουσιαστικών δικαιωμάτων των ενδιαφερομένων πολιτών και σε αντικειμενική εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος¹¹⁴⁴.

διατάξεις του άρθρου 11 παρ. 1 του ν. 3212/2003. Βάσει αυτού θεσπίστηκε κατ' εξαίρεση δυνατότητα διόρθωσης πράξης εφαρμογής που περιέχει παράνομες ρυθμίσεις, ιδίως λόγω πλάνης περί τα πράγματα. Η επιλογή αυτή, εν τοις πράγμασι, αντικατόπτριζε το γεγονός ότι η ελληνική έννομη τάξη «αποβλέπει σε ένα κράτος δικαίου με την ουσιαστική έννοια του όρου». Με άλλες λέξεις, ένα κράτος δικαίου που εκφεύγει της τυπικής έννοιας, που υπηρετεί προπάντων την αρχή της ασφάλειας δικαίου Βλ. François BRENÉT, L'exception d'illégalité et les autorisations d'urbanisme : des conditions nouvelles au service de la sécurité juridique, La lettre juridique Τεύχος 295, εκδ. Lexbase Hebdo της 6 Μαρτίου 2008 <https://www.lexbase.fr/revues-juridiques/3209882-jurisprudence-l-exception-d-illegalite-et-les-autorisations-d-urbanisme-des-conditions-nouvelles-au> (τ. πρόσβαση στις 23-04-2016). Βλ. Δημήτρης Βασιλειάδης, Πλημμέλειες των οικοδομικών αδειών, portal.tee.gr (τ. πρόσβαση στις 10/11/2018) και Κων/νος Γώγος, Η Πράξη Εφαρμογής Πολεοδομικής Μελέτης από την Αποψη του Διοικητικού Δικαίου, Εισήγηση στην ημερίδα της Ελληνικής Εταιρείας Πολεοδομικού Δικαίου με θέμα «Ζητήματα χωροταξικού και πολεοδομικού Δικαίου. Με αφορμή τα 25 χρόνια εφαρμογής του ν. 1337/1983» που πραγματοποιήθηκε στη Θεσσαλονίκη στις 19 Σεπτεμβρίου 2008· προδημοσίευση από τον τόμο των πρακτικών της ημερίδας. <https://www.academia.edu/> (τ. πρόσβαση στις 23-03-2020)

¹¹⁴² Ενδεικτικά με τις Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως επί της υποθέσεως Cascina Tre Pini: Οι αρμόδιες αρχές είναι, κατά την αξιολόγηση για την αναθεώρηση των ΤΚΣ, υποχρεωμένες να παρέχουν τη δυνατότητα συμμετοχής του κοινού, καθόσον «ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας συνιστά γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης, η οποία έχει εφαρμογή όταν η διοίκηση προτίθεται να εκδώσει βλαπτική πράξη εις βάρος ενός προσώπου.... Οι ιδιοκτήτες των οικείων εκτάσεων δεν θα ήταν, βέβαια, αποδέκτες της αποφάσεως περί υποβολής στην Επιτροπή προτάσεως αποχαρακτηρισμού ή περί μη υποβολής τέτοιας προτάσεως. Εντούτοις, η εν λόγω απόφαση μπορεί να επηρεάσει αισθητά τα συμφέροντά τους.» Βλ. ΔΕΕ, Cascina Tre Pini, C-301/12, Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Juliane Kokott της 20ής Ιουνίου 2013, ECLI:EU:C:2013:420, σκ. 68-73. Σημειωτέον ότι στην εκδοθείσα απόφαση δε γίνεται ειδική μνεία στην υποχρέωση συμμετοχής του κοινού, παρά στην γενικότερη υποχρέωση επάρκειας των εσωτερικών μέτρων για να διασφαλίζεται το πρακτικό αποτέλεσμα της Οδηγίας Βλ. ΔΕΕ Cascina Tre Pini, C-301/12, απόφαση της 3ης Απριλίου 2014, ECLI:EU:C:2014:214, σκ. 43

¹¹⁴³ ΔΕΕ, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, C-687/15, Απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2017, ECLI: ECLI:EU:C:2017:803 Σκ.44, Βλ. όμως αντίστροφα και νομολογία για «συγγνωστό σφάλμα» λ.χ. Γενικό Δικαστήριο, CMB Maschinenbau & Handels GmbH κατά Επιτροπής, T-407/07, απόφαση της 15 Σεπτεμβρίου 2011 ECLI:EU:T:2011:477 σκ. 99 «*La notion d'erreur excusable, qui trouve sa source directement dans le souci du respect des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime, ne peut viser, selon une jurisprudence constante, que des circonstances exceptionnelles dans lesquelles, notamment, l'institution concernée a adopté un comportement de nature, à lui seul ou dans une mesure déterminante, à provoquer une confusion admissible dans l'esprit d'un justiciable de bonne foi et faisant preuve de toute la diligence requise d'une personne normalement avertie (arrêt de la Cour du 15 mai 2003, Pitsiorlas/Conseil et BCE, C-193/01 P, Rec. p. I-4837, point 24, et arrêt du Tribunal du 29 mai 1991, Bayer/Commission, T-12/90, Rec. p. II-219, points 28 et 29, confirmé sur pourvoi par arrêt de la Cour du 15 décembre 1994, Bayer/Commission, C-195/91 P, Rec. p. I-5619, point 26).*»

¹¹⁴⁴ Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι δεν αποκλείεται η διασταύρωση «υποκειμενικών» και «αντικειμενικών» στοιχείων της έννομης τάξης. Ειδικότερα, η έννοια του «νομοθετικού σκοπού» ή «θεσμικής εγγύησης» δε φαίνεται τελείως

Το δικαίωμα, δηλαδή, στη δημόσια διαβούλευση εκφεύγει από τα όρια των δικαιωμάτων άμυνας, όπως το δικαίωμα στην ακρόαση, όπως έχει ήδη αναλυθεί, τα οποία έχουν περισσότερο εξατομικευμένο χαρακτήρα και αποβλέπουν στην προστασία, καταρχήν, του διοικούμενου από αποφάσεις οι οποίες ενδέχεται να τον θίγουν. Με άλλα λόγια, ο θεσμικός ρόλος της δημόσιας διαβούλευσης, ως διαδικαστικού τύπου, έγκειται στην πραγμάτωση παράλληλα αυτών των δύο σκοπών, με ισοδύναμο τρόπο. Στη βιβλιογραφία, εξάλλου, εντοπίζονται απόψεις που συνηγορούν υπέρ της αντιμετώπισης του ουσιαστικού συμφέροντος του διοικούμενου και του δημοσίου συμφέροντος, ως ισοτίμων ηθικά αξιών¹¹⁴⁵. Συνεπώς, εφόσον δεν αιτιολογείται ειδικά, γιατί η παράλειψη αυτού του τύπου δεν επιφέρει αποστέρηση εγγύησης των δύο αυτών σκοπών (που πραγματώνονται με την άσκηση του δικαιώματος στη διαβούλευση), δεν είναι ασφαλές να υποστηρίζεται ότι διαβούλευση η οποία προβλέπεται, ως υποχρεωτική εκ του νόμου, δεν είναι ουσιώδης τύπος της διοικητικής διαδικασίας. Άλλωστε, όπως σημειώνουν οι Leyland και Anthony οι τύποι της διαδικασίας γενικά υπάρχουν, για να πραγματώνουν και να «επεκτείνουν» τα συμφέροντα του δικαίου και «κάθε ενάντιο αποτέλεσμα σε αυτά τα συμφέροντα πρέπει αντιμετωπίζεται με επιφύλαξη»¹¹⁴⁶.

Τέλος, όπως ήδη αναφέρθηκε, ο ουσιώδης χαρακτήρας ενός τύπου προκύπτει και ως συνισταμένη των γενικών αρχών δικαίου, που διέπουν την εκάστοτε περίπτωση. Πηγή υποχρέωσης διεξαγωγής δημόσιας διαβούλευσης αποτελεί ειδικότερα και η αρχή της διαδικαστικής δικαιοσύνης. Σχετική νομολογία εμφανίζεται ιδιαίτερα στο common law, όπου η διαδικαστική δικαιοσύνη (ή «φυσική δικαιοσύνη») διέπεται πρωταρχικά από δύο αρχές: Την αρχή της εκατέρωθεν ακρόασης («*audi alteram partem*») και την αρχή της αμερόληπτης κρίσης («*nemo iudex sua causa*»)¹¹⁴⁷. Η αρχή αυτή, δηλαδή, συνδέεται άρρηκτα με το εγγενές νόημα της ελευθερίας, καθώς «οι αυστηροί ουσιαστικοί νόμοι μπορεί να είναι ανεκτοί, εάν εφαρμόζονται με δικαιοσύνη και αμεροληψία»¹¹⁴⁸. Νοηματικά, πιο αναλυτικά, εμπεριέχει ένα ευρύτερο σύνολο από «βασικές ιδέες (αρχές ή πρακτικές)»¹¹⁴⁹. Ενδεικτικά, με βάση την αγγλική νομολογία, στοιχειοθετείται υποχρέωση διαβούλευσης σε περιπτώσεις, όπου «υπάρχει νόμιμη προσδοκία για μία τέτοια διαβούλευση, η οποία συνήθως εγείρεται από ένα συμφέρον, το οποίο θεωρείται

ασυμβίβαστη με την έννοια ενός «υποκειμενικού θεμελιώδους δικαιώματος». Όπως χαρακτηριστικά διαπιστώνεται «το υποκειμενικό δικαίωμα της ελευθερίας του τύπου προϋποθέτει την αντικειμενική εγγύηση της διατήρησης του ελεύθερου τύπου» (Βλ. Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, Jean-Louis Mestre, Droit Constitutionnel, εκδ. 22^η Dalloz 2019, σελ. 945 παραπ. Chales Autexier 1997.) Διευκρινιστικά, μάλιστα ως προς την ελευθερία του τύπου και της οπτικοακουστικής επικοινωνίας τηλεπικοινωνιών, το Γαλλικό Συνταγματικό Συμβούλιο έκρινε ότι η άσκηση των δύο αυτών ελευθεριών δεν μπορεί πραγματικά να διασφαλιστεί, παρά μόνο αν διασφαλιστεί ο πλουραλισμός των φορέων έκφρασης και η οικονομική διαφάνεια των επιχειρήσεων του τύπου, γεγονός το οποίο απαιτούσε να τεθούν δομές και κατάλληλες διαδικασίες για την εγγύηση του σεβασμού αυτών των σκοπών (Βλ. CC υπ' αριθμ. 84-181 DC της 11-10-1984 Entreprises de presse, CC υπ' αριθμ. 82-141 DC της 27-07-1982 Communication audiovisuelle).

¹¹⁴⁵ Ενδεικτική είναι η κριτική της θεωρίας, που αφορά στο τελευταίο βήμα της ανάλυσης της αρχής αναλογικότητας, το οποίο αφορά στην εξισορρόπηση των δημόσιων και ιδιωτικών συμφερόντων, όπου αξιολογείται, συγκεκριμένα, αν υφίσταται σκοπός δημοσίου συμφέροντος ο οποίος δικαιολογεί μια σοβαρή παραβίαση ενός θεμελιώδους δικαιώματος βλ. Patricia Popelier, Procedural Rationality: Giving Teeth to the Proportionality Analysis, European Constitutional Law Review Τόμος 9 Τεύχος 2, εκδ. Cambridge University Press 2013, σελ.230–262

¹¹⁴⁶ Peter Leyland, Gordon Anthony, Textbook on Administrative Law, ό.π.π., σελ. 346 «*This is to be assessed on a consideration of the language of the legislation against the fact of non-compliance..... procedural requirements are there to further the interests of justice and, any result contrary to those interests must be treated with reserve*»

¹¹⁴⁷ Gordon Anthony, Administrative Procedure and Public Decision-Making in the United Kingdom, σε Jean Bernard Auby, Tomas Perroud, ό.π.π., σελ. 138

¹¹⁴⁸ Sir William Wade, Christopher Forsyth, Administrative Law, ό.π.π., 2014, σελ. 373

¹¹⁴⁹ Sir William Wade, Christopher Forsyth, ό.π.π. σελ. 184

επαρκές, για να αναζητηθεί μια τέτοια προσδοκία ή από κάποια υπόσχεση ή πρακτική διαβούλευσης»¹¹⁵⁰. Μεταξύ των γενικότερων αυτών ιδεών, όπως αναφέρουν οι Wade και Forsyth¹¹⁵¹, είναι η εγγενής αξία της δικαιοσύνης, η πρόσβαση στη διοικητική δικαιοσύνη, η χορήγηση δικαιωμάτων πολιτικών¹¹⁵², η συνάρτηση με το πλαίσιο ή ευελιξία της ρύθμισης, καθώς και το κράτος δικαίου.

Πρόκειται, για την ακρίβεια, για εθμική αρχή που διατρέχει εν γένει το κοινό δίκαιο. Για παράδειγμα, στην απόφαση *Earthlife Africa v. Department of Environmental Affairs and Tourism* του Ανώτατου Δικαστηρίου της Νοτίου Αφρικής¹¹⁵³, κρίθηκε ότι υπάρχει δικαίωμα

¹¹⁵⁰*Keppell Developments Ltd. v Leeds City Council v Collingham with Linton Parish Council*, Case No: C1/2016/4308 Court of Appeal (Civil Division) 14 March 2018 [2018] EWCA Civ 450 2018 WL 01309579 [2018] 1 W.L.R. 4625 «*Lord Reed said (at [35]): "The common law imposes a general duty of procedural fairness upon public authorities exercising a wide range of functions which affect the interests of individuals, but the content of that duty varies almost infinitely depending upon the circumstances. There is however no general common law duty to consult persons who may be affected by a measure before it is adopted. The reasons for the absence of such a duty were explained by Sedley LJ in R (BAPIO Action Ltd) v Secretary of State for the Home Department [2007] EWCA Civ 1139 ... A duty of consultation will however exist in circumstances where there is a legitimate expectation of such consultation, usually arising from an interest which is held to be sufficient to found such an expectation, or from some promise or practice of consultation. The general approach of the common law is illustrated by the cases of R v Devon County Council, Ex p Baker [1995] 1 All ER 73 and R v North and East Devon Health Authority, Ex p Coughlan [2001] QB 213 ... with which the BAPIO case might be contrasted."*»

¹¹⁵¹ Sir William Wade, Christopher Forsyth, ό.π.

¹¹⁵² Ο όρος που χρησιμοποιείται στο κείμενο είναι «enfranchisement» που ισοδυναμεί με χορήγηση δικαιωμάτων ελευθερίας, μεταφράζεται και ως «χειραφέτηση»

¹¹⁵³ Βλ. High Court of South Africa Απόφαση No 7653/03, [*Earthlife Africa (Cape Town) v Director General Department of Environmental Affairs and Tourism and Another* 2005 (3) SA 156 (C) [2006] 2 All SA 44 (C) <https://cer.org.za/> (τ. πρόσβασης στις 23-03-2016). Η εν λόγω περίπτωση αφορούσε διαδικασία εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων σχεδίου μελέτης κατασκευής ενός μοντέλου επίδειξης δομοστοιχειωτού αντιδραστήρα κλιών χαλικιών τάξεως 110 MegaWatt στο χώρο του σταθμού πυρηνικής ενέργειας Koeberg, κοντά στην Cape Town. Η διαδικασία έλαβε χώρα ως εξής: Η εταιρεία Eskom Holdings Limited, φορέας του έργου υπέβαλε σε διαβούλευση μία προσχέδια έκθεση εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, στην οποία ενσωματώθηκαν οι παρατηρήσεις των ενδιαφερομένων μερών. Κατά την περίοδο της διαβούλευσης, πριν την υποβολή των σχολίων της, μια MKO, η Earthlife Africa, υπέβαλε αίτημα προκειμένου να έχει πρόσβαση και πρόσθετη πληροφόρηση σχετικά με την προσχέδια έκθεση από το αρμόδιο τμήμα του φορέα, οι οποίες απέβησαν ανεπιτυχείς. Στη συνέχεια, η MKO υπέβαλε τις παρατηρήσεις της αναλυτικά και σε συνοδευτική επιστολή αιτήθηκε τη δυνατότητα υποβολής πρόσθετων παρατηρήσεων στον επικεφαλής αρμόδιο υπηρεσίας σχετικά με τα όσα διαλαμβάνονται στις παρατηρήσεις της. Οι σύμβουλοι του φορέα, στη συνέχεια, παρήγαγαν την τελική έκθεση εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, την οποία και δημοσίευσαν προσηκόντως. Ακολούθως, η MKO αιτήθηκε παράσταση προς υποβολή σχολίων ενώπιον του Γενικού Διευθυντή Περιβαλλοντικών Υποθέσεων του αρμοδίου Υπουργείου, ο οποίος ως τελικός λήπτης της απόφασης θα χορηγούσε την άδεια κατασκευής στην εταιρία-φορέα του έργου. Το αίτημα της αυτό πάραυτα κρίθηκε απορριπτέο. Κατόπιν αυτών, η MKO άσκησε αίτηση ακυρώσεως με επείγοντα χαρακτήρα κατά της απόφασης του αρμοδίου Γενικού Διευθυντή του Υπουργείου και κατά του φορέα του έργου, αιτούμενη αφενός μεν πρόσβαση σε όλες τις πληροφορίες που είχαν ληφθεί υπόψη από το Γενικό Διευθυντή, αφετέρου δε το «εύλογο» δικαίωμα δυνατότητας παράστασης ενώπιον του επί της αιτήσεως του φορέα του έργου αρμοδίου για έγκριση της αδειοδότησης. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η απόφαση έπρεπε να ακυρωθεί και να χορηγηθεί δικαίωμα παράστασης προς υποβολή σχολίων επί της τελικής έκθεσης εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Ειδικότερα, σύμφωνα με την απόφαση αυτή του Δικαστηρίου της Νοτίου Αφρικής, η «πλήρης διαβούλευση» εφαρμόζεται σε όλες τις διαδικασίες, που προέβλεπαν οι κανονισμοί Ε.Π.Ε. Με τις ενέργειές τους, λοιπόν, κρίθηκε ότι οι καθ' ων η αίτηση περιόριζαν το δικαίωμα «πλήρους διαβούλευσης» στη «διερευνητική φάση» της διαδικασίας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Στο σκεπτικό της απόφασης διαλαμβάνονταν, συγκεκριμένα, ότι δεν αποτελούσε «επαρκή ευκαιρία για διαβούλευση» το δικαίωμα των ενδιαφερομένων μερών για άσκηση ένδικης προσφυγής κατά της απόφασης του Υπουργού, το οποίο κατά την επιχειρηματολογία των καθ' ων αναβίωνε το δικαίωμα «πλήρους διαβούλευσης» μετά τη διαβούλευση της προπαρασκευαστικής έκθεσης. Μετά την υποβολή, όμως, της Έκθεσης Εκτίμησης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, εκκινούσε μια «δικανική φάση», όπου δεν αποτελούσε αντικείμενο εκτίμησης μόνο η Έκθεση, αλλά και ευρύτερα άλλα γεγονότα και συνθήκες σχετικές με την απόφαση. Δεν υπήρχε επιπλέον στο νόμο («Environment Conservation Act 73 of 1989-ECA») διάταξη η οποία ρητά να απέκλειε τη συμμετοχή ή την εφαρμογή της αρχής της εκατέρωθεν ακρόασης στη δεύτερη αυτή φάση της διαδικασίας. Η τελική, μάλιστα, έκθεση κατέληγε σε ουσιαστικές αλλαγές, που ενσωματωνόταν στην

συμμετοχής κατά την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων παρά τη συμμετοχή της αιτούμενης ΜΚΟ σε προκαταρκτική διαβούλευση λόγω εφαρμογής της αρχής της εκατέρωθεν ακρόασης¹¹⁵⁴ και της αρχής της δίκαιης διαδικασίας¹¹⁵⁵. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο θεώρησε ότι το γεγονός πως η απόφαση έγκρισης του αρμοδίου Γενικού Διευθυντή συνιστούσε ένα πρώτο βήμα μιας διαδικασίας πολλαπλών σταδίων, δε σήμαινε ότι δεν έχρηζε εφαρμογής και η αρχή της εκατέρωθεν ακρόασης και ούτε ως εκ τούτου ότι τα θιγόμενα μέρη θα έπρεπε να περιμένουν μέχρι το τελικό στάδιο πριν την υποβολή ενδίκου βοηθήματος¹¹⁵⁶. Αλλά, επισημάνθηκε ότι κατά πάγια νομολογία μια απλά προπαρασκευαστική απόφαση μπορεί να έχει σοβαρές συνέπειες σε ορισμένες περιπτώσεις, ιδίως, όταν συνιστά το αναγκαίο θεμέλιο για μια πιθανή απόφαση, γεγονός που επιτάσσει την εφαρμογή του κανόνα της εκατέρωθεν ακρόασης¹¹⁵⁷. Η αρχή δε της διαδικαστικής ισότητας εξαρτάται από τις πραγματικές συνθήκες κάθε περίπτωσης¹¹⁵⁸ και στη συγκεκριμένη περίπτωση η διοικητική δράση δεν επηρέαζε απλώς το ατομικό αλλά και το δημόσιο συμφέρον¹¹⁵⁹.

Η αρχή, όμως, της διαδικαστικής δικαιοσύνης εφαρμόζεται με *«ευαίσθητο τρόπο»*¹¹⁶⁰. Πράγματι, στην αγγλική νομολογία, ερμηνεύεται σε συνάρτηση με την πρωτογενή νομοθετική υποχρέωση για διαβούλευση. Με άλλα λόγια, δεν αποτελεί παραβίαση της αρχής της διαδικαστικής δικαιοσύνης και συνεπώς, παράλειψη ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, η απουσία διαβούλευσης, όταν διαπιστώνεται ότι αποτελεί πρόσθετο όρο σε υφιστάμενη ήδη νομοθετικά υποχρέωση δημόσιας διαβούλευσης. Ενδεικτικά, στην υπόθεση *Kebbell Developments Ltd. v Leeds City Council v Collingham with Linton Parish Council*¹¹⁶¹ αντικείμενο του ελέγχου αποτέλεσε η νομιμότητα ενός σχεδίου γειτνίασης, το οποίο τέθηκε σε δημοψήφισμα μετά από τροποποιήσεις που είχαν γίνει από την τοπική αρχή χωροταξικού σχεδιασμού και οι οποίες το διαφοροποιούσαν εν μέρει, από αυτό το οποίο είχε προτείνει αρχικά ο αναλυτής¹¹⁶². Συγκεκριμένα, ο έλεγχος αφορούσε *«στη γενική συμφωνία»* του σχεδίου με τις στρατηγικές πολιτικές αναπτυξιακού σχεδιασμού και στην αρμοδιότητα της τοπικής αρχής για λήψη, στο εάν αυτό ήταν *«ζήτημα σχεδιασμού κρίσης για τον υπεύθυνο λήψης αποφάσεων»*¹¹⁶³. Όπως αναγράφεται, ειδικότερα, στο σκεπτικό της απόφασης αυτής, συνήθως η υποχρέωση πηγάζει ρητά από το νομοθετικό κείμενο αλλά, όπως επισημαίνεται *«[όχι] σπανίως ... απορρέει από μία περιβολή καθήκοντος που επιβάλλει το κοινό δίκαιο σε μια δημόσια αρχή να ενεργεί*

προσχέδια έκθεση και κατ' αναλογία, όταν ένα κατ' ουσίαν νέο θέμα πρέπει να τεθεί στην κρίση της αποφασίζουσας διοικητικής αρχής, η αρχή της διαδικαστικής δικαιοσύνης χρήζει εφαρμογής και απαιτεί να χορηγείται δυνατότητα σχολιασμού στο ενδιαφερόμενο μέρος πριν από τη λήψη της απόφασης

¹¹⁵⁴ *Earthlife Africa (Cape Town) v Director General Department of Environmental Affairs and Tourism and Another* 2005 (3) SA 156 (C) [2006] 2 All SA 44 (C). Βλ. ιδίως σκ. 56-57, 89, 94, 105, 110 και 111

¹¹⁵⁵ *Earthlife Africa (Cape Town) v Director General Department of Environmental Affairs and Tourism and Another* σκ. 71, 73, 78, 89, 90, 91

¹¹⁵⁶ *Ibid* σκ. 54

¹¹⁵⁷ *Ibid* σκ. 56

¹¹⁵⁸ *Ibid* σκ. 71

¹¹⁵⁹ *Ibid* σκ. 72

¹¹⁶⁰ Gorthon Antony, *Administrative Procedure and Public Decision-Making in the United Kingdom*, σε Jean Bernard Auby, Tomas Perroud, *όπ.π.*

¹¹⁶¹ *R (Kebbell Developments Ltd) v Leeds City Council*, Case No: C1/2016/4308 Court of Appeal (Civil Division) 14 March 2018 [2018] EWCA Civ 450 2018 WL 01309579 [2018] 1 W.L.R. 4625

¹¹⁶² Martin Edwards, *Case Comment-Kebbell Developments Ltd v Leeds CC and Collingham with Linton Parish Council*, *Journal of Planning & Environment Law* Τεύχος 9 εκδ. Sweet & Maxwell 2018, σελ. 983-1001.

¹¹⁶³ Martin Edwards, *όπ.π.*

δίκαια»¹¹⁶⁴. Το κοινό δίκαιο, δηλαδή, επιβάλλει ένα γενικό καθήκον διαδικαστικής δικαιοσύνης («*procedural fairness*») στις δημόσιες αρχές, οι οποίες ασκούν ευρύ φάσμα ενεργειών που επηρεάζουν τα συμφέροντα των ατόμων, αλλά το περιεχόμενο αυτού του καθήκοντος διαφέρει ανάλογα με τις περιστάσεις.

Εντούτοις, είναι αναγκαίο να υπογραμμιστεί ότι δεν επιβάλλονται εκ προσθέτου στο έννομο καθεστώς περισσότερες προϋποθέσεις συμμετοχής και διαβούλευσης από αυτές που έχει ήδη θέσει η Βουλή¹¹⁶⁵. Δεν υπάρχει γενική υποχρέωση του κοινού δικαίου μια δημόσια αρχή να διαβουλευτεί με πρόσωπα που ενδέχεται να θιγούν από ένα μέτρο, προτού αυτό εγκριθεί¹¹⁶⁶. Ο Βρετανός δικαστής περιορίζεται σε ένα ρόλο «εποπτικό, με εφαρμογή του συνηθισμένου πλαισίου δημοσίου δικαίου και χωρίς οποιοδήποτε ενισχυμένο πλαίσιο»¹¹⁶⁷.

Παρόμοια λογική, περί μη προσθήκης πλεοναστικών απαιτήσεων και ισοστάθμιση των απαιτήσεων διαβούλευσης, που καθιερώνονται εκ του νόμου, εντοπίζεται και στην απόφαση *Fishermen and Friends of the Sea v Environmental Management Authority*¹¹⁶⁸. Σε αυτή την υπόθεση κρίθηκε ότι, σύμφωνα με το Πιστοποιητικό Κανόνων Περιβαλλοντικής Εκκαθάρισης 2001 (Τρινιδάδ και Τομπάγκο), δεν ήταν υποχρεωτικό ο αιτούμενος το πιστοποιητικό να διαβουλευτεί με το κοινό για το σχέδιο συγγραφής υποχρεώσεων για την Περιβαλλοντική Εκτίμηση των Επιπτώσεων¹¹⁶⁹. Συγκεκριμένα, κρίθηκε ότι επαφίετο στον καθ' ου η αίτηση, τουλάχιστον σε πρώτο βαθμό, να καθορίσει ο ίδιος ποιον θα συμβουλευτεί και ότι δεν υφίστατο κανένα ανεξάρτητο δικαίωμα των μελών του κοινού να διατυπώνουν παρατηρήσεις, σχετικά με

¹¹⁶⁴ R (Kebbell Developments Ltd) v Leeds City Council, όπ.π., σκ. 53, η οποία παραπέμπει στη νομολογία R. (on the application of Moseley) v Haringey LBC [2014] 1 W.L.R. 3947,

¹¹⁶⁵ Ibid, σκ. 54. « *Parliament has made specific provision for participation in the process of neighbourhood plan-making, including the provisions in para.9 of Sch.4B for the consideration of written and oral representations in the course of the examination, and those in para.13 for the making of post-examination representations in the particular circumstances specified in para.13(1). I do not see how, in view of those carefully framed provisions in the legislation, it can be submitted that there was, at common law, a further and more general duty to consult. Any common law duty corresponding to the statutory duty to "notify ... and invite representations" in para.13 would not have been engaged in this case. And I cannot see how any wider duty can be said to have existed. The common law did not superimpose on the statutory scheme more demanding requirements for participation and consultation than Parliament had provided in Sch.4B (see the judgment of Sedley LJ in BAPIO Action Ltd, at [41]–[47] of his judgment, and the further observations of Maurice Kay LJ at [58] of his).*»

¹¹⁶⁶ Στην υπόθεση R. (on the application of BAPIO Action Ltd) v Secretary of State for the Home Department, το Court of Appeal, κρίθηκε ότι δεν υπήρχε υποχρέωση διαβουλεύσεων με τους ενδιαφερόμενους ή τους εκπροσώπους τους, πριν εισαχθούν σημαντικές αλλαγές στο Νόμο Μετανάστευσης. Το δικαστήριο κατέληξε ότι το ιδιαίτερο συνταγματικό καθεστώς των Κανόνων Μετανάστευσης δε σημαίνει ότι αυτοί οι κανόνες ή ο Υπουργός Εσωτερικών δεν υπόκεινται σε έλεγχο της εγκυρότητας ενός κανόνα που αλλάζει επί τη βάση της έλλειψης προηγούμενης διαβούλευσης. Τα αποδεικτικά στοιχεία δεν αποδείκνυαν, όμως καμία πρακτική διαβούλευσης από τον Υπουργό Εσωτερικών. Δεν υπήρχε υποχρέωση διαβουλεύσεων με τους ενδιαφερόμενους ή τους εκπροσώπους τους, προτού εισαχθούν σημαντικές αλλαγές στους Κανόνες Μετανάστευσης. Από τη στιγμή που το Κοινοβούλιο, στο νόμο περί μετανάστευσης του 1971, s.3, είχε αναγράψει μια συγκεκριμένη διαδικασία για τη λήψη αποφάσεων, η οποία υπόκειται στον μηχανισμό ελέγχου της διαδικασίας αρνητικής επίλυσης και η οποία δεν περιλάμβανε ρητή υποχρέωση διαβούλευσης, δεν υπήρχε περιθώριο για την υπέρ-επιβολή πρόσθετων διαδικαστικών εγγυήσεων μέσω προσφυγής ενώπιον των δικαστηρίων, με την αιτιολογία ότι η δικαιοσύνη απαιτούσε την υποχρέωση διαβούλευσης. Βλ. R. (on the application of BAPIO Action Ltd) v Secretary of State for the Home Department Court of Appeal (Civil Division) 09 November 2007, [2007] EWCA Civ 1139; [2007] 11 WLUK 228; [2008] A.C.D. 7; Case Analysis login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 26-02-2019)

¹¹⁶⁷ Martin Edwards, Case Comment-Kebbell Developments Ltd v Leeds CC and Collingham with Linton Parish Council όπ.π

¹¹⁶⁸ *Fishermen and Friends of the Sea v Environmental Management Authority Privy Council* 1 October 2018 [2018] UKPC 24, [2018] P.T.S.R. 1979

¹¹⁶⁹ Case Analysis: *Fishermen and Friends of the Sea v Environmental Management Authority Privy Council* (Trinidad and Tobago) -01 October 2018, login.westlaw.co.uk (τ.πρόσβαση στις 06-03-2018)

το προσχέδιο συγγραφής υποχρεώσεων. Επιπλέον, το δικαστήριο έκρινε ότι η διαδικασία αυτή δεν προδικάζει το δικαίωμα του κοινού να συμμετάσχει στη διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης, ενόψει των αντίστοιχων νομοθετικών διατάξεων, και να ληφθούν υπόψη οι παρατηρήσεις του στην τελική απόφαση της αρχής. Θεωρήθηκε, δηλαδή, δύσκολο να προβλεφθεί ότι η αδυναμία διαβούλευσης στο προκαταρκτικό στάδιο θα μπορούσε να επιφέρει ακύρωση του τελικού Πιστοποιητικού Περιβαλλοντικής Εκκαθάρισης, δεδομένων των εκτεταμένων κανονιστικών διατάξεων για δημόσια διαβούλευση σχετικά με τους όρους της ΕΠΕ σε μεταγενέστερο στάδιο¹¹⁷⁰. Τέλος, με την απόφαση R (Champion) v. North Norfolk District Council¹¹⁷¹ το Supreme Court έκρινε ότι το κοινό είχε πλήρως εμπλακεί στη διαδικασία λήψης απόφασης και ότι η αποτυχία να διεξαχθεί μία διαδικασία Ε.Π.Ε. με λήψη υπόψη των κανόνων της Ε.Ε. (συμπεριλαμβανομένων αυτών περί διαβούλευσης) δεν είχε ουσιαστική επίπτωση την απόφαση.

Συνοπτικά, ο ουσιώδης χαρακτήρας της δημόσιας διαβούλευσης είναι αναγκαίο να αναζητείται στο οριακό εκείνο σημείο, όπου συναντώνται οι γενικές αρχές της διοικητικής διαδικασίας. Στο πλαίσιο αυτό, ειδικότερα, είναι σκόπιμο να εξετάζεται καταρχήν το εύρος και το είδος του δημοσίου σκοπού, που υπηρετεί το ίδιο το δικαίωμα της συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων και στη συνέχεια, ως μια εξειδικευμένη άσκηση εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας, η ύπαρξη του δικαιώματος να αναγνωρίζεται ως αναλογική ή μη. Μπορεί να ειπωθεί εναλλακτικά ότι ο ουσιώδης χαρακτήρας της δημόσιας διαβούλευσης παράγεται ως συνισταμένη της αρχής της αναλογικότητας, της αρχής της διαδικαστικής δικαιοσύνης και του ειδικού δημοσίου συμφέροντος που αφορά η υπό έκδοση πράξη.

¹¹⁷⁰ Ibid παραπ. σε σκέψεις 6 και 34 της απόφασης

¹¹⁷¹ R (Champion) v. North Norfolk District Council [2015] UKSC52

2.3.2. Ο Ουσιώδης Χαρακτήρας των Τύπων της Διαβουλευτικής Διαδικασίας

2.3.2.1. Η πλημμέλεια στο πλαίσιο του σχεδιασμού της διοικητικής διαβουλευτικής διαδικασίας

Όπως επισημαίνει ο Hostiou, όταν μια πλημμέλεια δε χαρακτηρίζεται ως ουσιώδης τύπος εκ του νόμου, τότε «*παραδοσιακά*» ο δικαστής οδηγείται σε μια αντιπαραβολή των «ουσιωδών» πλημμελειών και αυτών που έχουν χαρακτήρα «*συγχωρητέο*», «*επικουρικό*» και «*μη ουσιώδη*»¹¹⁷². Ωστόσο, η νομολογία δεν εξετάζει την επιρροή των τύπων μεμονωμένα. Κατά συνέπεια, δεν επέρχεται αυτόματα ακύρωση εν συνόλω της διαβουλευτικής διαδικασίας λόγω πλημμέλειας ενός τύπου, πόσο μάλλον ακύρωση της διοικητικής πράξης που εκδόθηκε κατόπιν διεξαγωγής της πλημμελούς διαβούλευσης. Για παράδειγμα, στην περίπτωση που το περιεχόμενο της διαβούλευσης επηρεάζει μόνο μία φάση της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης¹¹⁷³, τότε το δικαστήριο μπορεί να οδηγηθεί σε αναστολή της διαδικασίας και επιταγή προς τη διοίκηση επανάληψης του σταδίου της διαβούλευσης.

Ειδικότερα, σκόπιμο είναι να επισημανθεί ότι η διοίκηση διαθέτει συχνά διακριτική ευχέρεια αναφορικά με τα μέσα που θα επιλέξει να χρησιμοποιήσει με σκοπό τη διεξαγωγή της διαδικασίας διαβούλευσης. Ο Μαντζούφας, χαρακτηριστικά, κάνει λόγο για «*εκτεταμένη ελευθερία*» της Διοίκησης¹¹⁷⁴. Το γεγονός αυτό μάλιστα συνεπάγεται και εξατομίκευση της διοικητικής δράσης¹¹⁷⁵. Ωστόσο, η καλή ή κακή άσκηση των ορίων της διακριτικής ευχέρειας αξιολογείται σύμφωνα με ένα γενικότερο σύνολο αρχών που συνδέονται κυρίως με την αιτία για την οποία θεσπίζεται μια διαβουλευτική διαδικασία.

Με άλλα λόγια, συνήθως τα πρόσφορα μέσα διεξαγωγής μιας διαβούλευσης προβλέπονται ενδεικτικά. Εξετάζεται, όμως, αν έχει πραγματικά τηρηθεί η διαδικασία της διαβούλευσης. Χαρακτηριστικά, ο Μέλισσας καταγράφει πως για το Γ.Π.Σ. είχε κριθεί ότι δεν

¹¹⁷² René Hostiou, Fascicule 1020 : ENQUÊTES PUBLIQUES, όπ.π.

¹¹⁷³ Ibid, παραπ. σε TA Lille, 25 avr. 2017, n° 1401947, n° 1402302, J. et a., Cne Heuringhem : JurisData n° 2017-017936 ; AJDA 2017, p. 1733, note S. Becue

¹¹⁷⁴ Παναγιώτης Μαντζούφας, Καλή Νομοθέτηση και Κράτος Δικαιου, εκδ. Ευρασία 2018, σελ. 68

¹¹⁷⁵ Ο Dworkin παρομοιάζει τη διακριτική ευχέρεια σαν «*μία τρύπα σε ένα ντόνατς*», τονίζοντας ότι πρόκειται για μία έννοια η οποία εξαρτάται από μία εξουσία και από τα χαρακτηριστικά του πλαισίου στο οποίο τίθεται. Δεν είναι τυχαίο, λοιπόν, που σε δημοκρατικά συστήματα, τα όργανα της διοίκησης διαθέτουν μεγάλο βαθμό ελευθερίας, για να υλοποιήσουν προσηκόντως μια διοικητική διαδικασία, όπως η δημόσια διαβούλευση. Στο έργο του Dworkin, η διακριτική ευχέρεια είναι μία έννοια που έχει δύο νοήματα, ένα «*αδύναμο*» και ένα «*ισχυρό*». Η «*ευχέρεια*» ως «*αδύναμη*» έννοια χρησιμοποιείται, προκειμένου να αποδοθεί η ποικιλία και όχι η ασάφεια των κανόνων που διέπουν μία απόφαση. Όπως υπογραμμίζει ο Dworkin, «*Κατά την αδύναμη έννοια χρησιμοποιούμε την “ευχέρεια” για να πούμε ότι για κάποιον λόγο τα πρότυπα τα οποία ένας υπάλληλος της διοίκησης πρέπει να εφαρμόσει, δεν πρέπει να εφαρμόζονται μηχανικά, αλλά απαιτούν τη χρήση της κρίσης... για να πούμε μόνο ότι κάποιος υπάλληλος έχει την τελική εξουσία και ότι δεν μπορεί να αναθεωρηθεί ή ανατραπεί από άλλο υπάλληλο*». Ο λόγος ύπαρξης της διακριτικής ευχέρειας πηγάζει από την ανάγκη για εξατομικευμένη δικαιοσύνη, μία ανάγκη που διέπει τόσο τη διαδικασία ενώπιον των δικαστηρίων όσο και την διαδικασία ενώπιον της διοίκησης. Από την άλλη πλευρά, η «*ευχέρεια*» ως «*ισχυρή*» έννοια σημαίνει ότι ένας υπάλληλος είναι ελεύθερος να αποφασίσει υπό την προϋπόθεση ότι η απόφαση του υπόκειται σε ένα πλαίσιο δικαιοσύνης και λογικής. Η «*ισχυρή*» έννοια της οποίας κεντρικό κριτήριο είναι η ελευθερία, σημαίνει όμως «*μόνο ότι η απόφαση του υπαλλήλου δεν ελέγχεται από ένα πλαίσιο που τίθεται από μία συγκεκριμένη αρχή, την οποία έχουμε κατά νου όταν εγείρουμε το ερώτημα της ευχέρειας*» Βλ. Ronald Dworkin, Taking Rights Seriously-New Impression with a Reply to Critics, εκδ. Duckworth London 1978, σελ.31-33 και Carol Harlow and Richard Rawlings, Law and Administration, όπ.π., σελ. 202 παραπομπή 39 σε Culp Davis, Discretionary Justice.

υπήρχε τυπική πλημμέλεια, υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι αποδεικνυόταν ότι η διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης είχε διεξαχθεί «με οποιαδήποτε μορφή»¹¹⁷⁶. Σε ορισμένες περιπτώσεις, λόγω της φύσεως της πράξης, χάριν της οποίας διενεργείται η συμμετοχική διαδικασία, είναι άλλωστε χρήσιμο να τίθεται ένα γενικό πλαίσιο για τη συμμετοχική διαδικασία, δίχως αυτό να εξειδικεύεται εξ αρχής λεπτομερώς. Ενδεικτικά, για το Τ.Χ.Σ. επισημαίνεται ότι *de lege ferenda* σκόπιμο είναι να υπάρχει μια γενική τυποποίηση της διαβουλευτικής διαδικασίας, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει ότι η διαβούλευση δεν πρέπει να προσαρμόζεται στις ιδιαίτερες συνθήκες των πόλεων, για τις οποίες υλοποιείται¹¹⁷⁷.

Αντίστοιχα, στο Γαλλικό Πολεοδομικό Κώδικα προβλέπονται δύο είδη διαβούλευσης: μια υποχρεωτική και μια προαιρετική¹¹⁷⁸. Η υποχρεωτική διαβούλευση («concertation») αφορά κυρίως στην επεξεργασία ορισμένων σχεδίων, όπως το τοπικό πολεοδομικό σχέδιο, οι ζώνες εναρμονισμένης χωροταξίας ή τα σχέδια και οι χωροταξικές δραστηριότητες, που έχουν ως αποτέλεσμα να μεταβάλουν το πλαίσιο ζωής και να επηρεάζουν το περιβάλλον¹¹⁷⁹. Στο πλαίσιο της υποχρεωτικής διαβούλευσης, σύμφωνα με το άρθρο 103-3 του γαλλικού Πολεοδομικού Κώδικα, η αρμόδια αρχή μπορεί να ορίσει τους στόχους και τις προδιαγραφές της διαβουλευτικής διαδικασίας¹¹⁸⁰. Όπως, όμως, υπογραμμίζεται πρέπει να γίνει διαβούλευση επί των προδιαγραφών αυτών, η οποία συνιστά ουσιώδη διαδικαστικό τύπο και αυτό που προσαρμόζεται είναι τα επιμέρους χαρακτηριστικά των προδιαγραφών ανάλογα και με το έργο¹¹⁸¹. Όπως σχολιάζεται, ενδεικτικά, για το τοπικό πολεοδομικό σχέδιο («P.L.U.»), το αρμόδιο δημοτικό συμβούλιο, πριν εμπλέξει σε δημόσια διαβούλευση τα ενδιαφερόμενα μέρη, πρέπει αφενός και «κατ' ελάχιστον», σε γενικές γραμμές να διαβουλευτεί για τους στόχους που επιδιώκει η κοινότητα, σχεδιάζοντας να εκπονήσει ή να αναθεωρήσει ένα πολεοδομικό έγγραφο, αφετέρου δε πρέπει να διαβουλευτεί επί των προδιαγραφών της διαβούλευσης. Η νομολογία αυτή συνδέεται και με την αναγνώριση πλημμέλειας, όταν δεν καθορίζονται επαρκώς οι στόχοι της διαβούλευσης¹¹⁸². Εντούτοις, ο νόμος δεν καθορίζει συγκεκριμένη διάρκεια της δημόσιας

¹¹⁷⁶ Δημήτρης Μέλισσας, Το Τοπικό Χωρικό Σχέδιο & το Ειδικό Χωρικό Σχέδιο, ό.π., σελ. 169 ΣτΕ 1720/2009 σκ. 9

¹¹⁷⁷ Δημήτρης Μέλισσας, Το Τοπικό Χωρικό Σχέδιο & το Ειδικό Χωρικό Σχέδιο, ό.π. σελ. 181-182

¹¹⁷⁸ Jacqueline Morand-Deville, Sébastien Ferrari, Droit de l'urbanisme, εκδ. 10^η Dalloz Collection Mémentos 2018, σελ. 129 «L'article L. 103- 2 rend obligatoire, pendant toute la durée d'élaboration du projet une concertation préalable pour l'élaboration et la révision des SCOT et PLU, la création d'une ZAC ou pour toute opération d'aménagement ayant pour effet de modifier substantiellement le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement ou l'activité économique. La loi ALUR étend cette obligation aux « projets de renouvellement urbain », dont la liste a été dressée par décret en CE (art. R. 103- 1). Les personnes à laquelle s'adresse la concertation sont entendues de manière large : « habitants, associations locales et autres personnes concernées ». Une concertation unique peut être organisée si la création d'une ZAC ou d'une opération « substantielle » nécessite la révision du SCOT ou du PLU (art. L. 103- 5). À cette concertation obligatoire, la loi ALUR ajoute une concertation facultative (art. L. 300- 2) pour les projets de travaux ou d'aménagement soumis à permis de construire ou d'aménager autres que ceux ayant pour effet de modifier substantiellement le cadre de vie ou l'activité économique précitée.»

¹¹⁷⁹ Code de l'urbanisme, άρθρο L.103-2 <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 24-04-2020)

¹¹⁸⁰ Code de l'urbanisme, άρθρο L. 103-3 <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 24-04-2020)

¹¹⁸¹ Jacqueline Morand-Deville, Sébastien Ferrari, ό.π. σελ. 129-130 «Les objectifs et les modalités sont définis, selon les cas, par l'autorité compétente de l'État ou l'organe délibérant de la commune ou de l'EPCI compétent (art. L. 103- 3). L'obligation de délibérer sur les objectifs et les modalités est une **formalité substantielle** (CE 10 février 2010, n ° 327149, « Cne de Saint- Lunaire ») . Une certaine liberté est laissée aux autorités communales qui soit cherchent à organiser un vrai débat démocratique, soit se montrent plus réservées. Il est précisé 'que les moyens seront adaptés à l'importance et aux caractéristiques du projet' (art. L. 103- 4).»

¹¹⁸² Marie-Christine Mehl-Schouder, Jacques-Henri Driard, Patrice Ibanez, Remi Grand, Code de l'urbanisme, annoté et commenté, εκδ. 28η Dalloz 2019, σελ. 17 «12. **Objectifs poursuivis et modalités de la concertation.** L'adoption ou la révision du PLU doit être précédée d'une concertation associant les habitants, les associations

διαβούλευσης, αλλά υποδεικνύει ότι αυτή πρέπει να εκτυλίσσεται καθ' όλη τη διάρκεια της επεξεργασίας του σχεδίου («*αρχή της συνέχειας*»), όπου σε ορισμένες περιπτώσεις έχει δεχθεί χαρακτηριστικά διάρκειας τριών εβδομάδων¹¹⁸³.

Η προαιρετική διαβούλευση, από την άλλη πλευρά, αφορά στα σχέδια εργασιών («*projets des travaux*») ή χωροθέτησης («*projets d'aménagements*») που υπόκεινται σε άδεια κατασκευής («*permis de construire*») ή άδεια σχεδιασμού («*permis d'aménager*»), εκτός από εκείνα που επιφέρουν ουσιαστική αλλαγή του περιβάλλοντος διαβίωσης ή της οικονομικής δραστηριότητας¹¹⁸⁴. Σε αυτή την περίπτωση, όπως περιγράφεται στο σχετικό άρθρο του Κώδικα Πολεοδομίας, η αρμόδια αρχή θέτει το φάκελο στη διάθεση του κοινού για παρατηρήσεις και το έγγραφο επισκόπησης επισυνάπτεται στο αίτημα για αδειοδότηση¹¹⁸⁵. Οι δε προϋποθέσεις διεξαγωγής της προβλέπονται σε σχετικό Π.Δ. και ειδικότερα κρίσιμο είναι ότι αποτελεί αντικείμενό της το αίτημα αδείας, γι' αυτό και πρέπει να διεξάγεται πριν την κατάθεσή του¹¹⁸⁶.

locales et les autres personnes concernées. Le conseil municipal doit, avant que ne soit engagée la concertation, délibérer, d'une part, et au moins dans leurs grandes lignes, sur les objectifs poursuivis par la commune en projetant d'élaborer ou de réviser ce document d'urbanisme, et, d'autre part, sur les modalités de la concertation. Si cette délibération est susceptible de recours devant le juge de l'excès de pouvoir, son illégalité ne peut, en revanche, eu égard à son objet et à sa portée, être invoquée contre la délibération ap-prouvant le PLU. Ainsi que le prévoit l'art. L. 300- 2 C. urb., les irrégularités ayant affecté le déroulement de la concertation au regard des modalités définies par la délibération prescrivant la révision du document d'urbanisme demeurent par ailleurs invocables à l'occasion d'un recours contre le plan local d'urbanisme approuvé. □ CE 5 mai 2017, J Cne de Saint- Bon- Tarentaise, no 388902 : Lebon ; AJDA 2017. 1515, note Priet K; RFDA 2017. 790, note Carpentier K; Ibid. 2017. 783, concl. Dutheillet de Lamothe K; RDI 2017. 364, obs. Soler- Couteaux K; Constr.- Urb. 2017, no 96, note Santoni ; Dr. Adm. 2017. Alerte 107 ; RFDA 2017. 783, concl. Dutheillet de Lamothe K; Ibid. 790, note Carpentier K; AJCT 2017. 586, note Peynet K. Cette jurisprudence revient sur le courant jurisprudentiel selon lequel l'insuffisante définition des objectifs dans la délibération prescrivant l'élaboration ou la révision du PLU entache celui- ci d'illégalité. V. not. : □ CE 10 févr. 2010, J Cne de Saint- Lunaire, no 327149 B : AJDA 2010. 294, note Vincent K; RDI 2010. 333, note P. S.- C K. ; BJDU 2010. 182, concl. Dere-pas, obs. anonymes. V., pour des illustrations ultérieures de cette jurisprudence, □ CAA Lyon, 11 oct. 2011, J Mlle Jeanne D., no 09LY02138 : Constr.- Urb. 2011, no 172, obs. Gillig □ CAA Lyon, 29 nov. 2011, J Cne de Seyssuel, no 10LY01907 : Envir. 2012, no 13, obs. Gillig □ CE 17 avr. 2013, J Cne de Ramatuelle, no 348311 B : Constr.- Urb. 2013, no 82, note Santoni ; RDI 2013. 488, obs. Soler- Couteaux K; AJDA 2013. 823 K; DAUH 2014, p. 177, no 88, chron. Delaunay (jugeant lé-gale la définition des objectifs et la détermina-tion des modalités de concertation dans deux dé-libérations distinctes)»

¹¹⁸³ Jean-Louis Bergel, Isabelle Cassin, Jean-Jacques Eyrolles, Jean-Jacques Liard, Céline Jeanne (κά συνεισφορές στον τόμο), Le Lamy Droit Immobilier εκδ. Wolter Kluwers 2019 <https://lamyline.lamy.fr/> (τ. πρόσβαση στις 23-06-2019) παρ. 975 Durée de la concertation : principe de sa continuité «*Le juge administratif a toutefois accepté de considérer comme suffisantes des durées ponctuelles de trois semaines de concertation, tout en soulignant que si l'ancien article L 300-2 du Code de l'urbanisme prévoit une phase de concertation pendant toute la durée de l'élaboration du projet, il n'en ressort pas que des réunions doivent être nécessairement organisées à intervalles réguliers jusqu'au terme de cette procédure*»(CAA Versailles, 2e ch., 2 juin 2005, no 02VE00189, Constr.-urb. 2005, comm. 188, obs. G. Godfrin ; CE, 13 juin 2005, no 261751, SAS Laporte Holding, Constr.-urb. 2005, comm. 188, obs. G. Godfrin.)»

¹¹⁸⁴ Code de l'urbanisme, Άρθρο L300-2 <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 24-04-2020)

¹¹⁸⁵ Ibid

¹¹⁸⁶ Marie-Christine Mehl-Schouder, Jacques-Henri Driard, Patrice Ibanez, Remi Grand, όπ.π., σελ. 517 «*Le décret no 2015- 1782 du 28 décembre 2015, pris pour l'application de l'article 133 de la loi ALUR du 24 mars 2014, précise les modalités de la concertation préalable prévue par le présent article (ancien III bis de l'art. L. 300- 2 antérieur à l'Ord. no 2015- 1174 du 23 sept. 2015). Les projets de travaux ou d'aménagements soumis à permis de construire ou à permis d'aménager situés sur un territoire couvert par un schéma de cohérence territoriale, par un plan local d'urbanisme ou par un document d'urbanisme en tenant lieu, ou par une carte com-munale, peuvent faire l'objet de la concertation. Celle- ci est réalisée préalablement au dépôt de la demande de permis, à l'initiative de l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis ou, avec l'accord de celle- ci, à l'initiative du maître d'ouvrage. A l'issue de cette concertation, l'autorité compétente pour statuer sur la demande de permis dresse un bilan de la concertation, transmis au maître d'ouvrage dans les vingt et un jours qui suivent la clôture de la concertation, conformément à l'article R. 300- 1. Le maître d'ouvrage doit expliquer comment il a pris en compte les observations et propositions issues de la concertation.*»

Αντίστοιχα, για τη διαβούλευση που διεξάγεται, στο πλαίσιο του Γαλλικού Κώδικα των σχέσεων Κοινού και Διοίκησης¹¹⁸⁷, αναγνωρίζεται ότι υφίσταται ευρεία διακριτική ευχέρεια μίας δημόσιας αρχής να καθορίζει τις προδιαγραφές και να καθιστά μια διαβούλευση «ευρέως ανοικτή», ακόμη και σε άτομα, που δεν έχουν συμπληρώσει την ηλικία, που κατά νόμο επιτρέπει την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος, όπως συνάγεται και σε σχέση με άλλες διατάξεις, που διέπουν τη δράση μιας διοικητικής αρχής και προβλέπουν ειδικότερες συμμετοχικές διαδικασίες, όπως ένα τοπικό δημοψήφισμα ή συνδιάσκεψη του εκλογικού σώματος¹¹⁸⁸. Αρκεί στο σχεδιασμό της διαβούλευσης αυτής να διαφυλάττεται η αρχή της ισότητας και της αμεροληψίας. Εναπόκειται, δηλαδή, στην ίδια την αρχή να μεριμνά για την «ειλικρίνεια» της διαβουλευτικής διαδικασίας

Ωστόσο, όσο ευρεία διακριτική ευχέρεια και να διαθέτει η Διοίκηση, για να χαράξει τις προδιαγραφές μιας διαβουλευτικής διαδικασίας είναι απαραίτητο να διευκρινιστεί ότι ο χαρακτήρας της δημόσιας διαβούλευσης τελεί, σύμφωνα με τη νομολογία, σε συνάρτηση με τη νομοθετική εξουσιοδότηση. Ο νομοθέτης, πιο απλά, όπως προκύπτει από τη γαλλική νομολογία, καθορίζει αν αυτό που σχεδιάζεται είναι διαβούλευση ή κάτι άλλο. Παρατηρούνται, έτσι νομολογικά περιπτώσεις ακύρωσης άτυπων διαβουλεύσεων, λόγω υπέρβασης των ορίων της κανονιστικής εξουσιοδότησης. Ενδεικτικά, το Tribunal Administratif της Grenoble ακύρωσε το νομικό μηχανισμό της «πολιτικής επερώτησης» («*interpelation citoyenne*»)¹¹⁸⁹. Αυτός ο μηχανισμός είχε τεθεί σε εφαρμογή από τον δήμο της Γκρενόμπλ, μεταξύ Φεβρουαρίου και Μαρτίου 2016, χωρίς όμως να ληφθεί επίσημη τυπική απόφαση. Δεν υπήρξε, δηλαδή, ούτε απόφαση του δημοτικού συμβουλίου ούτε του δημάρχου. Το νομικό αυτό εργαλείο, συγκεκριμένα, αποτελούσαν από δύο σκέλη: Από ένα δικαίωμα «επερώτησης»¹¹⁹⁰ και μία «ψηφοφορία»¹¹⁹¹, στην οποία μπορούσε να οδηγήσει η «επερώτηση». Ειδικότερα, αφορμή, για να κριθεί δικαστικά αυτό το εργαλείο στάθηκε μια αναφορά με σκοπό την κατάργηση μιας απόφασης σχετικά με την τιμολόγηση της στάθμευσης και τη διεξαγωγή διαβούλευσης επί του θέματος.

Στην εν λόγω περίπτωση, η αναφορά παρουσιάστηκε και συζητήθηκε στο δημοτικό συμβούλιο κατά τη συνεδρίασή του στις 26 Σεπτεμβρίου 2016 και δεν εγκρίθηκε. Υποβλήθηκε λοιπόν στη διαδικασία της «ψηφοφορίας του πολίτη», η οποία έλαβε χώρα από τις 10 έως τις 14 Οκτωβρίου 2016. Το 66% των ψηφοφόρων ψήφισαν υπέρ της αναφοράς, αλλά το κατώτατο όριο των 20.000 πλειοψηφικών ψήφων, δεν επετεύχθη. Δε δόθηκε λοιπόν συνέχεια. Με επιστολή στις 17 Οκτωβρίου 2016, ο νομάρχης της Isère ζήτησε από το Δήμο να αναφέρει τη νομική βάση αυτού του εργαλείου. Μη ικανοποιημένος από την απάντηση που έδωσε ο

¹¹⁸⁷ Code des relations entre le public et l'administration, Άρθρο L131-1 <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 20-07-2018)

¹¹⁸⁸ CE Contentieux, υπ' αριθμ. 403928 απόφαση της 19 Ιουλίου 2017, σκ. 12- 13

¹¹⁸⁹ TA Grenoble, υπ' αριθμ. 1701663 απόφαση της 24 Μαΐου 2018, σε JurisData n° 2018-009272 <https://www.lexis360.fr/> (τ. πρόσβαση στις 03-12-2018)

¹¹⁹⁰ Οποιοσδήποτε άνω των 16 ετών ζούσε στη Γκρενόμπλ, είχε δικαίωμα να εκκινήσει τη διαδικασία και να υπογράψει μια αναφορά σχετικά με ένα θέμα που ενδιαφέρει τον δήμο. Εάν η αναφορά συγκέντρωνε 2.000 υπογραφές, τότε συζητείτο στο δημοτικό συμβούλιο. Το δημοτικό συμβούλιο μπορούσε να εγκρίνει την πρόταση που υποβάλλονταν σ' αυτό. Εάν η πρόταση αυτή δεν εγκρινόταν, τότε διοργανωνόταν επί του θέματος «ψηφοφορία του πολίτη». Στην περίπτωση αυτή, η ψηφοφορία ήταν ανοικτή, όπως και η αναφορά, σε άτομα ηλικίας άνω των 16 ετών, που ζουν στην πόλη. Το αποτέλεσμα του ήταν σύμφωνα με το σχετικό δελτίο Τύπου της πόλης, «εφαρμοστέο», αν καταγράφονταν 20.000 ψήφοι υπέρ της πρότασης και οι θετικές ψήφοι αποτελούσαν πλειοψηφία έναντι των δυσμενών ψήφων. Βλ Camille Morio, Démocratie participative locale - Annulation du dispositif de pétition-votation de la ville de Grenoble, Droit Administratif Τεύχος 11 εκδ. LexisNexis Novembre 2018, σελ. 53 [tps://www.lexis360.fr](https://www.lexis360.fr) (τ. πρόσβαση στις 01-01-2019).

¹¹⁹¹ Camille Morio, όπ.π.

δήμαρχος, ο νομάρχης, με αίτημα αναθεώρησης («*recours gracieux*») στις 8 Δεκεμβρίου 2016, αιτήθηκε από το δήμαρχο να αποσύρει την πράξη που καθιέρωνε τη διαδικασία ψηφοφορίας. Με ταχυδρομική επιστολή της 17ης Ιανουαρίου 2017, ο δήμαρχος της Γκρενόμπλ απέρριψε αυτό το αίτημα. Στις 21 Μαρτίου 2017, ασκήθηκε νομαρχιακή προσφυγή («*déféré préfectoral*»), με την οποία παραπέμφθηκε η πράξη αυτή του Δήμου στο Tribunal Administratif της Γκρενόμπλ, με αίτημα να ακυρωθεί απόφαση του δήμου της Γκρενόμπλ να ιδρυθεί η διαδικασία της «επερώτησης» και της «ψηφοφορίας των πολιτών». Η προσφυγή αυτή έγινε δεκτή από το Δικαστήριο και η απόφαση του Δήμου για δημιουργία της «πολιτικής επερώτησης» ακυρώθηκε, υπό το σκεπτικό ότι «*παρά την πρωτοτυπία του πρέπει να θεωρηθεί ότι το νομικό αυτό εργαλείο έθετε σε εφαρμογή, συνδυαστικά τη διάταξη του δικαιώματος αναφοράς κατά την έννοια του άρθρου 72-1, πρώτο εδάφιο του Συντάγματος και του τοπικού δημοψηφίσματος, κατά την έννοια της δεύτερης παραγράφου του άρθρου αυτού*».¹¹⁹² Επιπρόσθετα, κρίθηκε ότι ο νομικός αυτός μηχανισμός δεν μπορούσε να εξομοιωθεί με προαιρετική ανοικτή διαβούλευση κατά την έννοια του άρθρου L. 131-1 του CRPA, λόγω του αποφασιστικού χαρακτήρα του.¹¹⁹³

Με αυτή την απόφαση, όπως υπογράμμισε η θεωρία, η νομολογία «*έδωσε νέο φως*» στις άτυπες περιπτώσεις τοπικής συμμετοχικής δημοκρατίας.¹¹⁹⁴ Με άλλα λόγια, το Δικαστήριο επιφύλαξε στην αναφερόμενη υπόθεση την αποκλειστική αρμοδιότητα στο νομοθέτη να καθορίσει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες ασκείται το δικαίωμα αναφοράς και το δικαίωμα διεξαγωγής δημοψηφίσματος.¹¹⁹⁵ Γι' αυτό το λόγο και ακύρωσε την απόφαση αυτή που θέσπιζε το ειδικό αυτό νομικό εργαλείο. Ωστόσο, όπως επισημάνθηκε από τη θεωρία, το Tribunal Administratif της Γκρενόμπλ ήρθε σε αντίθεση προς εκείνη του Tribunal Administratif του Παρισιού, το οποίο, αν και απομονωμένα, έχει κρίνει ότι «*η ικανότητα αποστολής αναφοράς σε διοικητική αρχή [...] αναγνωρίζεται σε οποιοδήποτε φυσικό και νομικό πρόσωπο, ελλείψει οποιοδήποτε κειμένου*».¹¹⁹⁶ Αντιτάχθηκε, δηλαδή, ότι «*μια ρεαλιστική προσέγγιση θα ήταν να μην απαγορευθεί στις αρχές αυτές, και ιδίως στις τοπικές και περιφερειακές αρχές, να δημιουργήσουν διαδικασίες για την αντιμετώπιση αυτών των αιτημάτων. Η διαφάνεια και η ισότητα μεταξύ των διαχειριζόμενων θα διασφαλιζόταν έτσι προνομιακά*».¹¹⁹⁷

Ειδικότερα, σχετικά με τον ουσιαστικό χαρακτήρα των τυπικών πλημμελειών της διαβούλευσης, στη γαλλική νομολογία ιδίως, παρατηρείται να αντιπαλεύει η «*διακριτική ευχέρεια*» της διοίκησης με την ανάγκη για «*ειλικρίνεια*» της διαβουλευτικής διαδικασίας. Επεξηγηματικά, κατά το σχεδιασμό μιας δημόσιας διαβούλευσης, επιτάσσεται να τίθενται εγγυήσεις «*ειλικρίνειας*», οι οποίες μάλιστα ερευνώνται αυτεπάγγελτα από το δικαστήριο, ενώ η τήρησή τους είναι ανεξάρτητη του υποχρεωτικού ή μη χαρακτήρα της δημόσιας διαβούλευσης.¹¹⁹⁸ Ο τρόπος, δηλαδή, με τον οποίο επιλέγεται να οργανωθεί μία διαδικασία διαβούλευσης πρέπει να είναι πρόσφορος, για να εξασφαλιστεί η ισοτιμία συμμετοχής των

¹¹⁹² Ibid

¹¹⁹³ Ibid

¹¹⁹⁴ Ibidem

¹¹⁹⁵ Ibidem

¹¹⁹⁶ Ibidem

¹¹⁹⁷ Ibidem

¹¹⁹⁸ Όπως αναφέρει ο Daumas «*το γεγονός ότι οι αποφάσεις αυτές ελήφθησαν υπό τις υποθέσεις διαβουλεύσεων που οργανώθηκαν ως υποχρεωτικές, κατά την άποψή μας, δεν έχει σημασία και πιστεύουμε ότι η απαίτηση για ειλικρίνεια της διαβούλευσης είναι εξίσου έγκυρη ; όταν αυτή διοργανώνεται σε προαιρετική βάση*» Βλ. Vincent Daumas, Les modalités d'encadrement du recours à une procédure de consultation du public par une collectivité locale — conclusions du Rapporteur public (première partie), La lettre juridique No 711 εκδ. Lexbase της 14ης Σεπτεμβρίου 2017 <https://www.lexbase.fr/revues-juridiques/42574366-jurisprudence-les-modalites-d-encadrement-du-recours-a-une-procedure-de-consultation-du-public-par> (τ.πρόσβαση στις 09-12-2019)

ενδιαφερομένων μερών και να μην τεθεί ζήτημα διακριτικής μεταχείρισης αυτών¹¹⁹⁹. Είναι αναγκαίο να δημιουργείται επίσης ένα σταθερό¹²⁰⁰, ένα συμπαγές πλαίσιο, ώστε να αποφευχθούν ζητήματα παραβίασης της αρχής της ασφάλειας δικαίου και της εύλογης εμπιστοσύνης του διοικουμένου στη διοίκηση.

Δεν είναι, όμως, η διακριτική ευχέρεια το μόνο στοιχείο που λαμβάνει υπόψη του ο δικαστής, για να χαρακτηρίσει ως νόμιμο το σχεδιασμό μίας διαβουλευτικής διαδικασίας ή να αποδώσει ακυρωτικό αποτέλεσμα σε μία πλημμέλεια. Το πλέον σημαντικό στοιχείο φαίνεται να είναι το πρακτικό αποτέλεσμα του τύπου. Χρήσιμη γι' αυτό, σε πρώτο πλαίσιο, είναι μια ανασκόπηση της νομολογίας, που έχει αναπτυχθεί σχετικά με τις προϋποθέσεις «έγκαιρης, κατάλληλης και αποτελεσματικής»¹²⁰¹ ενημέρωσης του κοινού, στο πλαίσιο του περιβαλλοντικού ιδίως δικαίου. Η νομολογία αυτή αντικατοπτρίζει την «αρχή του επίκαιρου τήρησης των προβλεπόμενων τύπων»¹²⁰². Ενδεικτικά, στη Συνθήκη του Ώρχους υποχρέωση ενημέρωσης του κοινού υπάρχει τόσο «σε πρώιμο»¹²⁰³ στάδιο της διαδικασίας, τόσο κατά τη διάρκεια αυτής¹²⁰⁴, όσο και «αμέσως» με το πέρας λήψης της απόφασης¹²⁰⁵ και κατά την «επανεξέταση» της απόφασης ή «προσαρμογή της σε νέα δεδομένα»¹²⁰⁶. Το κοινό πρέπει να έχει «έγκαιρη» και «πραγματική ευκαιρία» συμμετοχής στη διαδικασία διαβούλευσης.¹²⁰⁷

Σύμφωνα με την Επιτροπή Συμμόρφωσης της Συνθήκης, η υποχρέωση αυτή κρίνεται με βάση τη φύση, την πολυπλοκότητα και το μέγεθος της υπό πρόταση δραστηριότητας¹²⁰⁸. Με βάση αυτά, ως προς την εύλογη διάρκεια μίας διαβούλευσης, η Επιτροπή Συμμόρφωσης έχει κρίνει ότι «το χρονικό πλαίσιο μόνο δέκα (10) ημερών που τίθεται εκ του Λιθουανικού Νόμου με σκοπό να ενημερώσει για την τεκμηρίωση, συμπεριλαμβανομένης της έκθεσης ΕΠΕ, και για να προετοιμάσει τη συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σχετικά με έναν μεγάλο χώρο υγειονομικής ταφής, δεν πληροί τις προϋποθέσεις εύλογων προθεσμιών του άρθρου 6, παράγραφος 3»¹²⁰⁹, ενώ είναι σύμφωνη με τις διατάξεις της Σύμβασης του Ώρχους η προθεσμία έξι (6) εβδομάδων, προκειμένου το κοινό να ασκήσει τα συμμετοχικά του δικαιώματα κατά το άρθρο 6 παρ.6 και παρ. 7 της Συνθήκης¹²¹⁰.

Στο πλαίσιο της αγγλικής νομολογίας, χαρακτηριστικά, «επαρκής» είναι ο χρόνος, ο οποίος δίνει στα διαβουλευόμενα μέρη την ευκαιρία να σκεφτούν την πρόταση και τη συμβουλή που δίνεται¹²¹¹. Στην υπόθεση *R v Secretary of State for Social Services ex parte Association of Metropolitan Authorities*¹²¹², με το δεδομένο αυτό, το Δικαστήριο προέβη σε αναγνωριστική διάταξη («*declaration*») ότι ο υπουργός είχε αποτύχει στο καθήκον του να διαβουλευτεί, αλλά

¹¹⁹⁹ Δημήτρης Μέλισσας, Το Τοπικό Χωρικό Σχέδιο & το Ειδικό Χωρικό Σχέδιο, όπ.π., σελ. 179-180

¹²⁰⁰ Δημήτρης Μέλισσας, Το Τοπικό Χωρικό Σχέδιο & το Ειδικό Χωρικό Σχέδιο, όπ.π.

¹²⁰¹ Συνθήκης του Ώρχους, Άρθρο 6 παρ. 2 της «*Το ενδιαφερόμενο κοινό ενημερώνεται, είτε με δημόσια ανακοίνωση, είτε μεμονωμένα, όπως ενδείκνυται, σε πρώιμο στάδιο της διαδικασίας λήψεως περιβαλλοντικών αποφάσεων και κατά κατάλληλο, έγκαιρο και αποτελεσματικό τρόπο*»

¹²⁰² Δημήτρης Μέλισσας, Το Ειδικό Χωρικό Σχέδιο & το Τοπικό Χωρικό Σχέδιο, όπ.π., σελ. 173

¹²⁰³ Σύμβαση Ώρχους, άρθρο 6 παρ. 2

¹²⁰⁴ Σύμβαση Ώρχους, άρθρο 6 παρ. 6

¹²⁰⁵ Σύμβαση Ώρχους, άρθρο 6 παρ. 9

¹²⁰⁶ Σύμβαση Ώρχους, άρθρο 6 παρ. 10

¹²⁰⁷ Επιπλέον, «*Στο πλαίσιο αυτό είναι σημαντικό να γίνεται χρήση των μέσων ενημέρωσης και των ηλεκτρονικών ή άλλων, μελλοντικών μορφών επικοινωνίας*» Βλ. Σύμβαση του Ώρχους, Αιτιολογική Σκέψη 15

¹²⁰⁸ ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1

¹²⁰⁹ ACCC/C/2006/16 (Λιθουανία),

¹²¹⁰ ACCC/C/2007/22 (Γαλλία)

¹²¹¹ Ian McLeod, Principles of Legislative and Regulatory Drafting, εκδ. Hart Publishing 2009, σελ.119

¹²¹² *R v Secretary of State for Social Services ex parte Association of Metropolitan Authorities* [1986] 1 WLR 1, 4

ότι οι κανονισμοί δεν θα ακυρώνονταν, επειδή η κύρια καταγγελία ήταν στην πραγματικότητα η αδυναμία διαβούλευσης και όχι το περιεχόμενο των κανονισμών οι οποίοι, σε κάθε περίπτωση, είχαν τεθεί εν ενεργεία για κάποιο διάστημα¹²¹³.

Στη βρετανική νομολογία, συγκεκριμένα, αποτυπώνονται και εφαρμόζονται οι αρχές Sedley (ή αρχές Gunning), που συνιστούν έκφραση της διαδικαστικής δικαιοσύνης. Ελέγχεται βάσει αυτών η ορθότητα της διαβουλευτικής διαδικασίας. Σύμφωνα με αυτές: «α) η δημόσια διαβούλευση πρέπει να ξεκινάει, όταν οι προτάσεις βρίσκονται σε στάδιο παρασκευής, β) ο προτείνων πρέπει να παράσχει επαρκείς λόγους για κάθε πρόταση, ώστε να επιτρέψει την έξυπνη περισυλλογή και απάντηση, γ) ο κατάλληλος χρόνος πρέπει να παράσχεται για περισυλλογή και απάντηση και δ) το προϊόν της διαβούλευσης πρέπει να λαμβάνεται συνειδητά υπόψη στην τελείωση κάθε νομοθετικής πρότασης»¹²¹⁴.

Αυτές οι προϋποθέσεις εφαρμόζονται είτε πρόκειται για διαβούλευση που προκύπτει ως καθήκον εκ του νόμου είτε όχι, εφαρμόζονται δηλαδή οι ίδιες αρχές που διέπουν την ορθή διεξαγωγή της¹²¹⁵. Ενδεικτική, είναι η υπόθεση R. (on the application of Nettleship) v NHS South Tyneside Clinical Commissioning Group, που αφορά παράλειψη συμπερίληψης και συγκεκριμένα της μηδενικής επιλογής, στο κείμενο που τίθεται προς διαβούλευση¹²¹⁶.

Οι εκκαλούντες ισχυρίστηκαν ότι η πρώτη νομολογική αρχή για διαδικαστική δικαιοσύνη, που επιβάλλει να γίνεται η διαβούλευση, όταν οι προτάσεις είναι ακόμα σε προπαρασκευαστικό στάδιο, είχε διαρραγεί και ήταν πλημμελής λόγω του προκαθορισμού της απόφασης. Εφόσον οι βασικές αποφάσεις που αφορούσαν στο μέλλον του οργανισμού είχαν ληφθεί σε επιτροπή και οι επιλογές για δημόσια διαβούλευση διέφεραν μόνο σε λεπτομέρειες, για συνήθη περιστατικά της υπό κρίση περίπτωσης, η τελική απόφαση ήταν έναντι στο καθήκον διαβούλευσης που επιβαλλόταν εκ του νόμου¹²¹⁷. Οι αντίδικοι όφειλαν να διαβουλευτούν για τη «διατήρηση των υπηρεσιών», δηλαδή μηδενική λύση¹²¹⁸.

Με άλλα λόγια, δεν είχε εφαρμοστεί δεόντως η προγενέστερη νομολογία. Σύμφωνα με αυτή, σε ορισμένες περιπτώσεις, όταν ο νόμος δεν περιορίζει το αντικείμενο της απαιτούμενης διαβούλευσης στην προτεινόμενη επιλογή, η αρχή της διαδικαστικής δικαιοσύνης επιβάλλει στα ενδιαφερόμενα μέρη να διαβουλευτούν. Η διαβούλευση αυτή γίνεται όχι μόνο για την προτιμηθείσα επιλογή, αλλά, επίσης και για αμφιλεγόμενες καίτοι απορριφθείσες εναλλακτικές επιλογές. Εν γένει το αποφασίζον όργανο δύναται να θέσει προς διαβούλευση τις επιλογές που προτιμά, υπό την προϋπόθεση όμως ότι είναι ξεκάθαρο το σε τι συνίστανται οι επιλογές αυτές.

¹²¹³ Case analysis: R v Secretary of State for Social Services ex parte Association of Metropolitan Authorities [1986] 1 WLR 1, login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 30-06-2019)

¹²¹⁴ R. (on the application of Nettleship) v NHS South Tyneside Clinical Commissioning Group [2020] 1 WLUK 216, σκ. 26

¹²¹⁵ Στην υπόθεση αυτή το διάδικο μέρος αρχικά είχε καταθέσει αίτηση αναγνώρισης νομικής κατάστασης («declaration») η οποία απορρίφθηκε από το πρωτοβάθμιο δικαστήριο Βλ. Daniel Greenberg, ό.π., ο οποίος παραπέμπει σε R v North and East Devon Health Authority ex parte Coughlan [2001] QB 213, σκ. 108 «It is common ground that, whether or not consultation of interested parties and the public is a legal requirement, if it is embarked upon it must be carried out properly. To be proper, consultation must be undertaken at a time when proposals are still at a formative stage; it must include sufficient reasons for particular proposals to allow those consulted to give intelligent consideration and an intelligent response; adequate time must be given for this purpose; and the product of consultation must be conscientiously taken into account when the ultimate decision is taken: R v Brent London Borough Council, Ex p Gunning (1985) 84 LGR 168»

¹²¹⁶ R. (on the application of Nettleship) v NHS South Tyneside Clinical Commissioning Group [2020] 1 WLUK 216

¹²¹⁷ R. (on the application of Nettleship) v NHS South Tyneside Clinical Commissioning Group [2020] 1 WLUK 216 σκ. 33

¹²¹⁸ Ibid

Η απαίτηση όμως για διαδικαστική δικαιοσύνη εξακολουθεί να υπάρχει¹²¹⁹. Η απαίτηση αυτή μάλιστα εντείνεται, όταν μια αρχή σκέφτεται να αφαιρέσει από κάποιον ένα υπάρχον όφελος ή χορηγηθέν προνόμιο. Δεν παραμένει η ίδια με την περίπτωση που ο προσφεύγων είναι απλώς αιτούμενος για ένα μελλοντικό όφελος¹²²⁰.

Επικαλέστηκαν, δεύτερον, ότι παραβιαζόταν η δεύτερη αρχή για διαδικαστική δικαιοσύνη, καθώς το διοικητικό όργανο, λαμβάνοντας την απόφαση κεκλεισμένων των θυρών, σε επιτροπή, ακόμα και αν δεν ήταν υποχρεωμένο να διαβουλευτεί επί της μηδενικής λύσης, όφειλε να παράσχει, εκ του νόμου εξηγήσεις, γιατί αυτή απορρίφθηκε και επαρκείς πληροφορίες, ώστε να επιτρέψει σε κάθε μέλος του κοινού να υποβάλει έξυπνα σχόλια, γιατί η μηδενική λύση δεν ήταν βιώσιμη¹²²¹. Η μόνη σχετική πληροφορία προβλεπόταν σε ένα παράρτημα το οποίο έδινε μόνο μια γενική περιγραφή του γιατί επιτεύχθηκε μια σύντομη λίστα επιλογών, παρά την ευκαιρία για έξυπνη διαβούλευση επί των σχολίων. Οι επιλογές, που διατεινόταν η διοικητική αρχή ότι είχαν περάσει τα κριτήρια αποκλεισμού, δεν τα είχαν υπερβεί όλες¹²²².

Τρίτον, η απόφαση να διαβουλευτεί η διοικητική αρχή επί των τριών επιλογών, που προβλήθηκαν, ήταν «*παραδόξως παράλογη*» («*Wednesbury irrational*»). Καμία από τις επιλογές αυτές δεν εναρμονιζόταν με το κριτήριο της «*οικονομικής βιωσιμότητας*», που συνιστούσε «*παράγοντα αλλαγής*» και δεδομένου αυτού, ήταν αυθαίρετο και παράλογο να αποκλείεται η μηδενική λύση¹²²³. Η διοικητική αρχή είχε αποδεχθεί ότι οι αλλαγές που θα επέρχονταν ήταν ουδέτερες ως προς το κόστος τους, χωρίς να ερευνήσει περαιτέρω ενδεχόμενο αύξησης λόγω των προσπαθειών πρόσληψης προσωπικού, κάτι που μια συνετή διοικητική αρχή θα έπραττε¹²²⁴.

Τέταρτον, τέλος, προβλήθηκε ότι η διοίκηση δεν έλαβε παρανόμως υπόψη δύο ανακοινώσεις της κυβέρνησης με δημοσιονομικό περιεχόμενο. Λόγω των ανακοινώσεων επερχόταν τέτοια αλλαγή συνθηκών, που η αρχική απόφαση καθίστατο παράλογη και το εκκαλούν μέρος αποδεχόταν να μη γίνει εκ νέου διαβούλευση, μόνο στην περίπτωση, που αυτή η αλλαγή συνθηκών δε συνιστούσε «*θεμελιώδη διαφορά*».¹²²⁵

Εν προκειμένω, το Δικαστήριο έκρινε ότι εκ του νόμου δεν επιβαλλόταν στη διοίκηση να διαβουλευτεί για τη μηδενική λύση, δηλαδή για τη διατήρηση των υπάρχοντων υπηρεσιών. Αντίθετα, μάλιστα, η διοίκηση είχε πράξει περισσότερο από ό,τι ήταν υποχρεωμένη, και σε κάθε στάδιο της διαβουλευτικής διαδικασίας υπήρξε «*γνήσια εμπλοκή*» του κοινού, ενώ είχαν δοθεί επαρκείς πληροφορίες αναφορικά με το γιατί η μηδενική λύση δεν ήταν μια βιώσιμη επιλογή¹²²⁶. Μια απόφαση μη διατήρησης και αλλαγής της υπάρχουσας κατάστασης απέρρευε από την εθνική στρατηγική¹²²⁷. Το έγγραφο στο οποίο συμπεριλαμβάνονταν λεπτομερώς οι πληροφορίες για τον καθορισμό των προβλημάτων, ήταν φιλικό προς το χρήστη και δεν άφηνε καμία αμφιβολία,

¹²¹⁹ Ibid, σκ. 28 και εκεί αναφορεθείσα R v North and East Devon Health Authority, ex parte Coughlan [2001] QB 213, σημειώνεται χαρακτηριστικά: « "...even when the subject of the requisite consultation is limited to the preferred option, fairness may nevertheless require passing reference to be made to arguable yet discarded alternative options. ..." »

¹²²⁰ Βλ. R. (on the application of Nettlehip) v NHS South Tyneside Clinical Commissioning Group [2020] 1 WLUK 216 σκ. 28.

¹²²¹ Ibid, σκ.37

¹²²² Ibid, σκ.38

¹²²³ Ibid, σκ.40

¹²²⁴ Ibid, σκ.41

¹²²⁵ Ibid, σκ. 42, 43

¹²²⁶ Ibid, σκ. 65

¹²²⁷ Ibid, σκ. 54

γιατί η διατήρηση των υπηρεσιών δεν ήταν μια βιώσιμη επιλογή¹²²⁸. Σύμφωνα με τον εφαρμοστέο νόμο, μάλιστα, δεν υπήρχε υποχρέωση και θα ήταν παραπλανητικό να διαβουλεύεται μια αρχή, για να υιοθετήσει επιλογές που δεν είναι ρεαλιστικές ή βιώσιμες, αλλά είναι μάλλον αναγκαίο να παράσχει πληροφορίες για επιλογές, που είναι υπό συζήτηση¹²²⁹. Η διαβούλευση έχει νόημα, όταν η απόφαση δεν είναι ήδη ειλημμένη και το αποφασίζον όργανο, παρότι καθιστά σαφή την προτίμησή του σε μια επιλογή, παραμένει γνήσια ανοιχτό στην επιρροή από το ενδιαφερόμενο κοινό¹²³⁰. Ωστόσο, στην προκειμένη περίπτωση, ο ίδιος ο νόμος περιόρισε το αντικείμενο της δημόσιας διαβούλευσης στις βιώσιμες επιλογές¹²³¹.

Επιπρόσθετα, η απόφαση δεν ήταν «*παραδόξως παράλογη*», αφού πρωταρχικό μέλημα της διοίκησης κατά τη διενέργεια της διαβουλευτικής διαδικασίας δεν ήταν να μειώσει το κόστος, αλλά να βελτιώσει τις υπηρεσίες της. Η απόφαση της διοίκησης προήλθε από μια άσκηση προσδιορισμού κινδύνων και αποσκοπούμενων οφελών. Υπό αυτό το πρίσμα, ήταν ουδέτερη ως προς το κόστος και δεν απαιτούσε εξωτερικό κεφάλαιο γι' αυτό και δεν ήταν παραδόξως παράλογη¹²³². Καμία δε από τις αλλαγές δεν επηρέαζε τις υποθέσεις βάσει των οποίων λήφθηκε η απόφαση από τη διοίκηση.¹²³³

Το Δικαστήριο στην παρούσα υπόθεση είτε, πολύ απλά, ότι μια διαβούλευση πρέπει να λυσιτελής. Δεν έχει νόημα, δηλαδή να σχεδιάζεται και να διεξάγεται απλά και μόνο για να γίνεται συζήτηση. Ειδικότερα, μάλιστα αυτό συμβαίνει όταν ο ίδιος ο νόμος το οριοθετεί με αυτό τον τρόπο. Με αυτό το κριτήριο σχεδιάζεται η διαδικασία της διαβούλευσης και παρέχονται οι αναγκαίες πληροφορίες και εξηγήσεις στο ενδιαφερόμενο κοινό, κατά την έναρξη και επιμέρους διεξαγωγή της.

Από την πλευρά της ενωσιακής νομολογίας, το ενδιαφερόμενο κοινό πρέπει να διαθέτει το σύνολο των σχετικών πληροφοριών ήδη από το στάδιο της πρωτοβάθμιας διοικητικής διαδικασίας, πριν ληφθεί μια πρώτη απόφαση, αρκεί οι πληροφορίες αυτές να ήταν διαθέσιμες κατά το χρόνο διεξαγωγής του διαδικαστικού αυτού σταδίου¹²³⁴. Η έλλειψη δημοσιοποίησης πληροφοριών που σχετίζονται με τη συμμετοχική διαδικασία αναγνωρίζεται από την ελληνική νομολογία ως παράλειψη ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, ο οποίος επιφέρει ακύρωση διοικητικής πράξης. Για παράδειγμα, η παράλειψη δημοσιοποίησης της ΜΠΕ αποτελεί λόγο ακύρωσης ΑΕΠΟ ως παράβαση ουσιώδους τύπου της συμμετοχικής διαδικασίας με την αιτιολογία ότι «*η προβλεπόμενη δημοσιοποίηση της ΜΠΕ έχει ως στόχο την ενημέρωση των ενδιαφερομένων και την παροχή σε αυτούς της δυνατότητας υποβολής τεκμηριωμένων προτάσεων, ώστε να καταστεί δυνατή η επιλογή των βέλτιστων λύσεων*»¹²³⁵.

Αντίστοιχα, κρίνεται ως ουσιώδης η πρόσβαση του κοινού σε επιπλέον πληροφορίες, οι οποίες είναι σημαντικές για τη διαδικασία έκδοσης άδειας¹²³⁶. Ο φάκελος, με άλλα λόγια, που

¹²²⁸ Ibid, σκ. 55

¹²²⁹ Ibid, σκ. 56

¹²³⁰ Ibid, σκ. 57

¹²³¹ Ibid, σκ. 60

¹²³² Ibid, σκ. 66

¹²³³ Ibid, σκ. 67

¹²³⁴ ΔΕΕ, Jozef Križan κ.λπ. κατά Slovenská inšpekcia životného prostredia, C-416/10, Απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 2013, ECLI:EU:C:2013:8, σκ. 88

¹²³⁵ Χριστίνα Μήτση, Μαρία Μάρκου, Μυρτώ Αρχοντάκη, ό.π. σελ. 424 παρ. σε ΣτΕ Ε' 970/2007

¹²³⁶ Ειδικότερα, έχει κριθεί ότι «*η αρχή της αποτελεσματικότητας δεν αποκλείει τη δυνατότητα όπως μια αδικαιολόγητη άρνηση να τεθεί κατά την πρωτοβάθμια διοικητική διαδικασία η επίμαχη στην κύρια δίκη πολεοδομική απόφαση στη διάθεση του κοινού νομιμοποιηθεί κατά τη δευτεροβάθμια διοικητική διαδικασία, υπό την προϋπόθεση ότι όλες οι επιλογές και λύσεις είναι ακόμη δυνατές και ότι η νομιμοποίηση σε αυτό το στάδιο της διαδικασίας εξακολουθεί να καθιστά δυνατό για το ενδιαφερόμενο κοινό να επηρεάσει πραγματικά την έκβαση της διαδικασίας*

τίθεται προς διαβούλευση οφείλει σε πρώτο επίπεδο να είναι πλήρης κατά την έναρξη της διαδικασίας, ώστε να διασφαλίζεται η «καλή πληροφόρηση»¹²³⁷ του κοινού, ενώ η απουσία ενός από τα έγγραφα, που είναι συμπεριληπτά στο φάκελο, βάσει των νομοθετικών διατάξεων, πρέπει να θεωρείται εκ των προτέρων ότι είναι ικανή να καταστήσει πλημμελή τη διεξαγωγή της διαβούλευσης¹²³⁸. Παρά ταύτα, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, «συγχωρούνται» οι παραλείψεις τέτοιου τύπου. Ενδεικτικά, η Γενική Εισαγγελέας Kokott εξέφρασε τη γνώμη ότι συγχωρείται η αρχική έλλειψη πρόσβασης χωρίς επαρκείς δικαιολογητικούς λόγους, υπό την προϋπόθεση ότι «η έλλειψη αυτή μπορεί να θεραπευθεί εκ των υστέρων κατά το εθνικό δίκαιο στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας, εφόσον η καθυστερημένη πρόσβαση μπορεί να εξασφαλίσει στο κοινό το ίδιο καθεστώς συμμετοχής το οποίο θα υφίστατο εάν το επίμαχο έγγραφο είχε καταστεί εξ αρχής διαθέσιμο»¹²³⁹. Η θέση αυτή υιοθετήθηκε και από το ΔΕΕ, το οποίο έθεσε «την προϋπόθεση ότι όλες οι επιλογές και λύσεις είναι ακόμη δυνατές και ότι η νομιμοποίηση σε αυτό το στάδιο της διαδικασίας εξακολουθεί να καθιστά δυνατό για το ενδιαφερόμενο κοινό να επηρεάσει πραγματικά την έκβαση της διαδικασίας λήψεως αποφάσεως»¹²⁴⁰.

Με άλλα λόγια, δικαιολογείται απόκλιση από τον κανόνα, από τον τύπο δηλαδή που προβλέπεται στο νομοθετικό κείμενο, όταν και η συμμετοχή παραμένει εξίσου αποτελεσματική. Χαρακτηριστική είναι η προσέγγιση του Συμβουλίου Επικρατείας στο ερώτημα της ακύρωσης διοικητικής πράξης λόγω σύντμησης της προθεσμίας δημόσιας διαβούλευσης κατά την θερινή περίοδο των διακοπών. Υποστηρίχθηκε ότι η σύντμηση αυτή ήταν αντίθετη με την Οδηγία 2001/42/ΕΚ, διότι δεν παρείχε τη δυνατότητα λυσιτελούς και ουσιαστικής έκφρασης των απόψεων του ενδιαφερομένου κοινού. Το Συμβούλιο Επικρατείας, έκρινε ότι η ταχθείσα προθεσμία των 20 αντί 30 ημερών, που ήταν η συνήθης προθεσμία, με σκοπό την παροχή «έγκυρης και πραγματικής ευκαιρίας»¹²⁴¹ για υποβολή σχολίων από το ενδιαφερόμενο κοινό ήταν εύλογη και βρισκόταν εντός των ορίων του νόμου. Διευκρίνισε μάλιστα ότι «η θερινή περίοδος δεν αποτελεί εξαίρεση, δεδομένου, άλλωστε, ότι από κανέναν υπέρτερης ισχύος κανόνα δικαίου δεν επιβάλλεται η κανονιστική πρόβλεψη μακρότερων προθεσμιών κατά τη διάρκεια ορισμένης εποχής, όπως το θέρος»¹²⁴². Ολοκλήρωσε το συλλογισμό του και απέρριψε ως αβάσιμο τον λόγο ακύρωσης, λαμβάνοντας υπόψη ότι και η εν λόγω ταχθείσα προθεσμία από τη Διοίκηση «δεν θεωρήθηκε αποκλειστική και η αρμόδια αρχή εξακολούθησε να δέχεται

λήψεως αποφάσεως». Στις προτάσεις επί της νομολογίας Križan κ.λπ., η Γενική Εισαγγελέας σημείωσε ότι δεν αρκεί μόνον η γνωστοποίηση των πληροφοριών. Κατά το παράρτημα V, σημείο 3, της οδηγίας ΟΠΕΡ, το ενδιαφερόμενο κοινό έχει το δικαίωμα να απευθύνει παρατηρήσεις και γνώμες στην αρμόδια αρχή, πριν από τη λήψη της απόφασης. Το σημείο 4 προβλέπει ότι τα αποτελέσματα των διαβουλεύσεων πρέπει να λαμβάνονται δεόντως υπόψη κατά τη λήψη της απόφασης. Αντίστοιχο είναι το περιεχόμενο του άρθρου 6, παράγραφοι 7 και 8, της Σύμβασης του Ωρχους. Εάν αποκλεισθεί αρχικώς, με άλλα λόγια, η πρόσβαση στο εν λόγω έγγραφο, χωρίς επαρκείς δικαιολογητικούς λόγους, η έλλειψη αυτή μπορεί να θεραπευθεί εκ των υστέρων κατά το εθνικό δίκαιο στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας, εφόσον η καθυστερημένη πρόσβαση μπορεί να εξασφαλίσει στο κοινό το ίδιο καθεστώς συμμετοχής, το οποίο θα υφίστατο, εάν το επίμαχο έγγραφο είχε καταστεί εξ αρχής διαθέσιμο. Βλ. ΔΕΕ, Jozef Križan κ.λπ. κατά Slovenská inšpekcia životného prostredia, C-416/10 Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Juliane Kokott της 19ης Απριλίου 2012, ECLI:EU:C:2012:218.

¹²³⁷ CAA Marseille, υπ' αριθμ. 12MA04547 απόφαση της 7ης Ιουλίου 2015, σκ.5,6

¹²³⁸ René Hostiou, Fascicule 1020: Enquêtes Publiques, όπ.π., παρ. CAA Lyon, 24 mai 2011, n° 10LY02447, min. Écologie, Dén. durable, Transports et Log. : Rev. jur. env. 2012, n° 1, σελ. 151.

¹²³⁹ ΔΕΕ, Jozef Križan κ.λπ. κατά Slovenská inšpekcia životného prostredia, C-416/10, Προτάσεις Της Γενικής Εισαγγελέως Juliane Kokott της 19ης Απριλίου 2012, όπ.π.σκ. 106 και Συμπεράσματα

¹²⁴⁰ ΔΕΕ, Jozef Križan κ.λπ. κατά Slovenská inšpekcia životného prostredia, C-416/10, Απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 2013, όπ.π. διατακτικό

¹²⁴¹ ΣτΕ Ολ 1305/2019 σκ. 21 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

¹²⁴² ΣτΕ Ολ 1305/2019

γνωμοδοτήσεις φορέων και να αξιολογεί τις διατυπωθείσες απόψεις και μετά την πάροδο της προθεσμίας αυτής»¹²⁴³.

Στη γαλλική νομολογία, αντίστοιχα, ο δικαστής εξετάζει την επάρκεια της επιλεγείσας περιόδου (π.χ. περίοδος θερινών διακοπών) ανάλογα με το αντικείμενο της έρευνας, αλλά «ποτέ δεν λογοκρίνει τη διοικητική αρχή μόνο για το λόγο αυτό»¹²⁴⁴. Από την άλλη πλευρά όμως, ενώ η επιλογή του τόπου διεξαγωγής της διαβούλευσης (ο οποίος είναι συνήθως η περιφέρεια¹²⁴⁵) εντάσσεται στη γενικότερη κατηγορία των ανωτέρω εγγυήσεων διαδικασίας, η πλημμελής τήρηση αυτής της εγγύησης, έχει καταγραφεί ως ουσιώδης αφ' εαυτή σε άλλες έννομες τάξεις. Ενδεικτικά σύμφωνα με τη γαλλική νομολογία, έχει ακυρωθεί διοικητική απόφαση για έργο που αφορούσε λιμνοθάλασσες, οι οποίες ξεκινούσαν από το έδαφος ενός δήμου και κατέληγαν στο έδαφος ενός άλλου. Η απόφαση είχε ορίσει ως τόπο διεξαγωγής το δημαρχείο μόνο της δημοτικής κοινότητας από την οποία ξεκινούσαν οι λιμνοθάλασσες και δεν ανέκλυτε από τα στοιχεία του φακέλου, ότι είχε εκκινηθεί διαδικασία διαβούλευσης και στη δημοτική κοινότητα στην οποία κατέληγαν οι λιμνοθάλασσες¹²⁴⁶. Η νομολογία δηλαδή περί διαδικαστικών

¹²⁴³ Ibid. Υιοθετείται παραπλήσια θέση και στη ΣτΕ Ολ 1761/2019 σκ. 20-21, παρά και την ύπαρξη μειοψηφίας, η οποία θεωρεί ότι κατά την περίοδο αυτή εισήχθη εξαίρεση άνευ αποχρώντος λόγου «στη ΣτΕ Ολ 1761/2019 σκ. 20-21 «Κατά την ειδικότερη γνώμη των Συμβούλων Γ. Ποταμιά, Γ. Τσιμέκα, Όλ. Ζύγουρα, Θ. Αραβάνη, Όλ. Παπαδοπούλου και Μ. Σωτηροπούλου, η διάταξη του άρθρου 2 παρ. 4 του ν. 4062/2012 μειώνει την προθεσμία διατύπωσης των απόψεων και παρατηρήσεων των πολιτών κατά δέκα ημέρες και, με τον τρόπο αυτό, εισάγει εξαίρεση από τον γενικό κανόνα του άρθρου 7 παρ. 4.2. της ΚΥΑ 107017/28.8.2016, το οποίο προβλέπει τριακονθήμερη προθεσμία για τον σκοπό αυτό. Η σύντημη κατά το ένα τρίτο της εν λόγω προθεσμίας, η οποία τίθεται ως γενικός κανόνας για κάθε είδους σχέδιο ή πρόγραμμα, ακόμη, δηλαδή, και για σχέδια ή προγράμματα πολύ μικρότερης εμβέλειας από το συγκεκριμένο ΣΟΑ, θεσπίζεται άνευ αποχρώντος λόγου, αφού η επιτάχυνση της αξιοποίησης της όλης έκτασης του ΜΠΕΑ κατά δέκα μόλις ημέρες δεν δικαιολογεί τη δραστική μείωση του χρόνου διαβούλευσης, ήδη ορισθέντος, κατά τον γενικό κανόνα, στο απολύτως εύλογο χρονικό όριο των τριάντα ημερών, και, υπό την έννοια αυτή, είναι αντίθετη τόσο στην οδηγία 2001/42/ΕΚ, όσο και στην προαναφερθείσα Σύμβαση του Άαρχους, η οποία, κυρωθείσα με το άρθρο πρώτο του ν. 3422/2005, έχει ισχύ υπέρτερη του κοινού νόμου. Το προσβαλλόμενο διάταγμα, όμως, δεν αποβαίνει ακυρωτέο εκ του λόγου αυτού, διότι η τεθείσα αρχικώς εικοσαήμερη προθεσμία, την οποία η Διοίκηση αρνήθηκε, κατά τα προαναφερόμενα να παρατείνει, δεν θεωρήθηκε, πάντως, αποκλειστική και, για τον λόγο αυτό, η αρμόδια ΔΙΠΑ εξακολούθησε να δέχεται γνωμοδοτήσεις φορέων και να αξιολογεί τις διατυπωθείσες απόψεις και μετά την πάροδο της προθεσμίας αυτής.»

¹²⁴⁴ René Hostiou, Fascicule 120: Enquêtes Publiques, όπ.π. « *Faute de disposition textuelle relative à la période durant laquelle doit se dérouler l'enquête, et la directive du 14 mai 1976 (JO 19 mai 1976, p. 2986), qui recommande, sauf si l'opération intéresse les touristes, de ne pas faire coïncider l'enquête publique avec les périodes de vacances d'été ou d'hiver, n'ayant pas valeur réglementaire, le juge procède à une vérification in concreto, au cas par cas, de l'adéquation de la période choisie avec l'objet de l'enquête, ne censurant toutefois jamais l'autorité administrative pour ce seul motif (CE, 27 févr. 1970, Chenu et a. : Lebon, p. 148. – CE, 21 janv. 1981, Henry et a. : Dr. et ville 1981, n° 11, p. 53, note F. Bouyssou. – CE, 5 juin 1981, Assoc. fédérative régionale de protection de la nature et a. : CJEG 1981, p. 158, concl. Y. Robineau. – CE, 28 juill. 1993, n° 130657, min. Equip., Log., Transports et Espace c/ Lurton et a., pour une enquête pendant la durée des congés d'été. – CE, 9 nov. 1994, Assoc. Juvignac-la-Plaine-environnement : Rev. jur. env. 1995, p. 158, obs. R.H. – CE, 28 juill. 2004, n° 256511, Assoc. défense environnement : JurisData n° 2004-067290 ; Collectivités-Intercommunalité 2004, comm. 213, note L. Erstein).»*

¹²⁴⁵ René Hostiou, Fascicule 120: Enquêtes Publiques, όπ.π.,

¹²⁴⁶ CAA Bordeaux, 1^e chambre, υπ' αριθμ. 96BX02029 απόφαση της 6^{ης} Ιουλίου 2000, σκ. 3 « *Considérant que l'arrêté attaqué du 31 mai 1991 autorisant l'extension de la station d'épuration implantée sur la commune de Couarde-en-Ré a été pris au vu des résultats de l'enquête publique préalable valant enquête hydraulique dont le préfet de la Charente-Maritime a prescrit l'ouverture par arrêté en date du 4 mai 1990 ; que cette extension consistait notamment en la réalisation de lagunes de finition au lieu-dit "La Batterie" sur le territoire de la commune de Bois-Plage-en-Ré ; que, si ledit arrêté a désigné la mairie de la commune de la Couarde-sur-Mer comme lieu d'enquête, il ne ressort pas des pièces produites que l'enquête préalable ait été ouverte à Bois-Plage-en-Ré sur le territoire de laquelle devaient être réalisées les lagunes de finition ; que, par suite, Mme Z... et Mme X... sont fondées à soutenir que l'arrêté attaqué du 31 mai 1991 a été pris au terme d'une procédure irrégulière et doit être annulé ;»*

εγγυήσεων δεν είναι πάγια· δεν υποδεικνύει σταθερά την αναστολή της διαδικασίας και αναπομπή της πράξης προς τη διοίκηση για διόρθωση.

Ακόμη, μπορεί να καθίσταται πλημμελής ο σχεδιασμός διαβουλευτικής διαδικασίας, όταν δεν περιλαμβάνει κάθε κατάλληλο μέτρο, που προστατεύει το αποτέλεσμα αυτής. Μια τέτοια περίπτωση υπάρχει για παράδειγμα, όταν δε λαμβάνεται κάποιο μέτρο, ώστε κάποιος να ασκήσει, πολλάκις, άνευ ελέγχου δικαίωμα για υποβολή παρατηρήσεων (όταν τούτο επιτρέπεται άπαξ στο πλαίσιο της διαβουλευτικής διαδικασίας) ή με σκοπό να εμποδιστεί η λήψη σχολίων ή παρατηρήσεων, που δίδονται από άτομα που βρίσκονται εκτός του οριοθετημένου κύκλου των μελών της διαβούλευσης¹²⁴⁷. Η θέσπιση όμως κατά το σχεδιασμό ειδικών προϋποθέσεων επαλήθευσης των προσώπων που εκφράζουν γνώμη, όπως η απαίτηση για παροχή ενός αριθμού κινητού τηλεφώνου και μιας διεύθυνσης ηλεκτρονικού ταχυδρομείου δικαιολογούν την «ειλικρίνεια» του αποτελέσματος της διαβούλευσης¹²⁴⁸. Επίσης, όταν η «περίμετρος» του κοινού δεν καθορίζεται από νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις, η διοίκηση οφείλει «να συμμορφώνεται με την αρχή της ισότητας και να εγγυάται στον καθένα μία αμερόληπτη μεταχείριση»¹²⁴⁹. Επιπρόσθετα, δεν είναι παράνομη και δε στερείται σχετικότητας η οριοθέτηση του κοινού, στην οποία συμπεριλαμβάνονται εντός του κύκλου του ενδιαφερομένου κοινού πέραν των ενηλίκων και ανηλίκων κατοίκων της περιοχής και οι άνθρωποι, που δεν κατοικούσαν στη νέα περιοχή, οι οποίοι δήλωναν όμως ότι έχουν εκεί ένα σύνδεσμο, λαμβάνοντας υπόψη το σκοπό της διαβούλευσης¹²⁵⁰. Αυτό συμβαίνει, γιατί ο καθορισμός των συμμετεχόντων πρέπει να είναι σχετικός με το αντικείμενο της διαβούλευσης¹²⁵¹, το οποίο προκύπτει βάσει των όρων της συζήτησης¹²⁵². Φαίνεται, με άλλες λέξεις, ότι το περιεχόμενο της διαβουλευτικής πρότασης και της υπό έκδοση πράξης διαπερνούν τη συζήτηση περί αναγκαιότητας των διαδικαστικών εγγυήσεων και ως εκ τούτου του ακυρωτικού αποτελέσματός αυτών.

Ακύρωση επίσης της διαβουλευτικής διαδικασίας, ήδη από το στάδιο του σχεδιασμού αυτής, επιφέρει και η έλλειψη αυτοτέλειας της δημόσιας αρχής, που διεξάγει διαβουλεύσεις από την αρχή σχεδιασμού. Το ερώτημα αυτό αντιμετωπίστηκε, ειδικότερα, στη νομολογία του ΔΕΕ. Το Δικαστήριο αναγνώρισε συγκεκριμένα ως προϋπόθεση νόμιμης διαβουλευτικής διαδικασίας την τήρηση λειτουργικής αυτοτέλειας. Στο πλαίσιο ΣΠΕ, το ΔΕΕ έχει κρίνει ότι επί τη βάση του άρθρου 6 παρ. 3 της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ δεν επιβάλλεται η σύσταση ή ο καθορισμός νέας αρχής, για τη διενέργεια των διαβουλεύσεων. Τούτο συμβαίνει υπό την προϋπόθεση της

¹²⁴⁷ CE Contentieux, υπ' αριθμ. 403928 απόφαση της 19 Ιουλίου 2017, σκ. 16

¹²⁴⁸ Ibid, σκ. 22

¹²⁴⁹ Ibid, σκ.14 Σύμφωνα με το άρθρο L. 131-1 του κώδικα σχέσεων μεταξύ του κοινού και της διοίκησης: Όταν η διοίκηση αποφασίσει να συμπεριλάβει το κοινό στο σχεδιασμό μιας μεταρρύθμισης ή στην επεξεργασία ενός έργου ή μιας απόφασης δημοσιοποιεί τις λεπτομέρειες αυτής της διαδικασίας, θέτει στη διάθεση των προσώπων σχετικές πληροφορίες, τους παρέχει εύλογο χρονικό διάστημα, για να συμμετάσχουν και επαγρυπνεί έτσι ώστε τα αποτελέσματα ή οι σκοπούμενες επακόλουθες ενέργειες να δημοσιοποιηθούν στο κατάλληλο χρονικό σημείο. Με βάση, επίσης, το άρθρο L. 100-2 του ίδιου κώδικα, η διοίκηση πρέπει να «συμμορφώνεται με την αρχή της ισότητας και εγγυάται στον καθένα μία αμερόληπτη μεταχείριση».

¹²⁵⁰ Ibid, σκ. 19

¹²⁵¹ Ibid, σκ. 16

¹²⁵² Ibid, σκ. 13 «Από τους όρους της συζήτησης του της 15ης Απριλίου 2016 προκύπτει ότι το Περιφερειακό Συμβούλιο αποφάσισε να οργανώσει μια "ευρεία διαβούλευση ανοικτή σε όλους όσους έχουν ηλικία άνω των 15 ετών που κατοικούν "στην περιοχή "ή δήλωσαν ότι έχουν με αυτήν το "σύνδεσμο" τους, για να συσχετίσει σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις που έχει ορίσει το ίδιο, το κοινό κατά την επεξεργασία της γνωμοδότησης σχετικής με το όνομα της περιοχής δια διατάγματος. Μια τέτοια διαδικασία δεν αποτελεί τοπικό δημοψήφισμα ή διαβούλευση εκλογέων σε σχέδιο απόφασης και δεν εμπίπτει στις διατάξεις των άρθρων LO. 1112-1 και I. 1112-15 του γενικού κώδικα των τοπικών αρχών»

λειτουργικής διάκρισης των υπηρεσιών της αρχής, η οποία είναι επιφορτισμένη με τη διενέργεια διαβουλεύσεων, σε περιβαλλοντολογικά θέματα. Επομένως, θα πρέπει να υπάρχει πραγματική αυτοτέλεια μιας εσωτερικής διοικητικής υπηρεσίας της. Με αυτό τον τρόπο, θα καθίσταται εφικτή η αντικειμενική έκφραση γνώμης της επί του σχεδίου ή προγράμματος που εκπονεί η αρχή στην οποία οργανικά ανήκει, η εσωτερική υπηρεσία¹²⁵³. Ωστόσο, σύμφωνα με την άποψη του Γενικού Εισαγγελέως Yves BOT: «η δομή της διαδικασίας διαβουλεύσεως αποβλέπει στη διατύπωση της εμπειριστατωμένης γνώμης εκ μέρους μιας αρχής η οποία έχει περιβαλλοντική αρμοδιότητα και, κυρίως, ενδιαφέρεται άμεσα για τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις του σχεδίου.... [η αρμόδια αρχή] πρέπει να [είναι] σε θέση να επικρίνει τις εκτιμήσεις και τις επιλογές της αρχής που είναι αρμόδια για την εκπόνηση του σχεδίου, προτείνοντας, βάσει της τεχνογνωσίας και των αρμοδιοτήτων της, τροποποιήσεις και εναλλακτικές λύσεις... “είναι πασιφανές ότι ένα όργανο δεν μπορεί να διαβουλευτεί με τον εαυτό του”... δεν μπορεί μια δημόσια αρχή να είναι αρμόδια για διαβούλευση σχετικά με τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις του σχεδίου το οποίο εκπόνησε η ίδια»¹²⁵⁴.

Ο ορισμός της δημόσιας αρχής μπορεί μάλιστα να γίνει και ανά περίπτωση¹²⁵⁵. Ενδεικτικά, στη γαλλική έννομη τάξη, είναι αποδεκτή στη νομολογία η άποψη περί ανάθεσης αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο της ίδιας αρχής, εφόσον δεν παραβιάζονται οι προϋποθέσεις αυτονομίας¹²⁵⁶. Παρά ταύτα, ορίζεται ότι εκ του νόμου για ορισμένα είδη διαβούλευσης¹²⁵⁷, ένας επίτροπος ή μία επιτροπή διαβούλευσης με «ευρεία αρμοδιότητα» για τη διεξαγωγή της¹²⁵⁸. Το γεγονός αυτό, όμως, έχει γεννήσει μία σειρά από περαιτέρω αντιδικίες, ως προς τη

¹²⁵³ ΔΕΕ, Department of the Environment for Northern Ireland κατά Seaport (NI) Ltd και λοιπών, C-474/10, Απόφαση του Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 20ής Οκτωβρίου 2011, ECLI: ECLI:EU:C:2011:681, σκ. 41-43

¹²⁵⁴ ΔΕΕ, Department of the Environment for Northern Ireland κατά Seaport (NI) Ltd και λοιπών, C-474/10, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Yves Bot της 14ης Ιουλίου 2011, ECLI: ECLI:EU:C:2011:490, σκ. 31. Σημειώνει δε στη σκ. 31 «Τυχόν αποδοχή της αντίθετης απόψεως θα καθιστούσε, κατά τη γνώμη μου, τη διαδικασία διαβουλεύσεως άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας και θα παρακόλυε την επιδίωξη των σκοπών του νομοθέτη της Ένωσης»

¹²⁵⁵ Ibid, σκ. 39 και 7.13-15 Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την εφαρμογή της Οδηγίας

¹²⁵⁶ Χαρακτηριστικά, έχει κριθεί ότι σκοπός της Οδηγίας της 13ης Δεκεμβρίου 2011 είναι να εξασφαλίσει ότι μια αρχή που διαθέτει εμπειρία σε θέματα περιβάλλοντος, θα είναι σε θέση να διατυπώσει αντικειμενική γνώμη σχετικά με την εκτίμηση των επιπτώσεων δημοσίων ή ιδιωτικών έργων, προκειμένου να συνδράμει έτσι ώστε η αρμόδια αρχή για την έκδοση της άδειας να κατανοήσει σωστά τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις, με βάση αξιόπιστες και πλήρεις πληροφορίες. Η επιδίωξη του σκοπού αυτού ουδόλως εμποδίζει την αρχή που είναι υπεύθυνη για τη χορήγηση της γνώμης, να είναι αρμόδια να εξετάσει το αίτημα εγκρίσης, υπό την προϋπόθεση ότι η εκπλήρωση της αποστολής αυτής δεν της στερεί την αυτονομία της έναντι της αρμόδιας αρχής για την έκδοση της άδειας. Βλ. CAA Nantes, 2ème chambre, υπ' αριθμ. 17NT00895-17NT00932 απόφαση της 01 Φεβρουαρίου 2019, <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 18-03-2019), σκ.16,

¹²⁵⁷ Βλ. λ.χ άρθρο L123-4 <https://www.legifrance.gouv.fr> (τ. πρόσβαση στις 18-03-2019) «Dans chaque département, une commission présidée par le président du tribunal administratif ou le conseiller qu'il délègue établit une liste d'aptitude des commissaires enquêteurs. Cette liste est rendue publique et fait l'objet d'au moins une révision annuelle. Peut être radié de cette liste tout commissaire enquêteur ayant manqué aux obligations définies à l'article L. 123-15.

L'enquête est conduite, selon la nature et l'importance des opérations, par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête choisi par le président du tribunal administratif ou le conseiller délégué par lui à cette fin parmi les personnes figurant sur les listes d'aptitude. Son choix n'est pas limité aux listes des départements faisant partie du ressort du tribunal. Le président du tribunal administratif ou le conseiller délégué par lui nomme un ou plusieurs suppléants au commissaire enquêteur ou aux membres de la commission d'enquête.»

¹²⁵⁸ René Hostiou, Fascicule 120: Enquêtes Publiques, όπ.π., «Le commissaire enquêteur, désigné par le président du tribunal administratif (enquêtes environnementales et enquêtes préalables à une DUP) ou par le préfet (enquêtes relevant du Code des relations entre le public et l'administration) pour suivre l'enquête publique, est investi de larges pouvoirs concernant la conduite de cette enquête»

νομιμοποίηση¹²⁵⁹ ή τις εγγυήσεις αμεροληψίας¹²⁶⁰ των φορέων, αντίστοιχα, της αρμοδιότητας αυτής.

Εν γένει, στα παραδείγματα αυτά οι διαδικαστικές εγγυήσεις για υποβολή σχολίων, κρίνονται περισσότερο σε επίπεδο πραγματικών περιστατικών. Ωστόσο, προτείνεται από τον Γενικό Εισαγγελέα, παρά την ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας, να προσδιορίζονται με σαφήνεια εκ του νόμου οι εγγυήσεις αυτές, για τη διεξαγωγή της διαβούλευσης¹²⁶¹. Αυτό συμβαίνει γιατί, όταν επαφίεται στην διακριτική ευχέρεια της αρμόδιας για την εκπόνηση του έργου αρχής, ο προσδιορισμός αυτών (για παράδειγμα της προθεσμίας υποβολής σχολίων για τη διεξαγωγή της διαβούλευσης) τίθεται ζήτημα σε ορισμένες περιπτώσεις τήρησης της αρχής της ασφάλειας δικαίου¹²⁶². Στην ελληνική έννομη τάξη, ένα τέτοιο ενδεχόμενο είναι πιθανό. Πρόβλημα δηλαδή ασφάλειας δικαίου, ενδέχεται να ανακύψει αναφορικά με την τήρηση «*εύλογης προθεσμίας*», καθώς το εύρος της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, για τον καθορισμό αυτών των προϋποθέσεων, δεν είναι το ίδιο για όλες τις περιπτώσεις. Ενδεικτικά, η Π.Α.Ε.¹²⁶³ διεξάγει διαβούλευση «*εντός εύλογου χρόνου*»¹²⁶⁴, ενώ κατά την Έγκριση Περιβαλλοντικών Όρων, η διαβούλευση διεξάγεται εντός συγκεκριμένων προθεσμιών¹²⁶⁵.

¹²⁵⁹ René Hostiou, Fascicule 120: Enquêtes Publiques, όπ.π., «...*Il avait été jugé que le rejet de la candidature d'un postulant à une inscription sur ces listes d'aptitude fait l'objet d'un contrôle « minimum » du juge (TA Nantes, 11 mai 2000, Daniel Auburtun : Rev. jur. env. 2001, p. 120, obs. J.-C. H.). Cette jurisprudence est maintenue. Le juge n'exerce qu'un contrôle restreint à l'erreur manifeste d'appréciation sur la sélection opérée par la commission et notamment sur la comparaison qu'elle peut être amenée à faire concernant les mérites respectifs des différents candidats (CAA Nantes, 1er févr. 2013, n° 11NT02244, M. A. : Rev. jur. env. 2014, n° 1, p. 147, obs. J.-C. H.).* *Aux termes de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010(C. envir., art. L. 123-4), "l'enquête est conduite, selon la nature et l'importance des opérations, par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête".L'article R. 123-5 du Code de l'environnement précise qu'au cas où il s'agit d'une commission d'enquête, les membres de celle-ci doivent être en nombre impair (TA Rouen, 12 juin 1998, Assoc. protection environnement forêt du parc : Rev. jur. env. 1999, p. 120, obs. J.-C. Hélin). Le respect du principe d'imparité de la commission fait l'objet d'une interprétation stricte (concl. M. Sanson sur CE, ass., 3 mars 1993, Cne Saint-Germain-en-Laye : CJEG 1993, p. 360. – TA Nantes, 16 mars 1998, Assoc. Les amis saumurois de l'écologie : Gaz. Pal. 30 sept.-1er oct. 1998, p. 29)* *Alors que la loi Bouchardeau ne contenait aucune disposition particulière à cet égard, les textes d'application avaient évoqué la possibilité de désigner, dans les mêmes conditions que pour les titulaires, un ou plusieurs suppléants qui "remplacent les titulaires en cas d'empêchement de ces derniers et exercent alors leurs fonctions jusqu'au terme de la procédure"(C. envir., art. R. 123-8. – C. expr., art. R. 11-14-3, dernier al.).Il a été jugé que ces dispositions interdisaient une participation effective du ou des suppléants à la rédaction du rapport et à la discussion des conclusions (TA Nantes, 4 mars 1991, Assoc. défense c/ Aéroport Angers-Seiches-sur-le-Loir : Rev. jur. env. 1991, n° 3, p. 389, obs. R. Romi ; Rev. jur. Ouest 1991, n° 4, p. 538, note R. Hostiou. – TA Dijon, 29 juill. 1997, Assoc. défense environnement Dorcynois c/ préfet Dpt Nièvre : Rev. jur. env. 1998, p. 122, obs. J.-C. H.).....»*

¹²⁶⁰ René Hostiou, Fascicule 120: Enquêtes Publiques, όπ.π., «*Le soutien apporté par le député-maire au président de la commission d'enquête et l'existence entre ceux-ci de liens politiques, alors que dans le rapport d'enquête n'avaient été examinées que de manière particulièrement succincte les nombreuses observations hostiles au projet, conduisent le juge à conclure à l'irrégularité de la procédure d'enquête publique en raison de l'intérêt personnel du président de la commission à l'opération et de l'absence d'impartialité de ce dernier dans la conduite de l'opération (CAA Nancy, 1er mars 2004, n° 99NC00932, Sté Cedilor : JurisData n° 2004-240029 ; LPA 14 juin 2005, n° 117, p. 20, note R. Allemand ; JCP A 2004, 1339, note Ph. Billet ; Rev. jur. env. 2005, n° 1, p. 104, obs. R. Hostiou)*»

¹²⁶¹ ΔΕΕ, Department of the Environment for Northern Ireland κατά Seaport (NI) Ltd και λοιπών, C-474/10, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Yves Bot της 14ης Ιουλίου 2011,όπ.π., σκ. 43

¹²⁶² Ibid

¹²⁶³ Ν. 4001/2011, Άρθρο 29 «*Η δημόσια διαβούλευση διεξάγεται για εύλογο χρονικό διάστημα*»

¹²⁶⁴ Σχετικές διατάξεις ανευρίσκονται στο ενωσιακό δίκαιο λ.χ. στην Οδηγία 2003/35/ΕΚ, αλλά και σε άλλες πηγές, όπως η Οδηγία 2000/60/ΕΚ. Αντιστοίχως, στο ενωσιακό δίκαιο, το άρθρο 6, παρ. 2, της Οδηγίας 2001/42 για τη Σ.Π.Ε. έχει την έννοια ότι η προθεσμία πρέπει να είναι εύλογη και να παρέχει, συνεπώς, στο ενδιαφερόμενο κοινό μια πραγματική ευκαιρία να εκφράσει εγκαίρως τη γνώμη του επί του συγκεκριμένου σχεδίου ή προγράμματος και επί της περιβαλλοντικής μελέτης. Στην ελληνική έννομη τάξη στην Κ.Υ.Α. 1649/45/15-01-2014, η οποία ρυθμίζει την περιβαλλοντική διαβούλευση, προβλέπεται ενημέρωση του κοινού σε πρώιμο στάδιο της διαδικασίας διαβούλευσης, καθώς και κατά τη διάρκεια αυτής. Εντούτοις, κατά τη διαδικασία ανανέωσης ή τροποποίησης

Παρά ταύτα, είναι δυνατόν από το συνδυασμό σχετικών με την αρμοδιότητα διατάξεων, να προκύψει ότι ο χαρακτηρισμός της προθεσμίας ως αποκλειστικής έχει την έννοια της έντονης υπόδειξης προς τη διοίκηση για ταχεία ενέργεια¹²⁶⁶.

2.3.2.2. Τα ουσιαστικά σφάλματα κατά τη διεξαγωγή της διαδικασίας έως την έκδοση διοικητικής απόφασης

Σε πρώτο πλαίσιο, η επιμέρους διαδικασία της δημοσίας διαβούλευσης, δηλαδή η συλλογή και ανάλυση των σχολίων του ενδιαφερομένου κοινού ή του κοινού, συνιστά μία δοκιμασία αποτελεσματικότητας του αρχικού σχεδιασμού της διαβούλευσης. Γι' αυτό το λόγο, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου διατρέχει συχνά τις αποφάσεις που αφορούν στην επιμέρους διαβουλευτική διαδικασία. Άλλωστε, η αρχή της διαδικαστικής δικαιοσύνης απαιτεί προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, για δύο λόγους: «από τη μία πλευρά, η απογοήτευση μιας προσδοκίας, μπορεί να προκαλέσει σημαντική βλάβη σε ένα άτομο που έχει βασιστεί στην εκπλήρωσή της (η θεωρία εξάρτησης)· από την άλλη πλευρά, οι προσδοκίες αποτελούν κεντρική πτυχή της ασφάλειας δικαίου και επομένως της ατομικής αυτονομίας (η θεωρία του κράτους δικαίου)»¹²⁶⁷.

Αναλυτικά, στην υπόθεση R. (on the application of Greenpeace Ltd) V. Secretary of State for Trade and Industry¹²⁶⁸, η αγγλική κυβέρνηση είχε εκδώσει μία Λευκή Βίβλο για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας στο Ηνωμένο Βασίλειο, σχετικά με τη χρήση νέων πυρηνικών σταθμών ηλεκτροπαραγωγής. Η Λευκή αυτή Βίβλος υποδείκνυε ότι επρόκειτο να υπάρξει «η πληρέστατη δημόσια διαβούλευση» («the fullest public consultation»), πριν η κυβέρνηση λάβει οποιαδήποτε απόφαση να αλλάξει την πολιτική της. Ακολούθως, με απόφαση του Υπουργού Εμπορίας και Βιομηχανίας, ανακοινώθηκε η αναθεώρηση της Λευκής Βίβλου και εκδόθηκε «ένα έγγραφο διαβούλευσης ή έγγραφο για μια ενεργειακή ανασκόπηση σχετικά με την εξασφάλιση μακροπρόθεσμης οικονομικά προσιτής ενέργειας στο Ηνωμένο Βασίλειο, συμπεριλαμβανομένης της χρήσης ηλεκτρικής ενέργειας που παράγεται από νέα κατασκευή πυρηνικής ενέργειας»¹²⁶⁹. Η διαβούλευση αυτή ήταν ανοιχτή σε όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένων των μελών του κοινού και είχε διάρκεια δώδεκα εβδομάδες.

Κατόπιν αυτής της διαβούλευσης, δημοσιεύτηκε από το Υπουργείο μια έκθεση ενεργειακής αναθεώρησης. Σύμφωνα με αυτή αποφασίστηκε, μεταξύ άλλων, ότι η παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας θα στηριχθεί στη νέα πυρηνική κατασκευή, ως τμήμα του μελλοντικού συνδυασμού των πηγών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας του Ηνωμένου Βασιλείου. Ωστόσο, η

απόφασης, αν και προβλέπει δημοσιοποίηση στο πλαίσιο διαδικασίας ενημέρωσης κοινού, δεν υποχρεώνει σε διαδικασία διαβούλευσης. Αν πάρα ταύτα χωρέσει διαβούλευση, τότε εφαρμόζονται κατ' αναλογία οι διατάξεις του άρθρου 5 της Κ.Υ.Α ως γενικότερες ελλείπει ειδικής διάταξης.

¹²⁶⁵ Βλ. Ν. 4014/2011, άρθρο 3, όπως τροποποιήθηκε με Ν. 4685/2020. Για τη ΣΜΠΕ τίθεται προθεσμία τριάντα (30) ημερών από τη δημοσίευση της πρόσκλησης προς το ενδιαφερόμενο κοινό για υποβολή απόψεων (Βλ. Άρθρο 7 Κ.Υ.Α. 107017/05-09-2006).

¹²⁶⁶ ΣΕ 2079/1987, 2003/2010, Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Τόμος Ι, εκδ.15η Νομική Βιβλιοθήκη 2017, σελ. 137

¹²⁶⁷ Søren J. Schönberg, Legitimate Expectations in Administrative Law, Εκδ. Oxford University Press 2000, σελ. 237

¹²⁶⁸ R. (on the application of Greenpeace Ltd) v Secretary of State for Trade and Industry, Queen's Bench Division (Administrative Court) 15 February 2007 [2007] EWHC 311 (Admin); [2007] 2 WLUK 394; [2007] Env. L.R. 29; [2007] J.P.L. 1314; [2007] N.P.C. 21; Times, February 20, 2007;

¹²⁶⁹ Case Analysis, R. (on the application of Greenpeace Ltd) v Secretary of State for Trade and Industry, login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 26-03-2019)

Greenpeace αιτήθηκε την ακύρωση της απόφασης αυτής, υποστηρίζοντας ότι παραβιάστηκε η «δικαιολογημένη προσδοκία» του κοινού ότι θα υπήρχε «πλήρης» διαβούλευση πριν από μια απόφαση, όπως η υπό κρίση. Η παραβίαση αυτή στηριζόταν στο δεδομένο ότι η κυβέρνηση είχε υποσχεθεί να υπάρξει πληρέστατη δημόσια διαβούλευση προτού καταλήξει σε οποιαδήποτε απόφαση για αλλαγή πολιτική της, αναφορικά με την νέα πυρηνική κατασκευή.

Πρόσθετα δε, υπογραμμίστηκε ότι αυτή η εύλογη προσδοκία παραβιάστηκε, δεδομένου ότι ο ρόλος του «εγγράφου διαβούλευσης» στη συμμετοχική διαδικασία, ήταν ο ρόλος ενός «*Τεύχους Ζητημάτων*». Το τεύχος αυτό ζητούσε από τους διαβουλευόμενους να εκφράσουν τις απόψεις τους, σχετικά με τα δέοντα προς εξέταση ζητήματα, όταν θα λαμβανόταν μία απόφαση σχετικά με το αν πρέπει να ληφθεί υπόψη ή όχι μια επιλογή κατασκευής πυρηνικών. Επιπλέον, δεν επρόκειτο για διαβούλευση επί του ουσιαστούς ζητήματος, δηλαδή του ερωτήματος εάν έπρεπε να υποστηριχθεί η νέα κατασκευή πυρηνικών¹²⁷⁰.

Εν προκειμένω, το δικαστήριο ακύρωσε την Υπουργική Απόφαση. Πρώτα, έκρινε ότι τίποτα λιγότερο από μία δέσμευση της κυβέρνησης για «*πληρέστατη*» δημόσια διαβούλευση εναρμονιζόταν με τη Συνθήκη του Ωρχους¹²⁷¹.

Συγκεκριμένα, θεώρησε ότι ο σκοπός του εγγράφου διαβούλευσης ήταν ασαφής. Αποδόθηκε σε αυτό η «εμφάνιση» ενός εγγράφου ζητημάτων, δηλαδή ενός προκαταρκτικού σταδίου της συμμετοχικής διαδικασίας, το οποίο επρόκειτο να ακολουθήσει ένα «έγγραφο διαβούλευσης». Ως έγγραφο εργασίας, το «έγγραφο διαβούλευσης» ήταν ικανοποιητικό, αλλά το «έγγραφο διαβούλευσης» για ένα ζήτημα τόσο σημαντικό και περίπλοκο, όπως το υπό κρίση, ήταν «*προφανώς ακατάλληλο*»¹²⁷². Επομένως, σύμφωνα με τη δικαστική κρίση, δεν υπήρξε αποτελεσματικά καμία συζήτηση για τους δημόσιους προβληματισμούς, που θα εφαρμοζόταν για την κατασκευή πυρηνικών. Από την άλλη πλευρά, η περίοδος διαβουλεύσεων, θεωρήθηκε ότι ήταν ανεπαρκής και δεν μπορούσε επίσης να ειπωθεί ότι μετά την περίοδο διαβούλευσης, η απόφαση του Υπουργού αναμενόταν ευλόγως από τα διαβουλευόμενα μέρη. Τα μέρη αυτά έλαβαν υπόψη το έγγραφο διαβούλευσης με τον τρόπο που παρουσιάστηκε αρχικά και στηρίχθηκαν σε αυτό.

Με άλλα λόγια, φαίνεται ότι από τη στιγμή που αρχίζει να εμπλέκεται το κοινό στη διοικητική διαδικασία, η διοίκηση δεσμεύεται από τις υποσχέσεις που έχει προαναγγείλει, κατά το σχεδιασμό της διαβούλευσης.

Παρά ταύτα, η νομολογία δε συνδέει απόλυτα το στάδιο του σχεδιασμού με το στάδιο διεξαγωγής της διαβούλευσης. Στην ελληνική νομολογία, το αρχικό κείμενο δε θεωρείται πάντα δεσμευτικό, ούτε και ο νόμος τάσσει πάντα αυστηρές προϋποθέσεις για την επεξεργασία του¹²⁷³.

¹²⁷⁰ Ibid

¹²⁷¹ Ibid

¹²⁷² «*manifestly inadequate*» Βλ. Case Analysis, R. (on the application of Greenpeace Ltd) v Secretary of State for Trade and Industry και Paul Thompson, Consultation and the authorisation of major infrastructure projects, *Journal of Planning & Environment Law* Τεύχος 2 εκδ. Sweet & Maxwell 2009, σελ. 181

¹²⁷³ ΣτΕ Β' 3828/2014 (ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ) «14. Επειδή, σύμφωνα με την εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 29 παρ. 6 του ν. 3431/2006, της εκδόσεως του Κανονισμού καθορισμού τελών διέλευσης και τελών χρήσεως δικαιωμάτων διέλευσης πρέπει να προηγηθεί δημόσια διαβούλευση κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 17 του ίδιου νόμου. Η δημόσια αυτή διαβούλευση, που προβλέπεται ως μέσο καλής νομοθέτησης, αποτελεί μορφή δημοσίου διαλόγου, έχει δε ως σκοπό της την ενημέρωση των ενδιαφερομένων αναφορικά με σχεδιαζόμενη ρύθμιση και την παροχή δυνατότητας σχολιασμού σχετικά με τον στόχο και το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα της εν λόγω ρυθμίσεως (βλ. άρθρ. 17 παρ.1 του ν. 3431/2006 και την κατ' εξουσιοδότηση της παρ.2 του άρθρου αυτού εκδοθείσα υπ' αριθμ. 375/10/14.2.2006 απόφαση της ΕΕΤΤ "Κανονισμός διαδικασίας δημόσιας διαβούλευσης", ΦΕΚ Β'314, πρβλ. και άρθρ. 5 επόμε. ν. 4048/2012 για τις αρχές, διαδικασίες και τα μέσα καλής νομοθέτησης, ΦΕΚ Α'34), χωρίς ο νόμος να τάσσει, κατ' αρχήν, επί ποινή ακυρότητας ιδιαίτερες τυπικές διαδικασίες για τον τρόπο αποδελτίωσης των υποβαλλομένων από τους ενδιαφερομένους φορείς σχολίων. Ως εκ της φύσεως και του σκοπού της "δημόσιας διαβούλευσης", κατά τα

Στην αγγλική νομολογία δε, έχει κριθεί ότι οι πληροφορίες που παρασχέθηκαν αρχικά πριν από τη διαβούλευση δεν μπορούν να θεωρηθούν ανεπαρκείς, αποκλειστικά μόνο επειδή η δημόσια αρχή, κατόπιν δημόσιας διαβούλευσης, προέβη σε αίτημα λήψης πρόσθετων πληροφοριών, τις οποίες δεν διέθεσε στο κοινό¹²⁷⁴. Επίσης, είναι αποδεκτή η αφαίρεση εναλλακτικών επιλογών από τη διαβουλευτική πρόταση, κατά τη διεξαγωγή της διαδικασίας διαβούλευσης, σε περίπτωση αλλαγής των συνθηκών¹²⁷⁵.

Επιπλέον, η γαλλική νομολογία δεν κρίνει την εγκυρότητα του περιεχόμενου της διαβουλευτικής πρότασης, βάσει του αριθμού των συμμετεχόντων στη διοικητική διαδικασία· αριθμός που υποβλήθηκε ύστερα από το σχεδιασμό της διαβούλευσης. Σύμφωνα με το Γαλλικό Conseil d'Etat «Εάν οι αιτούμενοι εκτιμούν ότι ο αριθμός των γνωμών που έχουν εκφραστεί, για την ακρίβεια 203.993, είναι πολύ χαμηλός, για να είναι αντιπροσωπευτικός της γνώμης του πληθυσμού, μια τέτοια περίπτωση, δεν είναι της φύσης να καταστήσει τη διαβούλευση πλημμελή, εφόσον παρατηρείται ότι οι προϋποθέσεις διοργάνωσης της διαβούλευσης επέτρεπαν σε όλους τους ενδιαφερόμενους να συμμετάσχουν και ότι τα αποτελέσματα της διαβούλευσης δημοσιεύτηκαν.

προεκτεθέντα, το προσχέδιο των διατάξεων που τίθεται σε διαβούλευση δεν είναι δεσμευτικό ως προς το περιεχόμενο της ρυθμίσεως που ενδέχεται τελικώς να υιοθετήσει η ΕΕΤΤ μετά από συνεκτίμηση των υποβληθεισών παρατηρήσεων, προτάσεων και εναλλακτικών λύσεων.

15. Επειδή, εν προκειμένω, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλλου της υποθέσεως, πριν από την έκδοση του προσβαλλομένου Κανονισμού εχώρησε δημοσία διαβούλευση, στην οποία μετέσχε η αιτούμενη εταιρία και υπέβαλε τις απόψεις της, οι οποίες και εκτιμήθηκαν μαζί με αυτές των άλλων ενδιαφερομένων. Ειδικότερα, η ΕΕΤΤ, κατόπιν της υπ' αριθμ. ΑΠ 413/1/5.12.2006 αποφάσεώς της «Διεξαγωγή Δημόσιας Διαβούλευσης για τα Δικαιώματα Διέλευσης», δημοσίευσε ένα «κείμενο βάσης», που περιείχε “τις προτάσεις της επί του σχεδίου κανονισμού καθορισμού των τελών διέλευσης και χρήσης δικαιωμάτων διέλευσης προκειμένου να λάβει απόψεις και σχόλια από όλους τους ενδιαφερομένους φορείς για τα σχετικά ζητήματα”, η δε αιτούμενη εταιρία υπέβαλε τα σχόλιά της με το υπ' αριθμ. 35592/31.1.2007 έγγραφό της. Ακολούθησε η αποδελτίωση των απαντήσεων των φορέων που συμμετέχον στην δημόσια διαβούλευση και, κατόπιν της υπ' αριθμ. ΑΠ 428/020/29.3.2007 αποφάσεως της ΕΕΤΤ, η δημοσιοποίηση σχετικής εκθέσεως. Στη συνέχεια και, ενώ η παράλληλη διαδικασία για την έκδοση κοινής υπουργικής αποφάσεως προς ρύθμιση των διαδικασιών χορηγήσεως δικαιωμάτων διέλευσης βάσει της παρ. 4 του άρθρου 29 του ν. 3431/2006 παρετείνετο, η ΕΕΤΤ, με την υπ' αριθμ. ΑΠ 508/146/29.1.2009 απόφασή της, προχώρησε στην εκ νέου διενέργεια δημόσιας διαβούλευσης για τον Κανονισμό που όφειλε να εκδώσει, στο πλαίσιο της οποίας, όπως αναφέρεται στο κείμενο της τελευταίας αυτής αποφάσεώς της, παρουσίασε εκ νέου τις προτάσεις της επί του σχεδίου κανονισμού καθορισμού των τελών διέλευσης και χρήσης δικαιωμάτων διέλευσης “προκειμένου να επικαιροποιήσει απόψεις και σχόλια από όλους τους ενδιαφερομένους φορείς για τα σχετικά ζητήματα”, η δε αιτούμενη υπέβαλε σχετικώς το υπ' αριθμ. 821/379601/9.3.2009 έγγραφό της με τα σχόλιά της. Ακολούθως, η ΕΕΤΤ, κατόπιν της υπ' αριθμ. ΑΠ 524/061/26.5.2009 αποφάσεώς της, δημοσιοποίησε νέα έκθεση όπου παρουσίασε την αποδελτίωση των απαντήσεων όλων των φορέων που συμμετέχον στην τελευταία αυτή διαβούλευση. Οι ανωτέρω διαδικασίες και τα αποτελέσματά τους ελήφθησαν υπ' όψη, κατά τα εκτιθέμενα στο προοίμιο της προσβαλλομένης αποφάσεως (στοιχ. γ,δ,ε,στ,ζ,η), κατά την έκδοση αυτής. Με τα δεδομένα αυτά καμμία πλημμέλεια δεν προκαλεί στον προσβαλλόμενο Κανονισμό η, τυχόν, μέσω “δελτίων τύπου” της ΕΕΤΤ των ετών 2006 και 2007, παρουσίαση του αντικειμένου της σχεδιαζόμενης ρυθμίσεως ως αφορώσης την εγκατάσταση μόνον δικτύων οπτικών ινών, εφ' όσον, πάντως, όπως συνομολογεί η αιτούμενη, οι διατάξεις τόσο του σχεδίου που ετέθη σε διαβούλευση, όσο και του εκδοθέντος Κανονισμού, αφορούν πάσης μορφής δίκτυα και συναφείς ευκολίες. Εξάλλου, τα προβαλλόμενα περί πλημμελούς εκπληρώσεως της υποχρεώσεως προηγούμενης δημοσίας διαβούλευσης λόγω διαφοροποιήσεως - σε σχέση με το προσχέδιο που ετέθη σε διαβούλευση - των τελικών ρυθμίσεων του προσβαλλομένου Κανονισμού, οι οποίες αναφέρονται στην μέθοδο υπολογισμού των επιδικών τελών, στην υποχρέωση χαρτογράφησης του δικτύου και στην υπαγωγή σε τέλη χρήσεως των ήδη υφισταμένων υποδομών, πρέπει, κατά το μέρος που αποδίδουν τυπική παράβαση στην προσβαλλομένη απόφαση της ΕΕΤΤ, να απορριφθούν ως αβάσιμα, σύμφωνα με τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη, ενώ, καθ' ό μέρος πλήττουν ως αδικαιολόγητες τις γενόμενες τροποποιήσεις, συνιστούν αυτοτελείς λόγους ακυρώσεως που ανάγονται στη νομιμότητα των αντιστοιχών τελικών ρυθμίσεων και θα εξεταστούν κατωτέρω.»

¹²⁷⁴ Martin Edwards, EU Integrated Pollution Prevention and Control Directive 96/61/EC - environmental impact assessment - common law duty of fairness, Journal of Planning & Environment Law Τεύχος Ιανουαρίου, εκδ. Sweet & Maxwell 2007, login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 13-02-2019) σελ. 82-117

¹²⁷⁵ R (Bokrosova) v Lambeth London Borough Council [2015] EWHC 3386 (Admin), σκ. 87

Επιπλέον προκύπτει ότι η διαβούλευση αυτή δεν παρουσιάστηκε ως αποφασιστική, αλλά μόνο ως μια ανοιχτή διαβούλευση με σκοπό να διαφωτίσει»¹²⁷⁶.

Επίσης, σε άλλες περιπτώσεις απόκλισης από το αρχικό κείμενο της διαβούλευσης, όπως είναι η λήψη απόφασης για παράταση μίας διαβουλευτικής διαδικασίας, η διοίκηση συνήθως διαθέτει διακριτική ευχέρεια για τη λήψη της σχετικής απόφασης. Σύμφωνα με το Γαλλικό Χάρτη Περιβάλλοντος, στο άρθρο L123-9¹²⁷⁷ ορίζεται ότι η διαβούλευση μπορεί να παραταθεί μετά από αιτιολογημένη πρόταση του Επιτρόπου, ιδίως όταν ο Επίτροπος αποφασίζει να οργανώσει μία διαδικασία πληροφόρησης και ανταλλαγής γνώμης με το κοινό, για το διάστημα της παράτασης. Με βάση τη σχετική νομολογία, ο Επίτροπος μπορεί να αρνηθεί αίτημα παράτασης της δημόσιας διαβούλευσης, εάν δεν τη θεωρεί επωφελή¹²⁷⁸.

Επιπρόσθετα, η περίπτωση κατά την οποία ο Επίτροπος, μετά την περάτωση μιας δημόσιας έρευνας, αποφάσισε να συγκαλέσει τους επικεφαλής των Ενώσεων, που είχαν διατυπώσει παρατηρήσεις κατά τη διάρκεια της διαβούλευσης, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αρκεί, για να θεμελιωθεί ότι έπρεπε να έχει παραταθεί η έρευνα¹²⁷⁹. Στη Γαλλία, ακόμη, επί δημόσιας διαβούλευσης για αιολικό πάρκο, το οποίο ήταν παρακείμενο στα σύνορα δύο Δήμων, έχουν κριθεί τα ακόλουθα:

α) ότι δεν ήταν απαραίτητη η θέσπιση μιας απόφασης για το άνοιγμα της δημόσιας διέλευσης, ειλημμένης από κοινού από τους Νομάρχες των σχετικών υπηρεσιών, καθώς το έργο δεν ενέπιπτε στις σχετικές διατάξεις του άρθρου R. 123-3 του Γαλλικού Κώδικα Περιβάλλοντος¹²⁸⁰ και,

β) ότι συναγόταν «από τα πρακτικά ότι οι κοινότητες που βρίσκονται στο διαμέρισμα της *Viennne* που επρόκειτο να επηρεαστούν από τη λειτουργία του αιολικού πάρκου, είχαν ωφεληθεί από μια αφισοκόλληση της γνωμοδότησης της δημόσιας διαβούλευσης και ότι το αρχείο που υποβλήθηκε στην έρευνα, διαβιβάστηκε στις δημοτικές αίθουσες αυτών των δήμων»¹²⁸¹.

¹²⁷⁶ CE Contentieux, υπ' αριθμ. 403928 της 19 Ιουλίου 2017, σκ. 21

¹²⁷⁷ Βλ. Γαλλικός Κώδικας Περιβάλλοντος, Άρθρο L123-9 (σε ισχύ από 01 Ιανουαρίου 2017) «*La durée de l'enquête publique est fixée par l'autorité compétente chargée de l'ouvrir et de l'organiser. Elle ne peut être inférieure à trente jours pour les projets, plans et programmes faisant l'objet d'une évaluation environnementale. La durée de l'enquête peut être réduite à quinze jours pour un projet, plan ou programme ne faisant pas l'objet d'une évaluation environnementale.*

Par décision motivée, le commissaire enquêteur ou le président de la commission d'enquête peut prolonger l'enquête pour une durée maximale de quinze jours, notamment lorsqu'il décide d'organiser une réunion d'information et d'échange avec le public durant cette période de prolongation de l'enquête. Cette décision est portée à la connaissance du public, au plus tard à la date prévue initialement pour la fin de l'enquête, dans les conditions prévues au I de l'article L. 123-10.»

¹²⁷⁸ René Hostiou, Fascicule 120: Enquêtes Publiques όπ.π. παρ. CE, 16 févr. 1994, n° 129857, Assoc. fédérative régionale pour protection nature. Βλ. και CE, 23 oct. 1995, Assoc. Artus

¹²⁷⁹ René Hostiou, Fascicule 120: Enquêtes Publiques, όπ.π.

¹²⁸⁰ «*I.-Lorsque la décision en vue de laquelle l'enquête est requise relève d'une autorité nationale de l'Etat, sauf disposition particulière, l'ouverture et l'organisation de l'enquête sont assurées par le préfet territorialement compétent.*

II.-Lorsque la décision en vue de laquelle l'enquête est requise relève d'un établissement public de l'Etat comportant des échelons territoriaux dont le préfet de région ou de département est le délégué territorial en vertu de l'article 59-1 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, l'organe exécutif de l'établissement peut déléguer la compétence relative à l'ouverture et à l'organisation de l'enquête à ce préfet.

III.-Lorsque le projet porte sur le territoire de plusieurs communes, départements ou régions, l'enquête peut être ouverte et organisée par une décision conjointe des autorités compétentes pour ouvrir et organiser l'enquête. Dans ce cas, cette décision désigne l'autorité chargée de coordonner l'organisation de l'enquête et d'en centraliser les résultats.», Το άρθρο είναι σε ισχύ από 01-06-2012, αφού τροποποιήθηκε από το άρθρο 3/Διάταγμα n°2011-2018 της 29ης Δεκεμβρίου 2011 <https://www.legifrance.gouv.fr> (τ. πρόσβαση στις 18-03-2019)

¹²⁸¹ CAA Bordeaux, 5ème chambre (formation à 3), υπ' αριθμ. 17BX00719, 17BX00721 απόφαση της 07^{ης} Μαρτίου 2019, σκ. 31

Στη γαλλική έννομη τάξη, επίσης, σφάλματα κατά τη δημοσίευση των πορισμάτων της δημόσιας διαβούλευσης, μετά την ολοκλήρωση αυτής, δε φαίνεται να επηρεάζουν τη νομιμότητα της αρχικής πρότασης. Ο αιτούμενος που επικαλείται τέτοιο σφάλμα και δεν ισχυρίζεται ότι αντιμετώπισε δυσκολίες να εξοικειωθεί ή να λάβει γνώση των εν λόγω εκθέσεων και συμπερασμάτων, η παρατυπία δεν επιφέρει ακυρότητα¹²⁸². Η διακριτική ευχέρεια των διοικητικών οργάνων, δεν είναι πάντα ίδια, σε όλη την επιμέρους διαδικασία (από την έναρξη της δημόσιας διαβούλευσης έως τη λήψη της απόφασης). Πλην όμως, περιορίζεται από τη στιγμή που εμπλέκεται το κοινό στη διοικητική διαδικασία.

Το ζήτημα του εύρους της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης τίθεται και στο πλαίσιο της νομολογίας των διαδικαστικών δικαιωμάτων, που είναι ενεργά κατά τη διεξαγωγή της διαβουλευτικής διαδικασίας και τα οποία περιορίζουν τη δράση της. Το ΔΕΕ έχει θέσει αυστηρές προϋποθέσεις για την αιτιολόγηση της άρνησης της πρόσβασης σε πληροφορίες, κατά τη διεξαγωγή διαβουλευτικής διαδικασίας. Στην απόφαση «Client Earth» ακυρώθηκε η απόφαση της Επιτροπής, για άρνηση πρόσβασης σε πληροφορίες, που λήφθηκε στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 4 παρ. 3 του Κανονισμού 1049/2001, σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής¹²⁸³. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή υποστήριξε ότι η δημοσιοποίηση πληροφοριών, εφόσον έχει διεξαχθεί διαβούλευση από το θεσμικό όργανο, θίγει τις οικείες διαδικασίες λήψης αποφάσεων και τη δυνατότητα επίτευξης του καλύτερου δυνατού συμβιβασμού. Επιπλέον, η δημοσιοποίηση των επίδικων εγγράφων δε δικαιολογούνταν από κανένα υπέρτερο δημόσιο συμφέρον¹²⁸⁴.

Το δημόσιο συμφέρον, που αφορούσε η διαδικασία, θα κατοχυρωνόταν καλύτερα μέσω της δυνατότητας συνέχισης των διαδικασιών αυτών χωρίς καμία εξωτερική πίεση. Το θεσμικό όργανο πρέπει «να έχει τη δυνατότητα να διαθέτει έναν αυτόνομο χώρο προβληματισμού, προσωρινά απαλλαγμένο από εξωτερικές επιρροές και πιέσεις οποιασδήποτε φύσης, προκειμένου να μπορεί να αποφασίσει, βάσει των πληροφοριών που συγκεντρώθηκαν κατά τη διάρκεια της εν λόγω διαδικασίας, με πλήρη ανεξαρτησία και προς το κοινό συμφέρον, σχετικά με τις πολιτικές πρωτοβουλίες την ανάληψη των οποίων θα πρότεινε ενδεχομένως»¹²⁸⁵.

Ωστόσο, σύμφωνα με την απόφαση αυτή πρέπει να αποδεικνύεται από το θεσμικό όργανο «ότι οι εξωτερικές επιρροές ή πιέσεις τις οποίες θα δεχόταν, ενδεχομένως, θα ενέχουν τον κίνδυνο, κατά τρόπο γενικό και ανεξαρτήτως του ειδικού πλαισίου που περιβάλλει την επίμαχη εκτίμηση επιπτώσεων και διαδικασία λήψης αποφάσεων καθώς και του συγκεκριμένου περιεχομένου καθενός από τα ζητούμενα έγγραφα, να παρακωλύσουν την ικανότητα να ενεργεί με πλήρη ανεξαρτησία και με μοναδικό γνώμονα το κοινό συμφέρον ή ακόμη και να υπονομεύσουν, να

¹²⁸² René Hostiou, Fascicule 120: Enquêtes Publiques, όπ.π. παρ. Σε CAA Nantes, 31 déc. 1992, Comité défense basse vallée Iton : RFDA 1992, n° 5, p. 816, obs. R. Hostiou ; Gaz. Pal. 28-29 avr. 1993, σελ. 37

¹²⁸³ Σύμφωνα με αυτό «Προκειμένου περί εγγράφου που συντάχθηκε από ένα θεσμικό όργανο για εσωτερική χρήση ή που έχει παραληφθεί από ένα θεσμικό όργανο, και το οποίο σχετίζεται με θέμα επί του οποίου δεν έχει αποφασίσει, το εν λόγω θεσμικό όργανο αρνείται την πρόσβαση εάν η [δημοσιοποίηση] του εγγράφου θα έθιγε σοβαρά την οικεία διαδικασία λήψης αποφάσεων, εκτός εάν για τη [δημοσιοποίηση] του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον.

Ένα θεσμικό όργανο αρνείται την πρόσβαση σε έγγραφα που περιέχουν απόψεις για εσωτερική χρήση, ως μέρος συζητήσεων και προκαταρκτικών διαβουλεύσεων εντός του σχετικού θεσμικού οργάνου, ακόμη και αφού έχει ληφθεί η απόφαση, εάν η [δημοσιοποίηση] του εγγράφου θα έθιγε σοβαρά την οικεία διαδικασία λήψης αποφάσεων, εκτός εάν για τη [δημοσιοποίηση] του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον. [...]»

¹²⁸⁴ ΔΕΕ, ClientEarth κατά Επιτροπής, C-57/16, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 4ης Σεπτεμβρίου 2018, ECLI:EU:C:2018:660, σκ. 18

¹²⁸⁵ Ibid, σκ. 18 και 26

παρατείνουν ή να περιπλέξουν σοβαρά την ομαλή διεξαγωγή των εσωτερικών συζητήσεων και της διαδικασίας λήψης αποφάσεων του εν λόγω θεσμικού οργάνου»¹²⁸⁶.

Σύμφωνα με τη σχετική νομολογία, πρέπει να αποδεικνύεται, γιατί «λαμβανομένου ιδίως υπόψη του ακριβούς σταδίου των διαδικασιών εκτίμησης επιπτώσεων και δεδομένων των ειδικών ζητημάτων που έπρεπε ακόμη να συζητηθούν σε εσωτερικό επίπεδο κατά την ημερομηνία έκδοσης των επίδικων αποφάσεων, η δημοσιοποίηση καθενός από τα επίδικα έγγραφα, εξεταζόμενα μεμονωμένα, θα έθιγε σοβαρά τις οικείες διαδικασίες λήψης αποφάσεων που βρίσκονταν σε εξέλιξη»¹²⁸⁷.

Επιπλέον, απαιτείται να αποδεικνύεται ότι οι πληροφορίες, που γνωστοποιήθηκαν στο πλαίσιο των διαβουλεύσεων και εκείνες, που περιέχονταν στα ήδη διαθέσιμα στο κοινό έγγραφα αντιστοιχούσαν, κατ' ουσία, στις πληροφορίες που περιλαμβάνονται στα έγγραφα, για τα οποία το κοινό αιτείται πρόσβαση¹²⁸⁸.

Τέλος, η αιτιολογία και ενσωμάτωση του συνόλου των σχολίων, αποτελούν μεν ένα ζήτημα, που ανάγεται σε ορισμένες έννομες τάξεις στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης. Μολαταύτα, στην ελληνική έννομη τάξη η μέχρι πρότινος παραχθείσα νομολογία υποστηρίζει ότι η διαβουλευτική διαδικασία είναι διαφορετική από τη γνωμοδοτική¹²⁸⁹. Επομένως, δεν μπορεί εκ της πρώτης όψεως να αντληθεί ένα επιχείρημα υπέρ της υποχρέωσης για αιτιολόγηση από τη διοίκηση.

Υπάρχουν δε περιπτώσεις, όπου έχει κριθεί νομολογικά ότι αρκεί απλά να φαίνεται ότι τηρήθηκε η συμμετοχική διαδικασία, χωρίς να απαιτείται σαφής αναφορά στα υποβληθέντα σχόλια. Για παράδειγμα, για το Γ.Π.Σ., είχε κριθεί ότι η έλλειψη μνείας στις οικείες γνωμοδοτήσεις της συμμετοχής των ενδιαφερομένων, δεν είχε ουσιώδη χαρακτήρα, καθόσον συναγόταν από τα στοιχεία του φακέλου η καθ' οποιονδήποτε τρόπο συμμετοχή των ενδιαφερομένων πολιτών και φορέων¹²⁹⁰.

Η αγγλική νομολογία αντίστοιχα υπογραμμίζει ότι «η δημόσια διαβούλευση δεν είναι εκδίκαση κατ' αντιμωλία» και καθορίζει τη διοικητική υποχρέωση της διοίκησης για δημόσια διαβούλευση ως «μια καλή προσφορά»· συνίσταται σε υποχρέωση μόνο σαφούς αποτύπωσης της διαβουλευτικής πρότασης και επεξήγησης των λόγων αυτής, έτσι ώστε να επιτραπεί η «έξυπνη» απάντηση από το ενδιαφερόμενο κοινό¹²⁹¹. Αυτό συμβαίνει, όμως, ενώ παράλληλα, ένα από τα κριτήρια Sedley είναι η λήψη υπόψη του προϊόντος της διαβούλευσης από τη

¹²⁸⁶ ΔΕΕ, ClientEarth κατά Επιτροπής, όπ.π., σκ.108

¹²⁸⁷ Ibid, σκ. 123

¹²⁸⁸ Ibid, σκ. 94

¹²⁸⁹ ΣτΕ Ολ 3632/2015 σκ. 16 «. Όμως από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει ότι το Εθνικό Συμβούλιο κατέληξε στην διατύπωση της ανωτέρω γνωμοδοτήσεως κατόπιν ψηφοφορίας των μελών αυτού επί των τεθέντων ζητημάτων, ακολουθώντας τους κανόνες λειτουργίας των συλλογικών οργάνωνΗ παράλειψη αυτή δεν μπορεί να θεραπευθεί με την υποβολή στον Πρόεδρο εκ μέρους ορισμένων μελών και ορισμένων από τους εκπροσωπούμενους φορείς υπομνημάτων», “θέσεων”, “παρατηρήσεων-προτάσεων” και “επισημάνσεων” αναφορικά με το περιεχόμενο του σχεδίου, αποσπάσματα των οποίων σταχυολόγησε η εκτελούσα χρέη Γραμματείας Διεύθυνση Χωροταξίας του Υπουργείου και, στη συνέχεια, τα παρέθεσε ομαδοποιημένα στο Παράρτημα Ι της γνωμοδοτήσεως, **διότι η διαδικασία αυτή δεν είναι σύμφωνη με τους κανόνες λειτουργίας που διέπουν το ως άνω γνωμοδοτικό όργανο, αλλά στοιχεί μάλλον σε δημόσια διαβούλευση (βλ. άρθρ. (βλ. άρθρ. 5 επομ. του ν. 4048/2012, ΦΕΚ Α' 34)»**

¹²⁹⁰ Δημήτρης Μέλισσας, Το Τοπικό Χωρικό Σχέδιο & το Ειδικό Χωρικό Σχέδιο, όπ.π. σελ. 169 παρ. σε (ΣτΕ 1720/2009).

¹²⁹¹ R. (on the application of NettleShip) v NHS South Tyneside Clinical Commissioning Group [2020] 1 WLUK 216 σκ. 28 και εκεί αναφερθείσα R v North and East Devon Health Authority, ex parte Coughlan [2001] QB 213 και R (on the Application of Fudge) V South West Strategic Health Authority and Others Case No: C1/2007/0787 Court of Appeal (Civil Division) 31 July 2007 [2007] EWCA Civ 803 2007 WL 2139979 login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 20-02-2020)

Διοίκηση, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω. Στην κατεύθυνση αυτή βρίσκεται και η Επιτροπή Συμμόρφωσης του Ωρχους, αναφορικά με το δικαίωμα για επιμέρους υποβολή σχολίων του κοινού στην περιβαλλοντική διαβούλευση, το οποίο ερείδεται στο άρθρο 6 παρ. 7 της Σύμβασης του Ωρχους¹²⁹²: «*Η ακρόαση δεν είναι ένα όχημα δια του οποίου οι δημόσιες αρχές πρέπει να επιδείξουν πόσο έχουν ήδη λάβει υπόψη τα γραπτά σχόλια του κοινού. Αντιθέτως, η ακρόαση είναι μια ευκαιρία για το κοινό να ακουστεί και επίσης προσφέρει στον αιτούμενο [την ευκαιρία] να παρουσιάσει το έργο και να απαντήσει στις ερωτήσεις και τα σχόλια*»¹²⁹³.

Η άποψη αυτή συνάδει με την «*ορθόδοξη διαβουλευτική θεωρία*». Σύμφωνα με την θεωρία αυτή, «*όταν η λήψη αποφάσεων συμμορφώνεται με τα απαιτούμενα πρότυπα, το αποτέλεσμα θα είναι αιτιολογημένο και δεν χρειάζεται αξιολόγηση της ουσίας για να εκτιμηθεί το ίδιο το αποτέλεσμα*»¹²⁹⁴. Πράγματι η δημόσια διαβούλευση, δεν έχει μόνο «*καθαρά τυπικό*» χαρακτήρα¹²⁹⁵. Χρήσιμη, αν και δεν αφορά ακριβώς στην υποχρέωση για αιτιολογία, είναι μία απόφαση του Conseil d'Etat, που ακύρωσε Υπουργική Απόφαση, που υπογράφηκε την επομένη της ημέρας κατά την οποία έκλεινε η δημόσια διαβούλευση, χωρίς να τηρηθεί η ελάχιστη προθεσμία των τεσσάρων ημερών, που προβλέπονταν από το άρθρο L. 123-19-1 του Γαλλικού Κώδικα Περιβάλλοντος. Για την απόφαση αυτή, δεν υπήρξε ομοίως σύνθεση των παρατηρήσεων και των προτάσεων που συγκεντρώθηκαν κατά τη διάρκεια της διαβούλευσης. Ως εκ τούτου, το Conseil d'Etat έκρινε ότι το κοινό δεν είχε εγγύηση ότι η Διοίκηση έλαβε δεόντως υπόψη τα σχόλιά του¹²⁹⁶.

Η θεωρία σημειώνει, ότι μια «*καθαρά τυπική*» θεώρηση της δημόσιας διαβούλευσης «*δεν είναι ικανοποιητική*»¹²⁹⁷. Μία διαδικασία πρέπει να εγγυάται το ουσιαστικό περιεχόμενο της απόφασης που λήφθηκε, με το πέρας της¹²⁹⁸. Γι' αυτό, «*η απαίτηση πρακτικής αποτελεσματικότητας είναι πρωταρχική, αν και αποτελεί αντικείμενο μιας διακριτικής αναγνώρισης, στο μέτρο που αντιμετωπίζει ένα κεντρικό πρόβλημα: την απόδειξη*»¹²⁹⁹. Άλλωστε, «*μια διαδικασία αποστερούμενη πρακτικής αποτελεσματικότητας ισοδυναμεί με απουσία διαδικασίας*»¹³⁰⁰.

Όταν, όμως, η υποχρέωση για αιτιολογία επί της απόφασης από το διοικητικό όργανο ελλείπει, αυτό μπορεί να επιφέρει και περαιτέρω «*αταξία*». Ενδεικτικά είναι τα νομολογικά επιχειρήματα για την επιρροή της μεθόδου καταγραφής των απόψεων του κοινού και ως εκ τούτου της επιρροής της μεθόδου αυτής στο περιεχόμενο των κανονιστικών πράξεων. Για παράδειγμα, η ΣτΕ (Γ') 2003/2018 αποδέχεται μεταβολή των χρηστών ηθών, «*ανεξαρτήτως του αν παρέχονται από την εν λόγω καταγραφή σχολίων (χωρίς τήρηση των διαδικαστικών κανόνων,*

¹²⁹² Οι διαδικασίες για συμμετοχή του κοινού επιτρέπουν στο κοινό να υποβάλλει, εγγράφως ή, όπως ενδείκνυται, σε δημόσια ακρόαση ή έρευνα με τον αιτούμενο, τυχόν σχόλια, πληροφορίες, αναλύσεις ή γνώμες τις οποίες θεωρεί συναφείς με την προτεινόμενη δραστηριότητα.

¹²⁹³ Economic Commission for Europe, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2012/71 concerning compliance by Czechia, ECE/MP.PP/C.1/2017/3, σελ. 15

¹²⁹⁴ Γεώργιος Γεραπετρίτης, Η πρόκληση της διαβουλευτικής δημοκρατίας, Το Σύνταγμα εν εξελίξει, Τιμητικός Τόμος για τον Αντώνη Μανιτάκη, Εκδ. Σάκουλας 2019, σελ. 159

¹²⁹⁵ Recueil Lebon - Recueil des décisions du conseil d'Etat 2019- Lebon 15 mai 2020, La consultation du public ne doit pas être purement formelle Arrêt rendu par Conseil d'Etat 6e et 5e chambres réunies 12-07-2019 n° 424600 www.dalloz.fr (τ. προσβαση στις 04-03-2020)

¹²⁹⁶ CE, 6e et 5e chambres réunies υπ' αριθμ. 424600 της 12 Ιουλίου 2019, σκ. 6

¹²⁹⁷ Louis de Fournoux, De l'effet utile des procédures: le cas de la participation du public, AJDA Τεύχος 36 εκδ. Dalloz 2019 σελ.2129

¹²⁹⁸ Louis de Fournoux, όπ.π.

¹²⁹⁹ Ibid

¹³⁰⁰ Ibid

βάσει των οποίων διεξάγονται οι στατιστικές έρευνες και δημοσκοπήσεις) ασφαλείς ενδείξεις ως προς τις απόψεις του μέσου Έλληνα πολίτη»¹³⁰¹.

Η απόφαση, όπως ορθώς έχει επισημάνει η βιβλιογραφία¹³⁰² είναι αντιφατική¹³⁰³. Εν προκειμένω, το ίδιο το δικαστήριο αμφισβητεί τον τρόπο με τον οποίο ο νομοθέτης έγινε δέκτης της κοινωνικής αλλαγής¹³⁰⁴, την οποία αποτύπωσε στο νόμο εξειδικεύοντας την αόριστη νομική έννοια των χρηστών ηθών. Κατά τα λοιπά, όμως, το δικαστήριο κρίνει ως έγκυρη την αναφερόμενη αλλαγή.

Ωστόσο, αν ιδωθεί συστημικά η δημόσια διαβούλευση, ο νομοθέτης είθισται να την εντάσσει μέσα σε ένα πλέγμα γνωμοδοτικών διαδικασιών¹³⁰⁵. Η εν λόγω θέση, όμως, ενισχύεται και από ευρύτερη επισκόπηση των νομολογικών κανόνων.

Στην ελληνική έννομη τάξη, όπως επισημαίνει ο Βλαχόπουλος, καταρχήν παρατηρείται μία «εξαίρεση και από το “αζίωμα” του δημοσίου δικαίου, σύμφωνα με το οποίο δεν ελέγχεται η τεκμηρίωση των νομοθετικών επιλογών ως προϋπόθεση της συνταγματικότητας τους»¹³⁰⁶, ενώ «και σε επίπεδο διεθνούς δικαίου το ΕΔΔΑ στην απόφαση της 31.05.2011 (υπόθεση Maggio και λοιποί κατά Ιταλίας) έκρινε για λόγους διασφάλισης της αποτελεσματικότητας του δικαστικού ελέγχου ότι είναι αναγκαία η αιτιολόγηση της δημόσιας ωφέλειας που επιβάλλει τη μείωση των κοινωνικοασφαλιστικών παροχών»¹³⁰⁷.

Ειδικότερα, η απόφαση ΣτΕ (Γ') 1463/2015 αντίκειται μεν, σε πρώτο επίπεδο, στο σύνολο αυτών των αποφάσεων, που εισάγουν την εν λόγω αξιωματική εξαίρεση, καθώς διαλαμβάνει κατ' αρχήν στο σκεπτικό της ότι οι κανονιστικές πράξεις δεν αιτιολογούνται¹³⁰⁸ και δε συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, η μη τήρηση των μέσων καλής νομοθέτησης¹³⁰⁹. Σε δεύτερο επίπεδο, όμως, αναγνωρίζει ως μέσο καλής νομοθέτησης τη διαβούλευση, «στις ενέργειες υλοποίησης της οποίας συγκαταλέγεται **η τεκμηρίωση της ενσωμάτωσης ή μη των σχολίων και προτάσεων** όσων συμμετέχουν στη διαβούλευση στις

¹³⁰¹ ΣτΕ (Γ') 2003/2018 σκ. 15

¹³⁰² «Απολύτως απαράδεκτη, τέλος, είναι και η (επιλεκτική) αναφορά της πλειοψηφίας της αποφάσεως του ΣτΕ (σκ. 15) σε δημοσκοπήσεις και σχόλια κατά την προηγηθείσα της ψηφίσεως του Ν 4356/2015 δημόσια διαδικτυακή διαβούλευση, προκειμένου να καταδειχθεί η αλλαγή (εξέλιξη) στη νοοτροπία της ελληνικής κοινωνίας, η οποία τάχα αποδέχεται το σύμφωνο συμβιώσεως ομοφυλοφίλων, ενώ, συγχρόνως, η ίδια η απόφαση αναγνωρίζει ότι η σχετική καταγραφή σχολίων έγινε 'χωρίς τήρηση των διαδικαστικών κανόνων, βάσει των οποίων διεξάγονται οι στατιστικές έρευνες και δημοσκοπήσεις' και φαίνεται να αμφιβάλλει για το «αν παρέχονται από την εν λόγω καταγραφή [...] ασφαλείς ενδείξεις ως προς τις απόψεις του μέσου Έλληνα πολίτη».» Βλ. Σπυρίδων Βρέλλης, Παρατηρήσεις σε ΣτΕ 2003/2018 Τμ. Γ' επταμ., ΘΠΔΔ, Τεύχος 2, εκδ Νομική Βιβλιοθήκη Φεβρουάριος 2019, σελ. 121 επ.

¹³⁰³ Δεν μπορεί να θεμελιωθεί ένα επιχείρημα υπέρ της αλλαγής στα χρηστά ήθη μίας κοινωνίας και στις απόψεις του μέσου Έλληνα, με επίκληση μίας μεθόδου συλλογής γνώμης, για την ασφάλεια της οποίας το ίδιο το δικαστήριο δηλώνει ότι δεν είναι σίγουρο στην αυτή σκέψη.

¹³⁰⁴ Σπύρος Βλαχόπουλος, Στέλλα Χριστοφορίδου, Παρατηρήσεις σε ΣτΕ 2003/2018 Τμ. Γ' επταμ. ΘΠΔΔ Τεύχος 12, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Δεκέμβριος 2018, σελ. 1115

¹³⁰⁵ Βλ. Ν. 4014/11 και Ν. 4685/2020

¹³⁰⁶ Σπύρος Βλαχόπουλος, Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής. Βασικά Χαρακτηριστικά και ελλείμματα, ό.π., σελ. 30 με αναφορά ιδίως στις Α.Ε.Δ 88/2013, ΣτΕ(Ολ) 2194/2014, 4741/2014, 2287/2015, 100/2017, ΕΣ (Ολ) 4723/2014

¹³⁰⁷ Σπύρος Βλαχόπουλος, ό.π. παραπ. σε Νικόλαο Μηλιώνη, Η Οικονομική Ανάλυση του Δικαίου

¹³⁰⁸ «Οι κανονιστικές πράξεις ελέγχονται μόνον από την άποψη της συνδρομής των όρων της εξουσιοδότησης με βάση την οποία εκδίδονται, καθώς και της τυχόν υπέρβασης των ορίων της. Εξ άλλου, η αξιολόγηση από την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση των κριτηρίων που θέτει η εξουσιοδοτική διάταξη, η οποία δεν είναι απαραίτητο να περιέχεται στην ίδια την κανονιστική ρύθμιση αλλά μπορεί να προκύπτει από τις προπαρασκευαστικές πράξεις ή και άλλα στοιχεία του φακέλου (Σ.τ.Ε. 1210/2010 Ολομ.), ανήκει στην ουσιαστική κρίση της Διοίκησης, η οποία εκφεύγει, καταρχήν, του δικαστικού ελέγχου (Σ.τ.Ε. 3188/2004, 456/2010) και ελέγχεται μόνον αν προβάλλεται με συγκεκριμένους ισχυρισμούς ή προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ότι η συγκεκριμένη ρύθμιση θεσπίστηκε κατά πρόδηλη παραγνώριση των κριτηρίων και των όρων της εξουσιοδοτικής διάταξης (βλ. σχετ. Σ.τ.Ε. 1437/2013 7μ., 800/2014 7μ.)».

¹³⁰⁹ ΣτΕ (Γ') 1463/2015 Σκ. 18 και 20

τελικώς εκδιδόμενες διατάξεις»¹³¹⁰. Με τη σκέψη αυτή ο Δικαστής αναγνωρίζει αναφορικά με τη διαδικασία της διαβούλευσης, την υποχρέωση τεκμηρίωσης επί των σχολίων ή όχι, που ενσωματώνει¹³¹¹.

Σε γενικότερο πλαίσιο, σύμφωνα με την ελληνική βιβλιογραφία, όταν ένα σχόλιο έχει ουσιώδη χαρακτήρα, το χρονικό στάδιο στο οποίο τίθεται το σχόλιο, συνιστά τη μόνη ευκαιρία να εκφράσει ο διοικούμενος τις αντιρρήσεις του. Αναλυτικά, σε ειδικότερες περιπτώσεις η αιτιολογία της πράξης έχει «εξέχουσα» σημασία, διότι ο έλεγχος του ακυρωτικού δικαστή μπορεί να επικεντρώνεται μόνο σε αυτή. Τούτο συμβαίνει, λόγω του ανελέγκτου των άλλων στοιχείων της πράξης (λ.χ. ουσιαστικές και τεχνικές κρίσης πολεοδομικής σκοπιμότητας). Σε αυτό το χρονικό σημείο, η διοίκηση οφείλει να λάβει υπόψη το σχόλιο που της υποβλήθηκε και να αιτιολογήσει σχετικά¹³¹².

Δεδομένου ότι κάποιος εμμένει στην άποψη ότι δεν απαιτείται αιτιολογία, εφαρμόζοντας την «ορθόδοξη διαβουλευτική θεωρία», τότε αυτομάτως ενισχύεται η ανάγκη για διαφάνεια, η οποία επιφέρει και τον εξορθολογισμό της διαδικασίας. Οπότε, ουσιώδης είναι ο τύπος της διαβουλευτικής διαδικασίας, που εκφράζει αυτή την αρχή. Πρακτικά, όμως, και πάλι, η ανάγκη για αιτιολόγηση από τη διοίκηση, φαίνεται να είναι σύμφυτη με ορισμένες πτυχές της διοικητικής διαδικασίας.

Για παράδειγμα, σύμφωνα με τη βρετανική θεωρία, η αρχή, που διεξάγει τη δημόσια διαβούλευση, δεν υποχρεούται να δημοσιοποιεί κάθε συνεισφορά σχολίου, που λαμβάνει (αν δεν υπάρχει κάποια νομοθετική υποχρέωση) και αυτό, γιατί η δημόσια διαβούλευση καταρχήν «δεν είναι δικαστική διαδικασία»¹³¹³. Παρόλα αυτά, έχουν διαμορφωθεί συγκεκριμένα νομολογικά κριτήρια, για το βάρος των σχολίων, που συλλέγει και λαμβάνει υπόψη της η διοίκηση σε μία διαδικασία διαβούλευσης. Θεωρείται «λογικό, δικαιολογημένο και σωστό» το περιορισμένο βάρος, που έδωσε ο Υπουργός στις αποδείξεις των εταιρειών καπνού, στο πλαίσιο διαβούλευσης, που διεξήχθη με σκοπό την υιοθέτηση Κανονισμού για τα πρότυπα συσκευασίας προϊόντων καπνού («*Standardised Packaging of Tobacco Products Regulations 2015*»)¹³¹⁴. Σε

¹³¹⁰Ibid

¹³¹¹ Χριστίνα Μήτση, Η δημόσια διαβούλευση ως λόγος ακύρωσης διοικητικής πράξης, σε Βασίλης Τζέμος (επιμ..) Σύγχρονα Ζητήματα Δημοσίου Δικαίου, όπ.π., σελ 289

¹³¹² Κωνσταντίνος Γώγος, Η Πράξη Εφαρμογής Πολεοδομικής Μελέτης από την άποψη του Διοικητικού Δικαίου (Νοέμβριος 2008) Εισήγηση στην ημερίδα της Ελληνικής Εταιρείας Πολεοδομικού Δικαίου με θέμα «Ζητήματα χωροταξικού και πολεοδομικού Δικαίου. Με αφορμή τα 25 χρόνια εφαρμογής του ν. 1337/1983» που πραγματοποιήθηκε στη Θεσσαλονίκη στις 19 Σεπτεμβρίου 2008, όπ.π., σελ. 4-5. Βλ. (ιδίως) Παρ. [24] ΣτΕ 2823/1999.[25] ΣτΕ 2966/1991· Εμμ. Κουσιουρής, Διδικ 19 (2007), σ. 1383. Και [26] ΣτΕ 770/2005, 2070/2004, 428/2001, 2138/1999, 4031, 1457/1998, 1898, 711/1996, 2380/1994.

¹³¹³ Daniel Greenberg, όπ.π. παραπ. σε LPHCA Ltd (t/a Licensed Private Car Hire Association) v Transport for London [2018] EWHC 1274 (Admin).

¹³¹⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 5 παράγραφος 3 της Σύμβασης-Πλαισίου τα συμβαλλόμενα κράτη έπρεπε να προστατεύουν τις πολιτικές τους στον τομέα της υγείας από τα κεκτημένα συμφέροντα των εταιρειών καπνού. Αυτό το άρθρο βασίστηκε στην υπόθεση ότι οι εταιρείες καπνού είχαν υπονομεύσει σκόπιμα προσπάθειες περιορισμού της χρήσης καπνού και προώθησης της δημόσιας υγείας και ότι οποιαδήποτε απόδειξη που παρήγαγαν ήταν αναξιόπιστη. Τα αποδεικτικά, λοιπόν, στοιχεία τους θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη με προσοχή, σύμφωνα με το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ και τους κανόνες περί δικαιοσύνης του κοινού δικαίου. Τα αποδεικτικά στοιχεία, που υπέβαλαν οι εταιρείες καπνού κατά τη διάρκεια της διαβούλευσης εξετάστηκαν σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα μεθοδολογικών βέλτιστων πρακτικών. Τα δεδομένα που είχαν εισφέρει οι εταιρείες δεν ακολουθήσαν τις πρακτικές συμμόρφωσης, ήταν προετοιμασμένα χωρίς αναφορά σε εσωτερικά δεδομένα και αγνοούσαν ή απέρριπταν την παγκόσμια ερευνητική βάση. Συχνά δεν ήταν εξακριβωμένα. Βλ. R. (on the application of British American Tobacco UK Ltd) v Secretary of State for Health R. (on the application of Imperial Tobacco Ltd) v Secretary of State for Health R. (on the application of Philip Morris Brands Sarl) v Secretary of State for Health R. (on the application of JT International SA) v Secretary of State for Health R. (on the application of Tann UK Ltd) v

κάθε περίπτωση, το Δικαστήριο έκρινε ότι, ακόμη και αν ο Υπουργός θα έπρεπε να το δώσει μεγαλύτερη βαρύτητα, δεν υπήρχαν στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι το σφάλμα του είχε επηρεάσει την απόφαση του Κοινοβουλίου¹³¹⁵.

Επιπλέον, στην υπόθεση R. (on the application of Hoareau) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs¹³¹⁶, κρίθηκε ότι η κυβέρνηση δεν απέτυχε να λάβει υπόψη τις τις απαντήσεις που δόθηκαν κατά τη διαβούλευση, δεδομένης της ασάφειας που τις χαρακτήριζε, παρά τις σαφείς απαιτήσεις των ερωτηματολογίων¹³¹⁷.

Ωστόσο, στην υπόθεση Stephenson v Secretary of State for Housing, Communities and Local Government¹³¹⁸, όπου το Δικαστήριο ανέτρεξε στο μέσο «λογικό αναγνώστη», προκειμένου να αποφανθεί επί του κύρους επεξεργασίας της τεκμηρίωσης της διαβούλευσης¹³¹⁹, έγινε εν μέρει δεκτή η αίτηση για ακύρωση της απόφασης που εκδόθηκε κατόπιν της δημόσιας διαβούλευσης.

Στη γαλλική έννομη τάξη επίσης, ο Επίτροπος της δημόσιας έρευνας, αν και είναι ελεύθερος να κρίνει, όπως θέλει, αιτιολογεί ειδικά τα συμπεράσματά του, καθόσον πρέπει να αποδείξει ότι διαθέτει μια ακριβή και λεπτομερή γνώση του φακέλου, καθώς και ότι έχει

Secretary of State for Health Queen's Bench Division (Administrative Court) 19 May 2016 [2016] EWHC 1169 (Admin); [2016] 5 WLUK 437; [2016] E.T.M.R. 38; [2016] R.P.C. 22

¹³¹⁵ Case analysis, R. (on the application of British American Tobacco UK Ltd) v Secretary of State for Health R. (on the application of Imperial Tobacco Ltd) v Secretary of State for Health R. (on the application of Philip Morris Brands Sarl) v Secretary of State for Health R. (on the application of JT International SA) v Secretary of State for Health R. (on the application of Tann UK Ltd) v Secretary of State for Health Queen's Bench Division (Administrative Court) 19 May 2016 [2016] EWHC 1169 (Admin); [2016] 5 WLUK 437; [2016] E.T.M.R. 38; [2016] R.P.C. 22 westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 10-03-2019)

¹³¹⁶ Case analysis, R. (on the application of Hoareau) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs Divisional Court 08 February 2019, [2019] EWHC 221 (Admin); [2019] 2 WLUK 119, westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 06/03/2019) σκ. 275, 285-286

¹³¹⁷ R. (on the application of Solange Hoareau, Louis Olivier Bancoult) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs Case No: CO/964/2017 CO/967/2017 High Court of Justice Queen's Bench Division Divisional Court 8 February 2019 [2019] EWHC 221 (Admin) σκ. 276 «*So, by way of example, all 551 responses delivered by Mr Bancoult did not answer the resettlement question as requested ("Yes/No/Undecided"). Rather each response contained a standard answer: "I very much wish to resettle in my Homeland for which purpose the reasonable conditions of life must be available, such as security of home and land, job/pension, reasonable and adequate social services, and the freedom to travel and be visited." This did not reflect any of the assumptions set out in Table 1.0. Table 1.0, for example, had expressly stated that there would be no private ownership of land or pension provision by the Government*»

¹³¹⁸ Stephenson v Secretary of State for Housing, Communities and Local Government Queen's Bench Division (Administrative Court) 06 March 2019 [2019] EWHC 519 (Admin); [2019] 3 WLUK 60;

¹³¹⁹ Σύμφωνα με την απόφαση, αυτό που εξετάζεται είναι η δημόσια τεκμηρίωση, η οποία σχετίζεται με τη διαδικασία διαβούλευσης σε συνδυασμό με το πλαίσιο που διέπει τη διαβούλευση. Η απόφαση έκανε εν μέρει δεκτή αίτηση, ειδικότερα, υπό το σκεπτικό ότι «ο λογικός αναγνώστης θα είχε καταλήξει στο συμπέρασμα ότι το περιεχόμενο και η ουσία της παραγράφου 209 (α) ήταν ζητήματα που εμπίπτουν στο πεδίο της διαβούλευσης και για τα οποία ο καθ' ου ενδιαφερόταν. Η τεκμηρίωση ήταν ασυμβίβαστη με την πρόταση ότι η ουσία και τα πραγματικά στοιχεία της πολιτικής δεν εμπίπτουν στο πεδίο της διαβουλευτικής άσκησης και ότι ο λογικός αναγνώστης θα γνώριζε ότι το μόνο που επιχειρήθηκε ήταν μια άσκηση αποκοπής και αντιγραφής, στην οποία το περιεχόμενο της Γραπτής Υπουργικής Δήλωσης εισήχθη στην Εθνική Πολιτική Χωροταξικού Σχεδιασμού. Ακολούθως, η διαδικασία διαβουλεύσεων ήταν νομικά εσφαλμένη διότι, αντίθετα με ό, τι θα είχε διακρίνει ο λογικός αναγνώστης από το δημοσίως διαθέσιμο υλικό, ο καθ' ου δεν διεξήγαγε τη διαβούλευση σε προπαρασκευαστικό στάδιο και δεν είχε καμία πρόθεση να αλλάξει γνώμη σχετικά με την ουσία της αναθεωρούμενης πολιτικής. Περαιτέρω, ο εναγόμενος δεν εξέτασε ευσυνείδητα τους καρπούς της διαδικασίας διαβουλεύσεων σε περιπτώσεις, όπου δεν είχε κανένα συμφέρον να εξετάσει τις παρατηρήσεις ή τα αποδεικτικά στοιχεία, που αφορούσαν την ουσία της πολιτικής.» . Επιπρόσθετα, δε οι επιστημονικές αποδείξεις τις οποίες είχε συνεισφέρει κατά τη διαβούλευση ο οργανισμός Talk Fracking, υποστηρικτής του οποίου ήταν και ο αιτούμενος και οι οποίες ήταν σχετικές με την ουσία και τη νομική βασιμότητα της υπό διαβούλευση πολιτικής, δεν είχαν ληφθεί δεόντως υπόψη. Βλ. Case analysis, Stephenson v Secretary of State for Housing, Communities and Local Government Queen's Bench Division (Administrative Court) 06 March 2019, login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 14-03-2019)

επιδείξει ιδιαίτερη προσοχή στις παρατηρήσεις, που υποβλήθηκαν κατά τη διάρκεια της δημόσιας έρευνας¹³²⁰. Επιπλέον, η μέθοδος ανάλυσης των αποτελεσμάτων της διαβούλευσης από τη διοίκηση πρέπει να είναι σε συνοχή με τις ρυθμίσεις για τη διοργάνωσή της. Με άλλα λόγια, δεν πρέπει να υπονομεύει την εκτίμηση των αποτελεσμάτων ούτε, κατά συνέπεια, και το περιεχόμενο της διοικητικής πράξης. Για παράδειγμα, έχει κριθεί ότι «Εάν οι προσφεύγοντες επικρίνουν τη χρήση της "μεθόδου Condorcet" από το Περιφερειακό Συμβούλιο, για την παρουσίαση και ανάλυση των αποτελεσμάτων της διαβούλευσης και ισχυρίζονται ότι η απόφαση της 15ης Απριλίου 2016, δεν προέβλεπε την αναδρομή σε αυτή, προκύπτει από τα έγγραφα του φακέλου ότι η χρήση αυτής της μεθόδου, η οποία επιτρέπει να αποδίδεται το αποτέλεσμα μιας διαβούλευσης που εκφέρεται πάνω σε πολλαπλές προτάσεις, ήταν σε συνοχή με τις ρυθμίσεις για τη διοργάνωση της διαβούλευσης με αυτή την απόφαση, η οποία επέτρεπε στους ενδιαφερόμενους να ταξινομήσουν πέντε ονόματα με σειρά κατά προτίμηση, και ότι δεν ήταν δυνατόν να υπονομεύσει την εκτίμηση των αποτελεσμάτων ούτε, κατά συνέπεια, τη γνώμη που εκδόθηκε από το Περιφερειακό Συμβούλιο»¹³²¹.

Σύμφωνα όμως με τη νομολογία Danthony, ο διοικητικός δικαστής οδηγείται να ακυρώσει την απόφαση που ελήφθη μόνο εάν θεωρήσει ότι η παρατυπία, που επηρεάζει την αιτιολογία των πορισμάτων της έρευνας, επηρεάζει το περιεχόμενο της υπό κρίση αποφάσεως ή θέτει σε αμφισβήτηση τις εγγυήσεις που συνδέονται με την υπό κρίση αιτιολογία¹³²².

Από πλευράς της ενωσιακής νομολογίας, τέλος, έχει κριθεί ότι:

α) Το άρθρο 6, παράγραφος 9 της Συμβάσεως για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα περιβάλλοντος και β) το άρθρο 9, παράγραφος 1 της Οδηγίας 85/337, όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2003/35, έχουν την έννοια ότι η ίδια η απόφαση δε χρειάζεται να περιέχει τους λόγους για τους οποίους η αρμόδια αρχή θεώρησε την απόφαση αναγκαία. Ωστόσο, σε περίπτωση που κάποιος ενδιαφερόμενος ζητήσει να μάθει τους λόγους αυτούς, η αρμόδια διοικητική αρχή έχει υποχρέωση να του γνωστοποιήσει τους λόγους για τους οποίους ελήφθη αυτή η απόφαση ή τις πληροφορίες και τα σχετικά έγγραφα σε απάντηση της υποβληθείσας αιτήσεως¹³²³. Προκύπτει δηλαδή υποχρέωση αιτιολόγησης επί όλων των σχολίων, όχι όμως και υποχρέωση για άμεση δημοσιοποίηση της αιτιολογίας με την δημοσιοποίηση της απόφασης.

Συνοπτικά, φαίνεται ότι η τήρηση του τύπου της αιτιολογίας κατά την διαβουλευτική διαδικασία είναι ουσιώδης, παρόλο που η νομολογία-μη λειτουργώντας συνεκτικά- αποφεύγει να την κατονομάσει ως τέτοια.

2.3.2.3. Η αναπομπή στη διοίκηση αντί της ακύρωσης της διοικητικής πράξης λόγω ουσιώδους πλημμέλειας της διαβουλευτικής διαδικασίας

Η τάση για άμβλυνση του ακυρωτικού αποτελέσματος των τυπικών σφαλμάτων ενισχύεται από ένα νομοθετικό ρεύμα, για δημιουργία νέων δικονομικών κανόνων, με σκοπό κυρίως τη σωτηρία της διοικητικής πράξης. Αυτό συμβαίνει, μάλιστα, σε πρόσθετο βαθμό, πλέον του γεγονότος ότι στη νομολογία υπάρχουν ήδη γενικοί κανόνες που θεσμοθετούν αποκλίσεις από την αρχή της τυπικής νομιμότητας, όπως άνωθεν αναφέρθηκε. In concreto, ο

¹³²⁰ René Hostiou, Fascicule 120: Enquêtes Publiques, όπ.π.

¹³²¹ CE Contentieux, υπ' αριθμ. 403928 απόφαση της 19ης Ιουλίου 2017, σκ. 20

¹³²² René Hostiou, Fascicule 120: Enquêtes Publiques, όπ.π. παραπ. CAA Nantes, 12 déc. 2012, n° 11NT01677

¹³²³ ΔΕΕ, Marie-Noëlle Solvay κ.λπ. κατά Région wallonne, C-182/10, Απόφαση της 16ης Φεβρουαρίου 2012, ECLI:EU:C:2012:82, διατακτικό

διοικητικός δικαστής, κατ' εξαίρεση, δεν ακυρώνει την διοικητική πράξη, αν υπήρξε από τη διοίκηση εύλογη προσπάθεια συμμόρφωσης με τις διατάξεις του νόμου, αλλά τούτο δεν κατέστη εφικτό λόγω ανωτέρας βίας, λόγω προσκομμάτων που δημιούργησαν τρίτα πρόσωπα στη διαδικασία¹³²⁴. Οι νομοθετικές αυτές μεταρρυθμίσεις, με βάση τις οποίες επεκτείνονται οι δικαστικές αρμοδιότητες, με σκοπό τον καλύτερο έλεγχο της διοικητικής δράσης, φαίνεται να έχουν ως άξονα την εξισορρόπηση μεταξύ της αρχής της διοικητικής αποδοτικότητας¹³²⁵, των ατομικών δικαιωμάτων, το δημόσιο και δικαστικό σύστημα ως σύνολο¹³²⁶.

Η διεύρυνση αυτή των δικαστικών εξουσιών, προς θεραπεία των τυπικών πλημμελειών, συμβαίνει μάλιστα παρά το ότι στη συνταγματική θεωρία διατυπώνονται επιφυλάξεις, για την αποκλειστική δυνατότητα των δικαστηρίων, να διασφαλίσουν τον έλεγχο λογοδοσίας, που απαιτεί η αρχή διάκρισης των εξουσιών. Κατά συνέπεια, στα σύγχρονα συνταγματικά κείμενα παρατηρείται η αύξηση συμπερίληψης ειδικών πρόσθετων θεσμών λογοδοσίας¹³²⁷. Ομοίως, συμβαίνει και παρά το ότι η σύγχρονη έντονη επέκταση των αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής εξουσίας, δε γίνεται εμφανής προδήλως στο συνταγματικό σχεδιασμό, ο οποίος εξακολουθεί να αντιλαμβάνεται το ρόλο της εκτελεστικής εξουσίας, ως επιβοηθητικής στο νομοθετικό σώμα, με το να θέτει σε αυτό τις υπό συζήτηση διατάξεις¹³²⁸.

Στην ελληνική θεωρία, συγκεκριμένα, η ενίσχυση της παρέμβασης αυτής έχει συσχετιστεί με την ανάδειξη των κενών στη λειτουργία νομοθετικής εξουσίας και του φαινομένου της κακής νομοθέτησης¹³²⁹. Παραδείγματα αυτού είναι το άρθρο 22 του ν. 4274/2014¹³³⁰ ή η παρ. 5β του άρθρου 79 ΚΔΔ¹³³¹. Σκοπός αυτών των ρυθμίσεων είναι η διασφάλιση της αρχής της διοικητικής αποτελεσματικότητας¹³³².

Παρεμφερείς δε νομολογικοί και νομοθετικοί κανόνες υπάρχουν και σε άλλες έννομες τάξεις, όπως στις Η.Π.Α, όπου ο δικαστής έχει δικαίωμα αναπομπής στη διοίκηση (remand

¹³²⁴ ΣτΕ Ε'4986/2014, σκ. 13

¹³²⁵ Βλ. για παράδειγμα κριτική επί της νομοθετικής μεταρρύθμισης των Κανόνων πολιτικής δικονομίας στην Αγγλία το 2013 για «εξορθολογισμό» της δικαστικής διαδικασίας. Μεταξύ των επιχειρημάτων που ανέπτυξε η κυβέρνηση ήταν «ότι η μαζική αύξηση των αιτήσεων δικαστικής προστασίας είχε κατακλίσει τα δικαστήρια, δημιουργώντας μια ανάγκη για περισσότερο αξιόπιστο έλεγχο των αβάσιμων αξιώσεων.» Joe McIntyre και Lorne Neudorf, *Judicial review reform: avoiding effective review through procedural means?*, Oxford University Commonwealth Law Journal 2016 Τόμος 16, Τεύχος 1, εκδ. Routledge 2016, σελ. 69-70

¹³²⁶ Joe McIntyre και Lorne Neudorf, *όπ.π.* σελ. 99

¹³²⁷ “parliamentary supplements” βλ. David Landau and David Bilchitz, *The evolution of the separation of powers in the global south and the global north*, σε David Landau και David Bilchitz, *The Evolution of the Separation of Powers (Between the Global North and the Global South)*, εκδ. Edward Elgar USA 2018, σελ. 10 παραπ. σε Kim Lane Scheppele, *Parliamentary Supplements (or Why Democracies need More than Parliaments)* 89 B.U.L. REV. 795, 825 (2009)

¹³²⁸ Renata Uitz, *Courts and the expansion of executive power: making the constitution matter*, σε David Landau και David Bilchitz, *όπ.π.*, σελ. 85

¹³²⁹ Ιωάννης Συμεωνίδης, *Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοικητικής Δικαιοσύνης*, σε Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα: «Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση με μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας», Βουλή των Ελλήνων 28-29.04.2017, <https://www.hellenicparliament.gr/> (τ. πρόσβαση στις 20-02-2019), σελ. 116 επ.

¹³³⁰ Το άρθρο αυτό αποτελεί προϊόν έμπνευσης του ΣτΕ Βλ. Ηλίας Κουβαράς, ΣτΕΟλ 4003/2014, Σχόλιο: Η δικαστική απόφαση ως πεδίο συμβιβασμού δημοσίου και ιδιωτικού συμφέροντος, ΕφημΔΔ-Τεύχος 6 εκδ. Σάκκουλα 2014, σελ. 719 υποση. 7, ο οποίος παραπέμπει στο Πρακτικό 20/2013 διοικητική Ολ. ΣτΕ

¹³³¹ Κωνσταντίνος Γώγος, *Διαδικαστικά Σφάλματα και Ακύρωση των Διοικητικών Πράξεων*, *όπ.π.*, σελ.9. και Θεόδωρος Γ. Ψυχογιός, *όπ.π.*

¹³³² Π.χ. στην αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου 4274/2014 γίνεται έμμεση αναφορά στη διοικητική αποτελεσματικότητα. Βλ. Βασιλική Καψάλη, *Διοικητική αποτελεσματικότητα, διαδικαστική νομιμότητα και ακυρωτική δίκη*, *όπ.π.*

without vacatur), με ρητή επιταγή άρσης της πλημμελείας¹³³³. Ενδεικτικά, ακόμη, στη Γερμανία, πριν από την κωδικοποίηση της διοικητικής διαδικασίας στη δεκαετία του 1970, υπήρξε ένας σοβαρός διάλογος μεταξύ δικαστηρίων και ακαδημαϊκών σχετικά με τις συνέπειες των «απλώς» τυπικών παράνομων αποφάσεων, με αποτέλεσμα την επικράτηση της θεωρίας περί «αμιγούς βοηθητικής λειτουργίας»¹³³⁴ των διαδικαστικών τύπων¹³³⁵ και τη διαμόρφωση διατάξεων όπως το άρθρο 45 του Γερμανικού Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, το οποίο προβλέπει δυνατότητα θεραπείας των διαδικαστικών πλημμελειών, με τη συμπλήρωσή τους, μέχρι το πέρας της προφορικής διαδικασίας, στο Δευτεροβάθμιο Δικαστήριο Ουσίας.

Σε ειδικότερο μάλιστα πλαίσιο, εντοπίζονται και πιο λεπτομερείς νομοθετικές ρυθμίσεις περί θεραπείας των τυπικών πλημμελειών. Ενδεικτικώς, τα Γαλλικά Δικαστήρια, κατ' εφαρμογή του άρθρου L600-9 του Γαλλικού Πολεοδομικού Κώδικα, επί τυπικής πλημμελείας σχεδίου εδαφικής συνοχής [Schéma de cohérence territoriale (SCOT)] ή τοπικού πολεοδομικού σχεδίου ή κοινοτικού χάρτη, μπορούν, αυτοδικαίως ή κατόπιν αίτησης των διαδίκων, να διατάξουν αναστολή, προκειμένου να επιτραπεί η ρύθμιση μιας πλημμελείας εκπόνησης ή αναθεώρησης ενός σχεδίου, εφόσον μια τέτοια ρύθμιση είναι πιθανή¹³³⁶.

Παράλληλα, στη Γαλλία, διανθίζονται οι δικονομικές τεχνικές διόρθωσης των διοικητικών πράξεων, με σκοπό τη διάσωση της διοικητικής πράξης, μεταξύ των οποίων «η αντικατάσταση νομικής βάσης, η αντικατάσταση αιτιολογίας και η εξουδετέρωση μιας παράνομης αιτιολογίας»¹³³⁷. Οι «υποκαταστάσεις και εξουδετερώσεις», όπως χαρακτηρίζονται, καλύπτουν περισσότερο τους τύπους, που συνδέονται στενά με την εσωτερική νομιμότητα της διοικητικής

¹³³³ Όπως σημειώνει ο Παπασπύρου «ο δικαστής αν διαπιστώσει ότι η διοικητική ρύθμιση πάσχει από ίσχυουσες πλημμελείες ή εάν η αναδρομική ακύρωση θα παραμορφώσει τα έννομα αγαθά της εφαρμοστέας νομοθεσίας, έχει την ευχέρεια, λαμβάνοντας υπ' όψιν τα συμφέροντα των μερών και το δικαίωμα αποτελεσματικής προστασίας, αντί της αναδρομικής ακύρωσης (vacatur) να αναπέμψει στη διοίκηση (remand without vacatur) με ρητή επιταγή άρσης της πλημμελείας (με ή χωρίς προθεσμία) ή να ακυρώσει, αναστέλλοντας όμως, την επέλευση ακύρωσης για ορισμένο χρονικό διάστημα, στο οποίο η διοίκηση θα έχει την ευχέρεια να επανέλθει στο ζήτημα, διατάσσοντας παράλληλα πρόσφορα ασφαλιστικά μέτρα για τον ενδιάμεσο χρόνο (vacatur with stay)». Βλ. Νίκος Παπασπύρου, Η προδικαστική απόφαση συμμορφώσεως και τη πλαστικότητα του θεσμού της αίτησης ακυρώσεως, ΕφημΔΔ Τεύχος 6 εκδ. Σάκκουλα 2014, ο οποίος αναφέρει ως παράδειγμα την υπόθεση Rodway v. U.S. Dpt. Of Agriculture, 514 F.2d 809, D.C. Cir. 1975, σελ. 762-763

¹³³⁴ Κατά την αντίληψη αυτή «ο σεβασμός των κανόνων της διοικητικής διαδικασίας οδηγεί στην έκδοση δικαιοκράτων διοικητικών πράξεων, συνεπώς δεν αποτελεί απλή τυπολατρία, αλλά η διοικητική διαδικασία δεν παύει να εξυπηρετεί την πραγμάτωση του ουσιαστικού δικαίου και λειτουργεί, υπό αυτή την έννοια, απλώς επικουρικά, αποτελώντας μέσο για τη λήψη ουσιαστικά ορθών διοικητικών αποφάσεων και όχι αυτοσκοπό.» Βλ. Νίκος Πενίδης, Η αντιμετώπιση των ελαττωμάτων της διοικητικής διαδικασίας σύμφωνα με το άρθρο 46 του Γερμανικού Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (VwVfG), σε Βασίλειος Τζέμος (επιμ.) Πρακτικά 2ου Ετήσιου Επιστημονικού Συνεδρίου Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), όπ.π. σελ. 27

¹³³⁵ Βλ. Hermann Pönder, German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational ius commune proceduralis in administrative law, Int J Constitutional Law (2013) 11 (4): 948 και Ηλία Κουβαρά, Η δυνατότητα εκ των υστέρων κάλυψης πλημμελειών της προσβαλλομένης πράξης κατ' άρθρο 50 παρ. 3^α του π.δ. 18/1989: μια πρώτη εφαρμογή ΕφημΔΔ 1/2016, σελ. 40, ο οποίος παραπέμπει σε Ε. Πρεβεδούρου, Νομοθετικές Εξελίξεις για την ενίσχυση του ακυρωτικού ελέγχου : άρθρο 22 του Νόμου 4274/2014 (ΦΕΚ Α' 147) «Ρυθμίσεις Ποινικού και Σωφρονιστικού Δικαίου και άλλες διατάξεις». Αντιστοίχως δε, με το άρθρο 46 του ίδιου Κώδικα αποτρέπεται «η ακύρωση μιας κατά το ουσιαστικό μέρος ορθής διοικητικής πράξης αποκλειστικά λόγω διαδικαστικού ή τυπικού ελαττώματος, λαμβανομένης υπόψη της πιθανότητας, μάλιστα, να εκδοθεί εν τέλει μια διοικητική πράξη ιδίου περιεχομένου» Βλ. Νίκος Πενίδης, Η αντιμετώπιση των ελαττωμάτων της διοικητικής διαδικασίας σύμφωνα με το άρθρο 46 του Γερμανικού Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (VwVfG), όπ.π. σελ. 29

¹³³⁶ Βλ. CE υπ' αριθμ. 395963 απόφαση της 22 Δεκεμβρίου 2017, σκ. 4 και Jean-Marc Pastor, Jurisprudence Danthony et régularisation en cours d'instance d'un document d'urbanisme, Dalloz actualité 09 Ιανουαρίου 2018 <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/jurisprudence-danthony-et-regularisation-en-cours-d-instance-d-un-document-d-urbanisme#.XqV0FWgzblU> (τ. πρόσβαση στις 20-09-2018)

¹³³⁷ Ευγενία Πρεβεδούρου, «Ρέκβιεμ για τις διαδικαστικές πλημμελείες» ή «δικαίωμα στο σφάλμα»; Με αφορμή την απόφαση του Conseil d' Etat, CFDT Finances (της 18.5.2018), για τον περιορισμό του παρεμπόδιου δικαστικού ελέγχου των κανονιστικών πράξεων όπ.π.

πράξης¹³³⁸. Δημιουργούνται, τέλος, νέα συμπληρωματικά δικαιώματα, τα οποία καλύπτουν ενδεχόμενα κενά των κανόνων δίκαιου, με σκοπό την προστασία των διοικουμένων. Ένα τέτοιο δικαίωμα είναι «το δικαίωμα στο λάθος»¹³³⁹ της γαλλικής εννόμου τάξεως, με το οποίο καθιερώνεται η «απαγόρευση της διοίκησης να τιμωρήσει ένα πρόσωπο που αγνοεί για πρώτη φορά τον εφαρμοστέο κανόνα για την κατάσταση του ή που υπέπεσε σε ένα υλικό σφάλμα κατά την ενημέρωση της κατάστασής του»¹³⁴⁰.

Στην αγγλική βιβλιογραφία, ο Feldman, σκιαγραφεί ένα τριπλό επίπεδο χρόνου και ικανότητας διόρθωσης των τυπικών σφαλμάτων. Αναφέρει ειδικότερα: «Πρώτον, το στάδιο στο οποίο συμβαίνει ένα σφάλμα μπορεί να επηρεάσει το χρόνο από τον οποίο οι πράξεις αντιμετωπίζονται ως παράνομες. Δεύτερον, το στάδιο των δικαστικών διαδικασιών κατά το οποίο τίθεται το ζήτημα, επηρεάζει τον τρόπο με τον οποίο τα δικαστήρια προσεγγίζουν την παροχή διορθωτικών μέτρων. Τρίτον, ενδέχεται να είναι δυνατή η τροποποίηση του νομικού αποτελέσματος των εσφαλμένων αποφάσεων, προσαρμόζοντας τον χρόνο από τον οποίο τίθεται σε ισχύ οποιαδήποτε αποκατάσταση.»¹³⁴¹.

Ενδεικτική με το πώς εφαρμόζεται το δικαίωμα αναπομπής του δικαστή στη διοίκηση αναφορικά με την περίπτωση της συμμετοχής του κοινού είναι η υπόθεση General Council of the Bar of Northern Ireland's Application, Re¹³⁴². Στην εν λόγω υπόθεση εξεταστέο αντικείμενο ήταν η νομιμότητα μιας δημόσιας διαβούλευσης, που είχε διενεργηθεί σχετικά με παράβολα για τη νομική βοήθεια, στις ποινικές διαδικασίες. Προτάθηκε ότι στη διαβούλευση δεν προτάθηκε από τη Διοίκηση εναλλακτική λύση, η οποία δε συνεπάγεται σημαντικές περικοπές. Παρόλα αυτά, από το Δικαστήριο κρίθηκε ότι στο έγγραφο διαβούλευσης σιωπηρά υπονοούνταν ότι η επιλογή του να μη γίνει τίποτα είχε απορριφθεί, λόγω της οικονομική θέσης, της διοίκησης, που είχε επεξηγηθεί στο έγγραφο. Επιπλέον, οι διαβουλεύσεις πραγματοποιήθηκαν, όταν οι προτάσεις βρίσκονταν σε στάδιο διαμόρφωσης και ότι δόθηκαν επαρκείς εξηγήσεις για τις προτάσεις· δόθηκε επίσης επαρκής χρόνος για την εξέταση του εγγράφου διαβούλευσης και της ανταπόκρισης και ευσυνείδητα εξετάστηκαν οι ληφθείσες απαντήσεις¹³⁴³. Εντούτοις, όπως

¹³³⁸ Jimmy Robbe, De l'intérêt (relatif) de la distinction entre légalité externe et légalité interne, όπ.π. σελ.93

¹³³⁹ Bertrand Seiller, Droit à l'erreur : pour qui ?, όπ.π.

¹³⁴⁰ Βλ. Άρθρο. L. 123-1. Γαλλικού Κώδικα σχέσεων Κοινού Και Διοίκησης, όπως τροποποιήθηκε από το Νόμο n° 2018-727 της 10ης Αυγούστου 2018 «pour un Etat au service d'une société de confiance» «Une personne ayant méconnu pour la première fois une règle applicable à sa situation ou ayant commis une erreur matérielle lors du renseignement de sa situation ne peut faire l'objet, de la part de l'administration, d'une sanction, pécuniaire ou consistant en la privation de tout ou partie d'une prestation due, si elle a régularisé sa situation de sa propre initiative ou après avoir été invitée à le faire par l'administration dans le délai que celle-ci lui a indiqué.»

¹³⁴¹ Βλ. David Feldman, Error of Law and Flawed Administrative Acts, όπ.π., σελ. 304

¹³⁴² General Council of the Bar of Northern Ireland's Application, Re Queen's Bench Division (Northern Ireland) 13 November 2015 [2015] NIQB 99; [2015] 11 WLUK 329;

¹³⁴³ Ibid, «283 Firstly, it is not seriously in dispute that the consultation process took place when proposals were at a formative stage. In fact, as can be seen from the material summarised above, **there was advance notice to stakeholders of the upcoming review as to whether changes in the Rules may be necessary and the criteria for that exercise were spelt out.** This was followed some months later by the consultation paper which ushered in a lengthy period of discussion, as is evidenced in the account of events provided above, before the outcome of the process was published in the Post Consultation Report. Post-publication of that report, discussion did not cease.

284 Secondly, the court considers that **sufficient reasons were given for the proposals being made.** In this regard, it will be recalled that the parties had a continuing relationship and regular contact extending over a wide range of issues in the subject area of legal aid, including fees issues relating to Crown Court proceedings. There was, on the part of all concerned, an existing familiarity in relation to the agenda. Accordingly, **the content of the consultation paper must be read in its due context.** It seems to the court that there was no need for the Department to consult on a no or no significant cuts option in all of these circumstances. Rather, it is the court's view, that it was open to the Department to set its objective, especially if it is one driven by resource considerations, and then to consult, as occurred in this case, on the options to achieve it. **Provided the Department acts fairly and rationally, it is difficult**

υπογραμμίστηκε, κανένα από τα αποτελέσματα ελέγχου, που διαπιστώθηκαν στην διαδικασία διαβούλευσης της εκτίμησης των επιπτώσεων, δεν επανεξετάστηκαν. Με αυτό τον τρόπο, παραβιάστηκε η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των αιτουμένων για τη χρηστή διεξαγωγή της διαδικασίας εκτίμησης επιπτώσεων από τη Διοίκηση¹³⁴⁴. Εξ αυτού του λόγου το Δικαστήριο έκανε δεκτή εν μέρει την αίτηση και εξέδωσε αναγνωριστική διάταξη («*declaration*»), με σκοπό η Διοίκηση να αποκαταστήσει την κατάσταση, καθώς αν και αναγνώριζε τη νομική πλημμέλεια, δεν ήταν αυταπόδεικτος, στην προκειμένη υπόθεση, ο τρόπος με τον οποίο έπρεπε να διαχωριστεί το «*καλό τμήμα*» από τις «*κακές*» υπό κρίση πράξεις¹³⁴⁵.

to see why it cannot determine the scope of its consultation. In the court's view, while there may be cases in which a greater volume of information might need to be produced than that provided in this case, including information about alternative but discarded options, such information was not in the court's judgment required here.

285 Thirdly, there is **no complaint in this case that adequate time** was not provided for consideration of the consultation paper and the making of a response.

286 Fourthly, the court is unconvinced that **the Department did other than consider conscientiously the responses received and factor these into its final position** – which in significant ways was different from the position set out in the consultation paper.»

¹³⁴⁴ Ibid «307 It does not appear that, despite complaints being made in the course of the consultation process about the issue of impact assessment and how it was carried out, any of the screening outcomes found in the impact assessment consultation document were ever revisited. Thus, the position in fact is that no area of assessment was ever made subject to a full impact assessment. **The question is whether this outcome can be viewed as outside the bounds of a lawful outcome?**

308 In seeking to answer the question just posed the court takes into account that there is authority in Northern Ireland on the issue of whether the failure of a government department to carry out an impact assessment when developing policy was unlawful. The court refers to the decision of Treacy J in *Re CPNI's Application* [2011] NIQB 132. In that case the Judge held that such a failure was unlawful. At paragraph [56] he said as follows:

“The Department has offered no convincing justification for its failure to comply with the guidance and appears to have overlooked or disregarded the requirements of 1.6 and 1.7. **The failure to conduct such an assessment constituted the significant procedural flaw in the decision making process. The question then arises as to whether this flaw was sufficiently serious to render the resulting decision unlawful**”.

At paragraph [59] Treacy J went on:

“The absence of a RIA confounds the legitimate expectation of the applicant (founded on the guidance) that one should have been carried out. The absence of such an assessment may well have resulted in relevant local information being left out of account in the process. I am therefore satisfied that the failure to conduct an appropriate RIA amounted to a procedural irregularity in the process”.....[...]... 311 **It seems to the court that the Department's view that in respect of impact assessments the onus rested on those potentially affected by the policy change under consideration to produce the necessary evidence to support the existence of the relevant impact was misconceived.** Such a position is not consistent with the *modus operandi* of impact assessments, as described in the documents to which the court has drawn attention above. At the very least, it appears to the court that the job of the assessor is to be proactive in seeking evidence of impact, wherever it can be found. A good example is the use of small business impact tests in the context of regulatory impact assessments. No such steps appear to have been taken in relation to the proposals which were considered in this case. Nor does the court consider that the Department is right to say that, in effect, it could decide not to pursue the assessments, in view of what it saw as a failure by the professions to substantiate claims they had made on an earlier occasion involving similar proposals. Such an approach appears to be contrary to the rationale of the assessment process.

312 There existed, in the court's judgment, a legitimate expectation on the part of the applicants that not only would impact assessments be done by the Department but that they would be done properly. This expectation, which arose out of the published literature in the area of the development of policy, has, on the facts of this case, been disappointed.»

¹³⁴⁵ Ibid, «351 A no order solution is not attractive, in the court's opinion, as it would mean that the court would take no formal step to ensure recognition of the finding it has arrived at.

352 Making a declaration, on the other hand, is attractive as the court is confident that the Department would seek to rectify the state of affairs which has been disclosed without any need for any coercive action on the part of the court. At the same time there would be public recognition of the unlawfulness of the existing provision.

353 **Striking down the provisions is a step which, in the court's view, carries with it considerable difficulty in this case. It is not self-evident to the court how striking down would be accomplished. In particular, the court would be wary of attempting to carry out a surgical operation of trying to sever the good from the bad.**

Στο γαλλικό δίκαιο, αντίστοιχα, αναγνωρίζεται δυνατότητα άρσης μίας πλημμέλειας, λόγω ύπαρξης άλλων εγγυήσεων, στο πλαίσιο του σχεδιασμού. Έχει κριθεί ότι μία διαβούλευση καθίσταται νόμιμη, όταν υφίσταται δημοσιοποίηση των προϋποθέσεων οργάνωσής της, η οποία μπορεί να επαρκεί για να αποκλειστεί το ενδεχόμενο «παραπλάνησης» του κοινού ως προς την έννοια και το εύρος της οργανωμένης διαδικασίας¹³⁴⁶.

354 The court will, in these circumstances, make a declaration in suitable terms in the interests of ensuring that the Department is provided with an opportunity speedily to rectify the situation in a thought out and appropriate way.»

¹³⁴⁶ CE Contentieux, υπ' αριθμ. 403928 απόφαση της 19^{ης} Ιουλίου 2017, σκ. 19 «Προκύπτει από τα έγγραφα του φακέλου και δεν αμφισβητείται ότι οι προϋποθέσεις οργάνωσης της υπό κρίση διαβούλευσης είχαν δημοσιοποιηθεί.... Τέλος, το γεγονός ότι περιφερειακό συμβούλιο χαρακτήρισε τη διαβούλευση αυτή με την έκφραση "διαβούλευση πολιτική" δεν συνιστά εκ φύσεως παραπλάνηση του κοινού ως προς την έννοια και το εύρος της οργανωμένης διαδικασίας σε σχέση με τις πληροφορίες που δόθηκαν εκ των προτέρων»

2.4. ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ

2.4.1. Η ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΓΙΑ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΗ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ

2.4.1.1. Η Ratio της διακρατικής διαβούλευσης

Μια διοικητική πράξη δεν επηρεάζει πάντα μόνο τους πολίτες της εσωτερικής έννομης τάξης, αλλά μπορεί να επηρεάζει πρόσωπα που κείνται εκτός του χώρου αυτού. Μεταξύ αυτών μπορεί να είναι και επιχειρηματικές ομάδες¹³⁴⁷. Σταδιακά, φαίνεται να αντικαθίσταται η «παραδοσιακή» διακυβερνητική δράση. Ενισχύεται έτσι περισσότερο, η ενεργός δράση των μη κρατικών δρώντων σε συνεργασία με το κράτος, ήτοι ένα μοντέλο αποκεντρωμένο που αποβλέπει στην αξιοποίηση επίσης της επιστημονικής ειδίκευσης μέσω της «ενορχήστρωσης» θεσμών, δημοσίων και ατομικών δρώντων και ένα μοντέλο, στο οποίο το soft law¹³⁴⁸ είναι βασικό χαρακτηριστικό. Η ανάγκη για εφαρμογή ενιαίου πλαισίου¹³⁴⁹ προς ρύθμιση τέτοιων καταστάσεων αποτελεί έναν από τους πρωταρχικούς λόγους για διασυνοριακή συνεργασία. Μπορεί να ειπωθεί δηλαδή ότι η διασυνοριακή βλάβη ως αποτέλεσμα διοικητικών αποφάσεων έχει δηλαδή ωθήσει στη δημιουργία νέων μορφών διακυβέρνησης¹³⁵⁰.

Ειδικότερα, με τη θέσπιση υποχρέωσης για διασυνοριακή διαβούλευση με φορείς και επαγγελματίες, που έχουν άμεσο ενδιαφέρον, επιδιώκεται η δημιουργία «διακρατικών» (ή άλλως «διεθνικών») ρυθμίσεων και προτύπων· κανόνων που αποτελούν μέρος μιας «διεθνικής έννομης τάξης»¹³⁵¹. Διασυνοριακές διαβουλεύσεις διεξάγονται τόσο από τα κράτη όσο και από διεθνείς οργανισμούς, όπως ο Π.Ο.Ε. ο οποίος, σχεδόν αμέσως μετά την ίδρυση του το 1995, ρύθμισε τις διαδικασίες διαβούλευσης κατ' επιταγή του άρθρου V της Συμφωνίας για την ίδρυσή του¹³⁵². επίσης, η Επιτροπή της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία, ο Διεθνής Οργανισμός Επιτροπών Κινητών Αξιών (IOSCO), η Διεθνής Ένωση Ασφαλιστικών Εποπτών (IAIS) αποτελούν οργανισμούς, που λειτουργούν ως ομάδες ή δίκτυα εθνικών ρυθμιστικών αρχών¹³⁵³.

¹³⁴⁷Daphne Barak-Erez και Oren Perez, *The Administrative State Goes Global* σε Michael A. Helfand (Επιμ.) *Negotiating State and Non-State Law the challenge of global and local legal pluralism*, εκδ. Cambridge University Press 2015, σελ. 135

¹³⁴⁸ Kenneth W. Abbott, Duncan Snidal, *Strengthening International Regulation Through Transnational New Governance: Overcoming the Orchestration Deficit*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Τόμος 42 Τεύχος εκ. Vanderbilt University Law School 2009, www.heinonline.org (τ. πρόσβαση στις 14-02-2019) σελ. 509

¹³⁴⁹ Βλ. Ενδεικτικά Maja Vasilijević, Kevan Zunckel, Matthew McKinney, Boris Erg, Michael Schoon, Tatjana Rosen Michel, *Transboundary Conservation- A systematic and integrated approach*, *Best Practice Protected Area Guidelines Series* Τεύχος 23, εκδ. IUCN Gland, Switzerland 2015 <https://portals.iucn.org/> (τ. πρόσβαση στις 12-02-2019), σελ. 4 «*Transboundary conservation initiatives were pioneered in Europe and North America. As early as the 18th century, a Treaty of Alliance between Louis XVI, King of France, and Frederic of Wangen, Prince-Bishop of Basel, recognized that offences related to forests, hunting and fishing had to be properly dealt with in order to keep good relations and peace between the two bordering states (Rüster and Simma, 1975). This agreement called for uniform laws to cover these issues in the shared region*»

¹³⁵⁰ Judith van Erp, Michael Faure, Jing Liu, Markos Karavias, André Nollkaemper and Niels Philipsen, *Introduction-The Concept of Smart Mixes for Transboundary Environmental Harm*, σε Judith Van Erp, Michael Faure, André Nollkaemper, Niels Philipsen (επιμ.) *Smart Mixes for Transboundary Environmental Harm*, εκδ. Cambridge University Press 2019 σελ. 3-24

¹³⁵¹ Terence C. Halliday and Gregory Shaffer, *Researching Transnational Legal Orders*, σε Terence C. Halliday and Gregory Shaffer (επιμ.) *Transnational Legal Orders*, εκδ. Cambridge University Press 2015 σελ. 488,519

¹³⁵² Yves Bonzon, *Public Participation and Legitimacy in the WTO*, εκδ. Cambridge University Press 2014, σελ. 4

¹³⁵³ Caroline Bradley, *Consultation and Legitimacy in Transnational Standard-Setting*, *Minnesota Journal of International Law*, Τόμος 20, Τεύχος 2, εκδ. Minnesota Journal of Global Trade Θέρος 2011, www.heinonline.org, (τ. πρόσβαση στις 01-11-2019), σελ. 499

Οι οργανισμοί αυτοί δημιουργούν κοινά πρότυπα¹³⁵⁴ προσφεύγοντας στη διεξαγωγή διασυννοριακής διαβούλευσης. Οι διαβουλεύσεις αυτές διεξάγονται, με σκοπό τη δημιουργία κοινών προτύπων ή ενός γενικότερου πλέγματος κανόνων, δηλαδή κανόνων «δέουσας διαδικασίας» («*due-process rules*»), με αντικείμενο τη δικαιοσύνη κατά τη διοικητική διαδικασία και κανόνων «τελείωσης» («*perfecting rules*»), με αντικείμενο τη βελτίωση του αποτελέσματος της διοικητικής διαδικασίας, ως πρωταρχική αρχή¹³⁵⁵. Οι κανόνες αυτοί είτε «ενσωματώνονται» ως «σκληρό» δίκαιο στην εθνική έννομη τάξη είτε λειτουργούν ως ένα «ημιαυτόνομο σύστημα», που δρα δυναμικά μεταξύ της εσωτερικής και διεθνούς έννομης τάξης και το οποίο διαμορφώνει με όρους ήπιου δίκαιου τη διακριτική ευχέρεια των δημοσίων αρχών¹³⁵⁶. Η βιβλιογραφία υπογραμμίζει ότι οι οργανισμοί αυτοί προσφεύγουν τις περισσότερες φορές στη διαδικασία της διαβούλευσης «κατά παραχώρηση»¹³⁵⁷. Σε κάθε περίπτωση, το εθνικό δίκαιο επηρεάζεται «ποικιλόμορφα»¹³⁵⁸ και μεταξύ των άλλων ιδίως και «το δόγμα της αρχής τα νομιμότητας της διοίκησης»¹³⁵⁹.

2.4.1.2. Οι πηγές της διακρατικής διαβούλευσης στο διεθνές δίκαιο

Η βιβλιογραφία αναφέρει ως πρωταρχική πηγή της διασυννοριακής διαβούλευσης την αρχή του διεθνούς εθιμικού δίκαιου της «μη πρόκλησης βλάβης»¹³⁶⁰. Έκφραση αυτής της αρχής

¹³⁵⁴Τα υπερεθνικά αυτά πρότυπα αποβλέπουν για την ακρίβεια να αποτρέψουν τις εθνικές κυβερνήσεις και να αποκλείσουν ορισμένες επιλογές κατά το σχηματισμό πολιτικής, που διαφέρουν από τα πρότυπα αυτά βλ. Caroline Bradley, όπ.π., σελ. 498, «*For example, the 1988 Basel Capital Adequacy Accord required states to impose capital adequacy requirements on international banks, even if those states addressed risks to financial stability in other ways. The Accord was agreed after the US and the UK announced they would apply stringent capital adequacy requirements to foreign banks doing business in their jurisdictions.*»

¹³⁵⁵ Daphne Barak-Erez and Oren Perez, *The Administrative State Goes Global* σε Michael A. Helfand (επιμ.) *Negotiating State and Non-State Law the challenge of global and local legal pluralism*, εκδ. Cambridge University Press 2015, σελ. 137

¹³⁵⁶ Daphne Barak-Erez and Oren Perez, όπ.π., σελ. 136-137

¹³⁵⁷ Caroline Bradley, όπ.π., σελ. 486. Εντούτοις, σε ορισμένες περιπτώσεις δηλώνεται ρητά η υποχρέωση της διοίκησης για διαβούλευση στα καταστατικά κείμενα αυτών των οργανισμών. Για παράδειγμα, στο Χάρτη της Επιτροπής της Βασιλείας για την Τραπεζική Εποπτεία προβλέπεται υποχρεωτική διαδικασία διαβούλευσης βλ. Basel Committee Charter <https://www.bis.org/bcbs/charter.htm> (τ. πρόσβαση στις 01-11-2019) «VIII. Public consultation process

17. Public consultation process of draft BCBS standards, guidelines and sound practices

In principle, the BCBS seeks input from all relevant stakeholders on policy proposals. The consultation process will include issuing a public invitation to interested parties to provide comments in writing to the Secretariat on policy proposals issued by the Committee, within a specified timeframe. The consultation period shall normally last 90 calendar days, but could exceptionally be shorter or longer. The consultation period for technical amendments to standards shall normally last 45 calendar days, but could exceptionally be shorter or longer. As a general rule, responses to public invitations for comments shall be published on the BCBS website, unless confidential treatment is requested by respondents.

This process is compulsory for BCBS standards»

¹³⁵⁸ Αποστόλης Γέροντας, *Η διασυννοριακή Διοικητική Πράξη*, ΔιΔικ Τεύχος 2 Έτος ΙΣΤ' Εκδ. Σάκκουλα 2004, σελ. 282

¹³⁵⁹ Αποστόλης Γέροντας, όπ.π., σελ. 286

¹³⁶⁰ Βλ. Tristan Aoustin, *L'évaluation environnementale des plans et programmes: Vers l'ouverture d'un cadre stratégique au pilier procédural du droit de l'environnement*, Thèse, Université de Limoges 2015, σελ. 688 παρ. 3280, ο οποίος σκιαγραφεί τον τρόπο με τον οποίο η νομολογία συνετέλεσε σταδιακά ώστε να αναδειχθεί η αρχή της «μη πρόκλησης βλάβης» ως αρχή του διεθνούς δικαίου. Αναλυτικά, στη Διάταξη της 11ης Μαρτίου 1941 του ad hoc Διαιτητικού Δικαστηρίου για την υπόθεση του «Χυτηρίου της Τρέιλ» μεταξύ των Η.Π.Α. και του Καναδά, για εκπομπές ανυδρίτη του θειώδους οξέος, που επέφεραν διασυννοριακή ατμοσφαιρική ρύπανση, διατυπώνεται ρητά ότι «[...] Κανένα Κράτος δεν έχει το δικαίωμα να χρησιμοποιεί ή να επιτρέπει να χρησιμοποιείται το έδαφός του με ένα τρόπο, που γεννάει ζημίες που οφείλονται σε αναθυμιάσεις, στο έδαφος ενός άλλου Κράτους ή στην ιδιοκτησία ανθρώπων που βρίσκονται εκεί, δεδομένου ότι τα αποτελέσματα είναι σημαντικά και η ζημία είναι ξεκάθαρα και έκδηλα αποδεδειγμένη» [βλ. Jean Piette, *Les problèmes de pollution transfrontière et de déchets dangereux*

αποτελεί και η «*αρχή της εν τοις ιδίοις επιμέλεια*», που επιβάλλεται στα κράτη, όταν μία δραστηριότητά τους ενδέχεται να έχει διασυνοριακά αποτελέσματα¹³⁶¹. Η αρχή αυτή αποτυπώνεται στη Διακήρυξη της Στοκχόλμης, σύμφωνα με την Αρχή 21 της οποίας, τα κράτη μέλη έχουν το κυριαρχικό δικαίωμα να εκμεταλλεύονται τους δικούς τους πόρους, με άξονα με τις δικές τους περιβαλλοντικές πολιτικές, και την ευθύνη για να διασφαλιστεί ότι οι δραστηριότητες εντός της δικαιοδοσίας ή του ελέγχου τους δεν προκαλούν ζημιά στο περιβάλλον άλλων Κρατών ή περιοχών πέραν των ορίων της εθνικής δικαιοδοσίας. Σε κοινή γραμμή, επίσης, είναι και η αρχή 2 της Διακήρυξης του Ρίο. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, «*τα κράτη διαθέτουν, σε συμφωνία με το χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και τις αρχές του διεθνούς δικαίου, το κυρίαρχο δικαίωμα της εκμετάλλευσης των ιδίων πόρων τους, ανάλογα με τις περιβαλλοντικές πολιτικές τους και την ευθύνη να διασφαλίζουν, ότι οι δραστηριότητες, που εμπίπτουν στη δικαιοδοσία ή στον έλεγχό τους, δεν προκαλούν βλάβη στο περιβάλλον άλλων κρατών ή περιοχών πέρα από τα όρια της εθνικής δικαιοδοσίας τους.*».

Σταδιακά, εμφανίζονται στο διεθνές δίκαιο πιο «*ανταγωνιστικές προοπτικές*»¹³⁶², σε επίπεδο πλέον συνεργασίας των κρατών. Η Σύμβαση του Espoo, απαιτεί από το κράτος προέλευσης να προσαρμόσει τη διαδικασία Ε.Π.Ε. με την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων¹³⁶³. Η διαδικασία Σ.Π.Ε. είχε, άλλωστε, ως συνέπεια να διευρυνθεί η έννοια του ελέγχου, καθώς από τη διενέργεια ενός «*περιβαλλοντικού τεστ*», υπάρχει μετάβαση σε ένα μοντέλο ελέγχου που λαμβάνει υπόψη οικονομικούς και κοινωνικούς παράγοντες, με συμμετοχή του κοινού¹³⁶⁴. Η αρχή αυτή, της μη διάκρισης, που εναλλακτικά αποκαλείται και αρχή της «*εθνικής μεταχείρισης*», έχει ουσιαστικό και διαδικαστικό χαρακτήρα¹³⁶⁵. Από ουσιαστικής άποψης απαιτεί τα κράτη να μεταχειρίζονται τη βλάβη που προκαλείται σε διασυνοριακό επίπεδο σαν να επρόκειτο για βλάβη που αφορά τους πολίτες τους και πηγάζει από την αρχή της καλής γειτνίασης, της ισότητας και της δικαιοσύνης, αλλά και την ανάγκη για πραγματικό

Amérique du Nord, Revue québécoise de droit international Τόμος 7, Τεύχος 2 εκδ. Société québécoise de droit international 1991, https://www.persee.fr/doc/rqdi_0828-9999_1991_num_7_2_1700 (τ. πρόσβαση στις 09-11-2019), σελ.154 παρ. σε Affaire de la Fonderie de Trail, 3 R.S.A. 1911 (décision intérimaire); 3 R.S.A.1938 (décision finale), pp. 1905-1982.]. Ακολουθώντας, στο «Επεισόδιο των Στενών της Κέρκυρας» σημειώνεται ότι «*Τέτοιες υποχρεώσεις βασίζονται όχι στη Σύμβαση της Χάγης του 1907 Νο VIII, η οποία είναι εφαρμοστέα εν καιρώ πολέμου, αλλά σε κάποιες γενικές ευρέως αναγνωρισμένες αρχές, δηλαδή: οι στοιχειώδεις μέριμνες για την ανθρωπότητα, πολύ περισσότερο εν ειρήνη από ότι σε πόλεμο, η αρχή της θαλάσσιας επικοινωνίας και η υποχρέωση κάθε κράτους να μην επιτρέπει εν γνώσει του να χρησιμοποιείται το έδαφός του για πράξεις αντίθετες με τα δικαιώματα άλλων κρατών* » [βλ.Αθανάσιος Πιτσιόρλας, Λίγα Σχόλια επί και περί της Απόφασης του Διεθνούς Δικαστηρίου στην υπόθεση «Το Στενό της Κέρκυρας» (9 Απριλίου 1949), <https://www.scribd.com/> (τ. πρόσβαση στις 14-11-2019), σελ. 18]. Στη συνέχεια, στην απόφαση του Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης, επί του Φράγματος «Gabcikovo-Nagymaros» στο Δούναβη, της 25ης Σεπτεμβρίου 1997, υπογραμμίζεται εκ νέου ότι «*η γενική υποχρέωση των κρατών να διασφαλίζουν ότι οι δραστηριότητες που διεξάγονται μέσα στα όρια της δικαιοδοσίας τους ή υπό τον έλεγχό τους, να σέβονται το περιβάλλον σε άλλα κράτη ή σε ζώνες που δεν σχετίζονται με την εθνική δικαιοδοσία, αποτελεί πλέον μέρος του συνόλου των κανόνων του διεθνούς δικαίου*» [βλ.Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης (Icj), Affaire Relative Au Projet Ga.Bcikovo-Nagymaros (Hongrieislovaquie) Απόφαση της 25 Σεπτεμβρίου 1997, Affaire Relative Au Projet Ga.Bcikovo-Nagymaros (Hongrieislovaquie) σκ. 53 παρ. Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif ; C.I.J. Recueil 1996, p. 241-242, par. 29.]

¹³⁶¹ Benoit Mayer, Climate assessment as an emerging obligation under customary international law, *όπ.π.*, σελ. 276

¹³⁶² Tristan Aoustin, *όπ.π.* σελ. 692

¹³⁶³ John H. Knox, The Myth and Reality of Transboundary Environmental Impact Assessment, *American Journal of International Law* Τόμος 96, Τεύχος 2, εκδ. Cambridge University Press Απρίλιος 2002, <https://www.jstor.org/stable/2693925> (τ. πρόσβαση στις 02-11-2020), σελ. 304

¹³⁶⁴ Riki Therivel, *Strategic Environmental Assessment in Action*, εκδ. 2^η Taylor and Francis 2013, σελ. 22

¹³⁶⁵ Emma Mitrotta, Strengthening Conservation through Participation: Procedural Environmental Rights of Local Communities in Transboundary Protected Areas, σε Jerzy Jendroska, Magdalena Bar (επιμ.) *όπ.π.*, σελ. 366-367 παρ.σε V. P. Nanda & G. W. Pring, *International Environmental Law and Policy in the 21st Century*, 2013, σελ. 59

δικαίωμα προσφυγής των θυμάτων διασυνοριακής ζημίας. Από διαδικαστική άποψη, απαιτεί ένα κράτος το οποίο προτείνει ή διάγει μια δραστηριότητα με διασυνοριακές επιπτώσεις, να παρέχει σε μη εθνικούς δρώντες τη δυνατότητα για ισότιμη πρόσβαση στις πληροφορίες, στη συμμετοχή και στη δικαστική προστασία, όπως και στους δικούς του πολίτες¹³⁶⁶.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 6 της Σύμβασης του Espoo «*Το μέρος Προέλευσης παρέχει σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας Σύμβασης, τη δυνατότητα στο κοινό των περιοχών που ενδεχομένως θα επηρεαστούν, να συμμετάσχουν στις σχετικές διαδικασίες εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων για τις προτεινόμενες δραστηριότητες και μεριμνά ώστε η δυνατότητα που παρέχεται στο κοινό του Θιγόμενου Μέρους, να είναι η ίδια με εκείνη που παρέχεται στο δικό του κοινό*»¹³⁶⁷.

Αν και έχουν προϋπάρξει συνθήκες για διασυνοριακή εκτίμηση επιπτώσεων και πολλά καίρια σημεία της Σύμβασης του Espoo έχουν αντληθεί από προηγούμενες προσπάθειες¹³⁶⁸, «*η τυπική συμμόρφωση με την Σύμβαση εξαρτάται από την εγκαθίδρυση των εφαρμοστέων διατάξεων στο εσωτερικό δίκαιο*»¹³⁶⁹. Αυτό συμβαίνει, επειδή, όπως υπογραμμίζεται, η Σύμβαση του Espoo αποσκοπεί στη διαμόρφωση της συμπεριφοράς των “μη κρατικών δρώντων”, των κρατών, (καθώς και ατόμων)¹³⁷⁰. Ειδικότερα, η Σύμβαση αυτή χαρακτηρίζεται ως καινοτόμος διότι όχι μόνο προβλέπει απαγόρευση διακρίσεων, αλλά και διότι προβλέπει περισσότερο αναλυτικές διαδικασίες διαβούλευσης σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς, ενώ ανάγει την έννοια της Ε.Π.Ε. στο διεθνές δίκαιο¹³⁷¹. Τα στάδια της διασυνοριακής διαδικασίας, όπως επιγραμματικά αναφέρονται στη βιβλιογραφία¹³⁷², είναι τα ακόλουθα: α) ειδοποίηση από το Μέρος Προέλευσης στο επηρεαζόμενο Μέρος για τη σχεδιαζόμενη δραστηριότητα και τις ενδεχόμενες συνέπειες (ή την ευκαιρία για το επηρεαζόμενο κράτος να αιτηθεί μιας τέτοιας διαδικασίας), β) απάντηση από το επηρεαζόμενο κράτος αν επιθυμεί να εμπλακεί στη διαδικασία εκτίμησης, γ) διαμοιρασμός πληροφοριών, δ) προετοιμασία εγγράφων/τεκμηρίωσης και διανομή τους στο επηρεαζόμενο κράτος, ε) διαβούλευση μεταξύ αρχών και συμμετοχή του κοινού τόσο στο Κράτος Προέλευσης όσο και στο επηρεαζόμενο Κράτος, στ) λήψη απόφασης με βάση την τεκμηρίωση και τα σχόλια, ζ) διαμοιρασμός πληροφοριών σε σχέση με την απόφαση και η) μεταγενέστερη ανάλυση του έργου.

Επίσης, σύμφωνα με το Πρωτόκολλο του Κιέβου, το οποίο λαμβάνει ρητά υπόψη τη Σύμβαση του Espoo¹³⁷³, στο πλαίσιο των διασυνοριακών διαβουλεύσεων, τα ενδιαφερόμενα Μέρη συμφωνούν για λεπτομερείς ρυθμίσεις. Αυτές οι ρυθμίσεις εξασφαλίζουν ότι το ενδιαφερόμενο κοινό και αρχές ενημερώνονται και έχουν τη δυνατότητα να διαβιβάσουν τη

¹³⁶⁶Emma Mitrotta, *όπ.π.*

¹³⁶⁷ N. 2540/1997

¹³⁶⁸Simon Marsden, *Enforcing Non-Discrimination in Transboundary Environmental Impact Assessment: Advantages for EU Citizens from the Transposition of the Espoo and Aarhus Conventions?* Journal for European Environmental and Planning Law Τόμος 4 Τεύχος 4 (2009), εκδ. Brill - Nijhoff, 2009 σελ. 443, *παραπ.* σε J. Ebbesson, *Innovative Elements and Expected Effectiveness of the 1991 EIA Convention*, EIA Review 1999 (19) σελ. 47 και J. Knox, *The Myth and Reality of Transboundary Environmental Impact Assessment*, AJIL 2002(96), σελ. 291

¹³⁶⁹ Simon Marsden, *όπ.π.*, σελ. 444 *παραπ.* σε J. Ebbesson, *όπ.π.*

¹³⁷⁰ Simon Marsden, *όπ.π.*, σελ. 444

¹³⁷¹ Simon Marsden, *όπ.π.*

¹³⁷² Simon Marsden, *όπ.π.*, σελ. 442-443 *παραπ.* Σε W. Schrage & N. Bonvoisin, *Transboundary Impact Assessment: Frameworks, Experiences and Challenges*, IAPA 2008 (26), σελ. 234

¹³⁷³ Πρωτόκολλο Κιέβου, Ατιολ. σκ. 3

γνώμη τους επί του προκαταρκτικού σχεδίου ή προγράμματος και επί της έκθεσης περιβαλλοντικών επιπτώσεων εντός εύλογου χρονικού πλαισίου¹³⁷⁴. Ωστόσο, όπως επισημαίνει η θεωρία, η Σύμβαση του Espoo, περιέχει διατάξεις μόνο για διακυβερνητική συνεργασία σε έργα, που ενδέχεται να έχουν διασυνοριακές επιπτώσεις και δεν παρέχει συμμετοχικά δικαιώματα σε πολίτες γειτονικών χωρών¹³⁷⁵, παρά και τις σχετικές τροποποιήσεις αυτής, που επακολούθησαν¹³⁷⁶.

Υποχρέωση για διακρατική διαβούλευση, υπό τις ίδιες αρχές, επιβάλλεται και υπό άλλες συνθήκες, όπως η Συνθήκη του Ραμσάρ¹³⁷⁷. Η αρχή της απαγόρευσης διακρίσεων διέπει και τη Σύμβαση του Ώρχους σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 9 της οποίας, «*το κοινό διαθέτει πρόσβαση σε πληροφορίες, έχει τη δυνατότητα να συμμετέχει στη λήψη αποφάσεων και έχει πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα, χωρίς διάκριση λόγω υπηκοότητας, ιθαγένειας ή τόπου διαμονής και στην περίπτωση νομικού προσώπου, χωρίς διάκριση ανάλογα με τον τόπο της καταχωρημένης έδρας του ή του πραγματικού κέντρου δραστηριοτήτων του*».

Σε αντίθεση με τις ανωτέρω συνθήκες, η Σύμβαση του Ώρχους προβλέπει, όπως έχει ήδη αναφερθεί, άμεσο δικαίωμα συμμετοχής του κοινού στη λήψη αποφάσεων. Αναλυτικά, ορίζει ότι: «*Το ενδιαφερόμενο κοινό ενημερώνεται, είτε με δημόσια ανακοίνωση, είτε μεμονωμένα, όπως ενδείκνυται, σε πρώιμο στάδιο της διαδικασίας λήψεως περιβαλλοντικών αποφάσεων και κατά κατάλληλο, έγκαιρο και αποτελεσματικό τρόπο, μεταξύ άλλων, σχετικά με ... το γεγονός ότι η δραστηριότητα υπόκειται σε εθνική ή διασυνοριακή διαδικασία εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων*»¹³⁷⁸. Η αρχή της μη διάκρισης σε εφαρμογή με τις διατάξεις της Σύμβασης του Ώρχους, όπως υπογραμμίζεται, «*δεν επιβάλλει διεθνή ελάχιστα πρότυπα για δημόσια διαβούλευση, περισσότερο επεκτείνει την εφαρμογή των εθνικών προτύπων σε ανθρώπους πέρα από τα σύνορα του κράτους- δηλ. εξωεδαφικά – έτσι ώστε να παράσχει στους αλλοδαπούς “όχι λιγότερο αποτελεσματικές ευκαιρίες να κάνουν χρήση των διορθωτικών μέτρων και των διαδικασιών για την προστασία της υγείας και του περιβάλλοντος στην κατάσταση της επιβλαβούς δραστηριότητας ή της εγκατάστασης[προσθήκη έμφασης]”*»¹³⁷⁹. Η Σύμβαση του Ώρχους στοχεύει στο να εγγυηθεί τα διαδικαστικά δικαιώματα του κοινού και του ενδιαφερομένου κοινού. Εφαρμόζεται στις περιβαλλοντικές διαδικασίες, πέρα από την Ε.Π.Ε., ενώ επαυξάνει τη διαφάνεια και τη συμμετοχή στις περιβαλλοντικές αποφάσεις με διασυνοριακό αντίκτυπο.

Η επιρροή της Σύμβασης είναι εμφανής και σε άλλες ρυθμίσεις του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου. Για παράδειγμα, στο Πρωτόκολλο του Λονδίνου για τα Ύδατα και την Υγεία, που υιοθετήθηκε το 1999 επί της Σύμβασης του Ελσίνκι του 1992, για τα Διασυνοριακά Ύδατα και Διεθνείς Λίμνες. Τούτο αποτελεί ένα «υβριδικό»¹³⁸⁰ εργαλείο του διεθνούς δικαίου

¹³⁷⁴ Πρωτόκολλο Κιέβου, Άρθρο 10 παρ. 4

¹³⁷⁵ Ludwig Krämer, όπ.π.

¹³⁷⁶N. 4562/2018

¹³⁷⁷ Συνθήκη Ραμσάρ, Άρθρο 5

¹³⁷⁸ Σύμβαση του Ώρχους, Άρθρο 6 παρ. 2 ε)

¹³⁷⁹ Emma Mitrotta, όπ.π. σελ. 367 παραπ. σε J. Ebbesson, Public Participation in Environmental Matters, in R. Wolfrum (ed.), Max Plank Encyclopedia of Public International Law (online ed.)

¹³⁸⁰Jorge E. Vinuales, The Protocol on Water and Health as a strategy for global water governance integration, International & Comparative Law Quarterly, Τόμος 68 Τεύχος 1 εκδ. Cambridge University Press 2019, σελ 182«*Like the other major instrument concluded within the UNECE in the late 1990s, ie the Aarhus Convention, 33 the Protocol is a peculiar instrument half way between an inter-State and a human rights treaty. Such instruments, which can for present purposes be called "hybrid", are rare, but they may become less so in the future.* »

και κάνει σαφή μνεία στη Σύμβαση του Ωρχους, ανάγοντας τη συμμετοχή του κοινού σε πρωταρχική αρχή του¹³⁸¹. Τέλος, η Συμφωνία του Παρισιού επιβεβαιώνει τη σημασία της συμμετοχής του κοινού¹³⁸². Κάνει ρητά λόγο για «διεθνή διαβούλευση»¹³⁸³. Η δε βιβλιογραφία αναφέρεται στην υποχρέωση για διεξαγωγή «κλιματικής εκτίμησης επιπτώσεων» ως διακριτής υποχρέωσης από αυτή για διασυνοριακή περιβαλλοντική διαβούλευση¹³⁸⁴

2.4.1.3. Η ερμηνεία των διεθνών πηγών υποχρέωσης για διασυνοριακή διαβούλευση

Η ερμηνεία των διεθνών διατάξεων περί διασυνοριακής διαβούλευσης, όπως είναι εύλογο, ποικίλει, ως ένα βαθμό, ανάλογα με τη γλωσσική αποτύπωση του κανόνα στη γλώσσα κάθε κράτους μέλους μίας Συνθήκης. Χαρακτηριστική είναι η απόφαση R(on the application of An Taisce (National Trust For Ireland) v Secretary of State for Energy and Climate Change¹³⁸⁵. Στην απόφαση αυτή υπογραμμίζεται ότι η κανονιστική διατύπωση του κριτηρίου του «ενδεχομένου», ως προϋπόθεση εφαρμογής των διατάξεων περί διασυνοριακής διαβούλευσης, μπορεί να γίνεται αντιληπτή με διαφορετικό νόημα, ανάλογα με τη γλώσσα στην οποία διατυπώνεται. Χαρακτηριστικά, η απόφαση αναφέρεται στο λεξιλόγιο των τριών πρωτοτύπων κειμένων της Συνθήκης Esproo (Αγγλικά, Γαλλικά και Ρωσικά), την οποία εφαρμόζει η Οδηγία Ε.Π.Ε.. Πιο αναλυτικά, «ο μεταφραστής σημειώνει ότι η λέξη “may” στην έκφραση “may cause a significant adverse transboundary impact”, “αποτυγχάνει να επικοινωνήσει το νόημα της πιθανοφάνειας και να εκφράσει μία καθαρή πιθανότητα που μπορεί να είναι είτε χαμηλή είτε υψηλή”. Σε μία περαιτέρω δήλωση, ο μεταφραστής εξηγεί ότι η ρωσική λέξη για το “may” “συμπεριλαμβάνει κάτι το οποίο δεν μπορεί να αποκλειστεί ή να τεθεί εκτός νόμου”. Φαίνεται ότι η ρωσική λέξη για το “may” επικοινωνεί ένα ευέλικτο νόημα πιθανότητας που ποικίλει από μία υψηλή πιθανότητα από το ένα άκρο ενός φάσματος προς μια δυνατότητα που δεν μπορεί να αποκλειστεί. Όπως και με το γερμανικό κείμενο της Οδηγίας Ε.Π.Ε., το ρωσικό κείμενο δεν θα εμπόδιζε το Δικαστήριο να υιοθετήσει το χαμηλότερο επίπεδο δυνατότητας που ενυπάρχει στη ρωσική εκδοχή της Σύμβασης του Esproo»¹³⁸⁶.

Συγκεκριμένα, η υπόθεση αυτή αφορούσε τη χορήγηση αδείας, προκειμένου να κατασκευαστεί ένας πυρηνικός σταθμός στο Hikley Point στο Somerset. Το έργο αυτό ενέπιπτε στο Παράρτημα I της Οδηγίας Ε.Π.Ε.¹³⁸⁷. Ωστόσο, ο Υπουργός δε διεξήγαγε διασυνοριακή διαβούλευση, σύμφωνα με το άρθρο 7 της Οδηγίας Ε.Π.Ε. Πραγματοποιήθηκε ένας διασυνοριακός προέλεγχος από τη Χωροταξική Επιθεώρηση, εκ μέρους του Υπουργείου, η

¹³⁸¹ Βλ. Πρωτόκολλο σχετικά με τα ύδατα και την υγεία στη σύμβαση του 1992 για την προστασία και χρήση των διαμεθοριακών υδατορευμάτων και των διεθνών λιμνών., Άρθρο 5 i)

¹³⁸² Βλ. Προοίμιο Συμφωνίας των Παρισίων

¹³⁸³ Συμφωνία των Παρισίων, Άρθρο 13 παρ. 4

¹³⁸⁴ Benoit Mayer, ό.π., σελ. 274«*This obligation cannot directly be deducted from the well-recognized obligation to conduct an EA in a transboundary context (or from the due diligence obligation of a State within its territory from which the latter obligation derives) because unique questions arise with regard to the relevance of EA to address incremental contributions to global environmental impacts.*»

¹³⁸⁵ Case Analysis, R. (on the application of An Taisce (National Trust For Ireland)) v Secretary of State for Energy and Climate Change, Court of Appeal (Civil Division) 01 August 2014 [2014] EWCA Civ 1111; [2015] P.T.S.R. 189; [2014] 8 WLUK 38; [2015] Env. L.R. 2; Times, September 1, 2014; login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 11-03-2019)

¹³⁸⁶ R. (An Taisce (The National Trust for Ireland)) v Secretary of State for Energy and Climate Change [2014] EWCACiv 1111, σκ. 26

¹³⁸⁷ Οδηγία 2011/92/ΕΕ Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2011 για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον

οποία κατέληξε ότι οι προϋποθέσεις αδειοδότησης και ελέγχου ήταν αποτελεσματικές και ότι οι επιπτώσεις δε θα ήταν σημαντικές¹³⁸⁸. Κατά τη γνώμη, δηλαδή, του Υπουργείου ένα εξαιρετικό ή σοβαρό ατύχημα ήταν απίθανο να συμβεί. Το γεγονός αυτό καθιστούσε μη εύλογο να ληφθούν υπόψη οι επιπτώσεις του ως μέρος της διαδικασίας χορήγησης άδειας χωροθέτησης, καθώς σύμφωνα με τις επιστημονικές αποδείξεις ένα ατύχημα ήταν πιθανό να συμβεί περισσότερο από μία φορά κάθε 10 εκατομμύρια χρόνια λειτουργίας του αντιδραστήρα¹³⁸⁹

Δεδομένου ότι η Οδηγία Ε.Π.Ε. δεν αποσαφηνίζει τον όρο «ενδέχεται» στο άρθρο 7, το αιτούν επικαλέστηκε εφαρμογή της ενωσιακής νομολογίας «Waddenzee» για την ερμηνεία των κριτηρίων, που έθετε η Οδηγία Ε.Π.Ε. Σύμφωνα με τη νομολογία «Waddenzee», για τα σχέδια και τα έργα που αναφέρονται στο άρθρο 6 παράγραφος 3 της οδηγίας για τους Οικοτόπους (Οδηγία 92/43/Ε.Κ.), είναι απαραίτητο πάντοτε να εκλαμβάνονται ως δυνάμενα να επηρεάσουν το συγκεκριμένο τόπο κατά τρόπο σημαντικό. Οι σημαντικές επιπτώσεις μπορούν να αποκλειστούν βάσει αντικειμενικών στοιχείων, εάν δεν υπάρχουν βάσιμες επιστημονικές αμφιβολίες ως προς την απουσία τέτοιων επιπτώσεων. Επομένως, ο αντίκτυπος αυτών των σχεδίων και έργων πρέπει πάντοτε να τίθεται σε διαδικασία εκτίμησης. Δεν απαιτείται η δέουσα εκτίμηση μόνο εάν μπορεί να εξαιρεθεί λογικά η εκ των προτέρων σημαντική επίπτωση των σχεδίων ή έργων. Με άλλα λόγια, το κριτήριο αυτό έχει ως αποτέλεσμα το κατώτατο όριο για την εκκίνηση μιας εκτίμησης για μια προστατευόμενη περιοχή Natura (δέουσα εκτίμηση), να είναι σημαντικά χαμηλότερο από αυτό που τίθεται για άλλους τύπους περιβαλλοντικών εκτιμήσεων¹³⁹⁰.

Το δικαστήριο απέρριψε τους ισχυρισμούς του αιτουμένου στην υπόθεση. Έκρινε ότι ορθά ο Υπουργός δε διεξήγαγε διασυννοριακή διαβούλευση μη θεωρώντας ότι το σχέδιο «ενδέχεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον σε άλλο κράτος μέλος»¹³⁹¹. Θεώρησε το κριτήριο του «ενδεχομένου», όπως το είχε προσεγγίσει το αιτούμενο National Trust for Ireland, κατ' εφαρμογή της νομολογίας «Waddenzee», δεν εναρμονιζόταν με τα κριτήρια που παρατίθενται στο παράρτημα ΙΙΙ της Οδηγίας Ε.Π.Ε., η οποία συμπεριλάμβανε την πιθανότητα επίδρασης του έργου. Σύμφωνα με το Δικαστήριο, εάν το τεστ «ενδεχομένου» αφορούσε στο αν ο κίνδυνος τυχόν επιπτώσεων, όσο και αν ήταν απίθανο, θα μπορούσε να αποκλειστεί βάσει αντικειμενικών στοιχείων, η ανάγκη να ληφθεί υπόψη το κριτήριο της ενωσιακής νομολογίας Waddenzee ήταν περιττή. Το τεστ, επιπλέον αυτό που αναπτύχθηκε βάσει της Οδηγίας για τους Οικοτόπους, δεν μπορούσε απλώς να εφαρμοστεί σε συνδυασμό με την Οδηγία Ε.Π.Ε., λόγω των διαφορών στο πεδίο εφαρμογής, τον σκοπό και τις διατυπώσεις μεταξύ των δύο οδηγιών. Ο έλεγχος «πραγματικού κινδύνου», στον οποίον είχαν προβεί και τον οποίο ενέκριναν οι εγχώριες αρχές, ενσωμάτωσε την αρχή προστασίας υπό το πρίσμα της Οδηγίας Ε.Π.Ε.¹³⁹². Επισημάνθηκε ότι πολλά από τα έργα, που υπόκεινται σε Ε.Π.Ε. και αξιολογούνται βάσει «πραγματικού κινδύνου» είναι ήδη μακροσκελή. Η απαίτηση να γίνεται διαβούλευση για κάθε πτυχή, όσο

¹³⁸⁸ Encyclopedia of Planning Law and Practice. 2014, Sep, 26-37 login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 11-03-2019): R. (on the application of an Taisce (National Trust ForIreland)) v Secretary of State for Energy and Climate Change [2014] EWCA Civ 1111

¹³⁸⁹ Ibid

¹³⁹⁰ Βλ. Hannes Veinla, The Influence of European Union Law on the Conservation of Estonian Biological Diversity —the Case of Natura 2000 Areas, JURIDICA INTERNATIONAL XVI/2009 σελ. 174 και ΔΕΕ Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee v Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (C-127/02) EU:C:2004:482, Διατακτικό

¹³⁹¹ Case Analysis, R. (on the application of An Taisce (National Trust For Ireland)) v Secretary of State for Energy and Climate Change, Court of Appeal (Civil Division) όπ.π.; παραπ. Σε σκ. 46-54

¹³⁹² Ibid

απίθανη και αν είναι τούτη να συμβεί, μπορεί να θέσει θέμα αποτελεσματικότητας της διαδικασίας Ε.Π.Ε.¹³⁹³

2.4.1.4. Οι εθνικές πηγές διασυνοριακής διαβούλευσης

Η διασυνοριακή διαβούλευση αποτελεί ενωσιακή υποχρέωση. Διατάξεις που αφορούν σε αυτή έχουν ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο, ιδίως στο δίκαιο περιβάλλοντος έχουν ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο, ιδίως στο δίκαιο περιβάλλοντος. Στην ελληνική έννομη τάξη, για παράδειγμα, στο ν. 4014/2011 για την περιβαλλοντική αδειοδότηση ορίζεται ότι : *«Με απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και Εσωτερικών..... καθορίζονται τα ακόλουθα:... Η διαδικασία και ο τρόπος συμμετοχής στη διαβούλευση κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή Συμβαλλόμενων Κρατών σε διεθνείς Συμβάσεις και Συνθήκες, εφόσον το έργο ή η δραστηριότητα ενδέχεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις διασυνοριακού χαρακτήρα.»*¹³⁹⁴.

Επιπλέον, η Κοινή Υπουργική Απόφαση Αριθμ. ΥΠΕΝ/ΔΝΕΠ/67467/3577/2018 (ΦΕΚ 4740/Β/23-10-2018)¹³⁹⁵, ορίζει στο άρθρο 7 παρ. 4, που αφορά στην κατάρτιση του Εθνικού Προγράμματος Ελέγχου της Ατμοσφαιρικής Ρύπανσης, κατά μεταφορά της Οδηγίας 2016/2284/ΕΕ, για τη μείωση των εθνικών εκπομπών ορισμένων ατμοσφαιρικών ρύπων τα ακόλουθα:

« Όπου ενδείκνυται, διεξάγονται διασυνοριακές διαβουλεύσεις, με την ακόλουθη διαδικασία:

α) Η αρμόδια αρχή κοινοποιεί στο/α όμορο/ά κράτος/η μέλος/η το Εθνικό Πρόγραμμα και ανακοινώνει την έναρξη της σχετικής δημόσιας διαβούλευσης. Η αρμόδια αρχή πρέπει να διασφαλίζει ότι το εν λόγω κράτος μέλος έχει στη διάθεση του εύλογο χρονικό διάστημα, προκειμένου, εφόσον το επιθυμεί, να συμμετέχει μέσω των αρμόδιων αρχών του, στη διαδικασία διαβούλευσης.

β) Εάν το όμορο κράτος μέλος συμμετέχει στη διαδικασία διαβούλευσης, διαβιβάζει μέσα σε εύλογο χρόνο, που ορίζει η αρμόδια εθνική αρχή, τις απόψεις του, οι οποίες λαμβάνονται υπόψη κατά τη διαδικασία της έγκρισης του Εθνικού Προγράμματος.

γ) Μετά την έκδοση της απόφασης έγκρισης του Εθνικού Προγράμματος, η αρμόδια αρχή ενημερώνει το όμορο κράτος μέλος για το περιεχόμενο της απόφασης αυτής.»

¹³⁹³ βλ. Encyclopedia update: R. (on the application of an Taisce (National Trust For Ireland)) v Secretary of State for Energy and Climate Change [2014] EWCA Civ 1111, όπ.π. *«Many Environmental Statements for major projects which are now prepared on a 'real risk' basis are already very lengthy. If, in addition to being required for more Annex II projects, Environmental Statements had to deal with every possible significant environmental effect, however unlikely, unless it could be excluded on the basis of objective evidence, there is a real danger that both the public when consulted and decision takers would 'lose the wood for the trees', thereby causing the EIA process to become less effective as an aid to good environmental decision making: see R. (Loader) v Secretary of State for Communities and Local Government [2012] EWCA Civ 869; [2012] 3 C.M.L.R. 29, per Pill L.J. at para.46; and Bateman per Moore-Bick L.J. at para.19..... Even if the Waddensee approach to likelihood is carried over into the EIA Directive, it must be open to a competent authority to conclude that the risk of a significant adverse effect on the environment is so remote (e.g. if it is more remote than the risk of a meteorite of over a kilometre hitting the earth) that there is 'no reasonable scientific doubt' as to the absence of that adverse effect for the purpose of the EIA Directive »*

¹³⁹⁴ Ν. 4014/2011, Άρθρο 19 παρ. 9 ε) και Κ.Υ.Α. αριθμ. οικ.: 1649/45/14.1.2014, Άρθρο 8

¹³⁹⁵ *«Μείωση των εθνικών εκπομπών ορισμένων ατμοσφαιρικών ρύπων, τροποποίηση της Οδηγίας 2003/35/ΕΚ και κατάργηση της Οδηγίας 2001/81/ΕΚ - μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/2284 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (EEL 344/1/17.12.2016)»*

Αντίστοιχα, στη Γαλλία, διατάξεις διασυνοριακής διαβούλευσης βρίσκονται στα άρθρα R. 122-11 και R. 123-28 του Κώδικα Περιβάλλοντος, που τροποποιήθηκε προς ενσωμάτωση των ενωσιακών Οδηγιών¹³⁹⁶. Η διασυνοριακή διαβούλευση ρυθμίζεται και στο Γαλλικό Κώδικα Πολεοδομίας¹³⁹⁷.

Στο αγγλικό δίκαιο, διατάξεις διασυνοριακής διαβούλευσης βρίσκουμε ενδεικτικά στην Roads (Scotland) Act 1984¹³⁹⁸, στους Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations (Northern Ireland) 2004/280¹³⁹⁹, στους Planning (Hazardous Substances) (No. 2) Regulations (Northern Ireland) 2015/344¹⁴⁰⁰.

¹³⁹⁶ Paul Cassia, *Droit administratif français et droit de l'Union européenne*, RFDA Τεύχος 5^ο Εκδ. Dalloz 2006 σελ.1062 επ. «*le nouvel article R. 122-11 du code de l'environnement modifie la procédure de consultation transfrontalière lorsqu'un projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre Etat ; et le nouvel article R. 123-28 du même code clarifie les modalités de prise en charge des frais de l'enquête publique dans le cas des enquêtes portant sur des projets localisés sur le territoire d'un autre Etat membre et susceptibles d'avoir un impact en France.*»

¹³⁹⁷ Code de l'urbanisme, Article L104-7-Modifié par Ordonnance n°2016-1058 du 3 août 2016 - art. 2 (V) <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 27-11-2019)

¹³⁹⁸ Άρθρο 20F. Projects with significant transboundary effects login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 21-11-2019). «(1) This section applies if—

- (a) it appears to the Scottish Ministers that a project to which section 20C(2) applies is likely to have a significant effect on the environment in another EEA State, or
- (b) an EEA State the environment of which is likely to be significantly affected by such a project asks the Scottish Ministers for information about it. [...]

(5) The Scottish Ministers must also—[.....]

- (ii) members of the public in the EEA State who are likely to be concerned, and
- (b) ensure that those authorities and the members of the public concerned are given a reasonable opportunity to express an opinion before they decide whether to proceed with the project».

¹³⁹⁹ Βλ. Reg13.— Transboundary consultations login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 21-11-2019).

«(1) *Where a responsible authority is of the opinion that a plan or programme for which it is the responsible authority is likely to have significant effects on the environment of another Member State, it shall, as soon as reasonably practical after forming that opinion—*

- (a) *notify the Department concerned of its opinion and of the reasons for it; and*
- (b) *supply the Department concerned with a copy of the relevant plan or programme, and of the accompanying environmental report. [...]*

(4) *Where the Department concerned receives from a Member State an indication that it wishes to enter into consultations before the adoption, or submission to the legislative procedure for adoption, of a plan or programme forwarded to it in accordance with paragraph (3), the Department concerned shall—*

(a) *agree with the Member State—*

- (i) *detailed arrangements to ensure that the authorities referred to in paragraph 3 of Article 6 of the Environmental Assessment of Plans and Programmes Directive and the public referred to in paragraph 4 of that Article in the Member State likely to be significantly affected are informed and given an opportunity to forward their opinion within a reasonable time; and*
- (ii) *a reasonable time for the duration of the consultations;*

(b) *enter into consultations with the Member State concerning—*

- (i) *the likely transboundary environmental effects of implementing the plan or programme;*
- (ii) *the measures envisaged to reduce or eliminate such effects.*

(c) *where it is not the responsible authority, direct the responsible authority that it shall not adopt the plan or programme, or submit it to the legislative procedure for adoption, until the consultations with the Member State have been concluded. [...]*»

¹⁴⁰⁰ Βλ. Reg 19.— Other planning approvals for projects login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 21-11-2019)

«(1) Subject to paragraph (4), this regulation applies where consent, permission or other authorisation for a relevant project is sought from the competent authority.

(2) A competent authority must, before deciding to give any consent, permission or other authorisation for a relevant project, take such measures as it considers appropriate to ensure that—

- (a) the public is informed by public notices or other appropriate means, including electronic media where available, of the following matters early in the procedure for the taking of a decision or, at the latest, as soon as the information can reasonably be provided—

Στο ενωσιακό δίκαιο, όπως αναφέρεται, η Οδηγία για τις εγκαταστάσεις ΟΠΕΡ, αντανakλώντας τη Σύμβαση του ESPOO¹⁴⁰¹, επιτάσσει τα κράτη μέλη να διεξάγουν διασυνοριακή διαβούλευση «όταν υποβάλλονται αιτήσεις αδείας για νέες εγκαταστάσεις ή για ουσιαστικές μεταβολές εγκαταστάσεων που ενδέχεται να έχουν σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις για το περιβάλλον. Στις αιτήσεις για τις προτάσεις ή τις ουσιαστικές μεταβολές αυτές θα πρέπει να έχει πρόσβαση το κοινό του κράτους μέλους το οποίο ενδέχεται να θιγεί.»¹⁴⁰².

Ωστόσο, στη βιβλιογραφία καταγράφονται ορισμένα ζητήματα. Μεταξύ αυτών, επισημαίνονται θέματα παράλειψης κύρωσης διεθνών κειμένων ή μη συμβατότητας των εθνικών διατάξεων με το ενσωματωμένο διεθνές δίκαιο. Για παράδειγμα, το Πρωτόκολλο του Κιέβου για

-
- (i) the subject of the relevant project;
 - (ii) where applicable, the fact that a project is subject to a national or transboundary environmental impact assessment or to consultations with Member States in accordance with Article 14(3) of the Directive;
 - (iii) details of the competent authority responsible for taking the decision, from which relevant information can be obtained and to which comments or questions can be submitted;
 - (iv) an indication of the times and places where, or means by which, the relevant information will be made available;
 - (v) details of the period for transmitting comments and questions; and
 - (vi) the nature of possible decisions or, where there is one, the draft decision;
- (b) [the Department of Agriculture, Environment and Rural Affairs]¹ and the Health and Safety Executive for Northern Ireland are consulted about the project;
- (c) the main reports and advice issued to the competent authority at the time when the public concerned was informed pursuant to paragraph (2)(a) are made available to the public concerned at that time;
- (d) the public concerned is entitled to express comments and opinions to the competent authority before a decision is taken; and
- (e) the results of the consultations held pursuant to this regulation are taken into account in the taking of a decision.
- (3) After deciding whether to give any consent, permission or other authorisation for a relevant project, the competent authority must make available to the public—
- (a) the content of the decision and the reasons on which it is based, including any subsequent updates;
 - (b) the results of the consultations held before the decision was taken and an explanation of how they were taken into account in that decision.
- (4) To the extent that the competent authority is already required by any enactment to take any of the actions set out in paragraphs (2) and (3) of this regulation, those paragraphs do not apply.
- (5) In this regulation—

“competent authority” means the council, the planning appeals commission, or as the case may be the Department with responsibility for deciding whether to give a consent, permission or other authorisation referred to in paragraph (1).

“the public concerned” means persons, including any non-governmental organisation promoting environmental protection, who are affected or likely to be affected by, or have an interest in, the taking of a decision to give the consent, permission or other authorisation referred to in paragraph (1); [...].» [Αν και πρέπει να σημειωθεί ότι επίκειται η τροποποίηση του άρθρου αυτού μετά την αποχώρηση του Η.Β. από την Ε.Ε. βλ. ενδεικτικά European Union (Withdrawal) Act 2018 2018 CHAPTER 16 «For example, the Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017 require an environmental impact assessment of certain applications for planning permission. They refer to "other EEA States" in a number of places, mainly in the context of development likely to have significant transboundary environmental effects. A correction amending the references to "other EEA States" to "EEA States", would allow the requirement on transboundary consultation to continue to function on exit as it does now, reflecting the fact that the UK will have left the EEA. This would enable an important piece of environmental protection law to continue to operate effectively.» login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 21-11-2019)]

¹⁴⁰¹ Cathy Suykens, *The Law of the River. Transboundary River Basin Management and Multi-Level Approaches to Water Quantity Management*, εκδ. Intersentia Cambridge – Antwerp – Portland 2018 σελ. 95 παρ. Σε James Anderson, Liam O’Dowd, Thomas M. Wilson, *New Borders for a Changing Europe: Cross-Border Cooperation and Governance* (Psychology Press 2003).

¹⁴⁰² Οδηγία 2008/1/Εκ Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, Αιτιολογική Σκέψη 29 της 15ης Ιανουαρίου 2008 σχετικά με την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης

τη Σύμβαση του Espoo, το οποίο δεν έχει κυρωθεί από τη Γαλλία, δεν το έχει επίσης κυρώσει ούτε η Ελλάδα ούτε το Η.Β, παρά μόνο η Ε.Ε., στις 12 Νοεμβρίου 2008¹⁴⁰³.

Επίσης, όπως αναφέρεται, στη θεωρία, η πλήρης ενσωμάτωση της σύμβασης του Espoo δεν έχει επιτευχθεί σε όλα τα κράτη που έχουν προσχωρήσει σε αυτή. Συγκεκριμένα, δεν περιλαμβάνονται διατάξεις υποχρέωσης προς διεξαγωγή διασυνοριακής διαβούλευσης στα μισά σχεδόν Κράτη-μέλη της, ενώ ορισμένα κράτη περιέχουν διατάξεις προαιρετικής διασυνοριακής διαβούλευσης¹⁴⁰⁴. Ειδικότερα, δεν υπάρχει συνήθης πρακτική για την οργάνωση διασυνοριακής διαβούλευσης και η διαδικασία που ακολουθείται για αυτές τις διαβουλεύσεις, καθώς και ο προσδιορισμός του ποιος συμμετέχει, διαφέρουν από το ένα μέρος στο άλλο¹⁴⁰⁵.

Λίγες διμερείς ακόμη συμφωνίες περιλαμβάνουν διατάξεις για μεταγενέστερη ανάλυση¹⁴⁰⁶. Επιπρόσθετα, παρατηρούνται γενικά και διαφοροποιήσεις αναφορικά με την μεταφορά εννοιών της Σύμβασης του Espoo στην εθνική έννομη τάξη, όπως οι όροι «*επιρροή*», «*διασυνοριακή επιρροή*», «*ουσιαστική μεταβολή*» και «*οριστική απόφαση*»¹⁴⁰⁷. Για τη «*διασυνοριακή επιρροή*», όμως, τα κράτη μέλη που δε μεταφέρουν την έννοια, ως έχει στο αρχικό κείμενο, εντούτοις, δηλώνουν ότι στο εσωτερικό δίκαιο η Σύμβαση εφαρμόζεται εν τοις πράγμασι¹⁴⁰⁸.

Ιδιαίτερος, περισσότερο εκτενείς βιβλιογραφικές αναφορές εντοπίστηκαν αναφορικά με την ενσωμάτωση διατάξεων του διεθνούς δικαίου για διασυνοριακή διαβούλευση από το ενωσιακό δίκαιο. Από τη μια πλευρά, ορισμένοι συγγραφείς, πραγματεύονται το ερώτημα αν τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. έχουν ενισχυμένα δικαιώματα διασυνοριακής διαβούλευσης, σε σχέση με άλλα κράτη που έχουν προσχωρήσει στην Σύμβαση Espoo και στη Σύμβαση του Ωρχους¹⁴⁰⁹.

Ο Marsden επισημαίνει ότι οι διατάξεις των ενωσιακών Οδηγιών που προβλέπουν διαβούλευση έχουν κάθετο αποτέλεσμα και έτσι ένας ιδιώτης μπορεί να στραφεί κατά ενός κράτους¹⁴¹⁰. Η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων αναγνωρίζεται τόσο στη Σύμβαση του Ωρχους όσο και στη Συνθήκη της Λισαβώνας¹⁴¹¹. Όταν δε μάλιστα το διεθνές δίκαιο ενσωματώνεται στο περιφερειακό επίπεδο της Ε.Ε., η εφαρμογή του και η συμμόρφωση με τις επιταγές τους εξετάζεται πλέον μέσω αλληλένδετων μηχανισμών δικαστικής προστασίας,

¹⁴⁰³ Βλ. Michel Prieur, Julien Betaille, Marie-Anne Cohendet, Hubert Delzangles, Jessica Makowiak, Pascale Steichen, Droit de l'environnement, εκδ. 7η Dalloz 2016,σελ. 119 και https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=XXVII-4-b&chapter=27&lang=en (τ. πρόσβαση στις 18-11-2019)

¹⁴⁰⁴ CEE-ONU, Application de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (2013-2015) Cinquième examen, εκδ. United Nations 2017, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/Review_2013-2015/Completed_EIA/1735289F_web.pdf (τ. πρόσβαση στις 18-11-2019)σελ. 23

¹⁴⁰⁵ CEE-ONU, όπ.π., σελ. 2

¹⁴⁰⁶ CEE-ONU, όπ.π.

¹⁴⁰⁷ Ibid

¹⁴⁰⁸ Ibid, σελ. 5

¹⁴⁰⁹ Simon Marsden, όπ.π., σελ. 437-460

¹⁴¹⁰ Simon Marsden, όπ.π., σελ. 452 οποίος σημ. «*Courts have been unwilling to allow for horizontal direct effect of directives, (by an individual against another individual or a developer), regardless of the implications of those affected, who may be individuals challenging development by state authorities.*»

¹⁴¹¹ ΣΕΕ, Άρθρο 2 «*Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων 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 των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών*»

δηλαδή των εθνικών δικαστηρίων με το ΔΕΕ, όσο και μέσω της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που αποτελεί «θεματοφύλακά» των Ενωσιακών Συνθηκών¹⁴¹².

Από την άλλη πλευρά, όμως, η θεωρία εντοπίζει συστηματικά σημεία, που χρήζουν ενδεχομένως βελτίωσης, για να είναι επαρκής η ενσωμάτωση του διεθνούς δικαίου στο ενωσιακό. Για παράδειγμα, τόσο η Οδηγία Πλαίσιο για τα Ύδατα¹⁴¹³, που, όπως ρητά αναφέρεται στην ελληνική νομολογία¹⁴¹⁴, επιβάλλει στις οικείες εθνικές αρχές να λάβουν υπόψη γνώμες που έχουν διατυπωθεί κατά τη διενέργεια διασυνοριακής διαβούλευσης, όσο και η Οδηγία για τη διαχείριση των κινδύνων πλημμύρας, προβλέπουν αμφοτέρως την υποχρέωση διεξαγωγής διασυνοριακής διαβούλευσης¹⁴¹⁵. Μολαταύτα, υποστηρίζεται ότι τα κράτη μέλη παρουσιάζουν έλλειμα συστηματικότητας αναφορικά τον τρόπο με τον οποίο διαχειρίζονται τις διασυνοριακές διαβουλεύσεις για την ολοκλήρωση των σχεδίων των λεκανών απορροής¹⁴¹⁶.

Σε αναλυτική κριτική έχει προβεί ο Krämer¹⁴¹⁷. Ειδικότερα, τονίζει ότι το άρθρο 7 της Οδηγίας 2011/92 προβλέπει μια διακυβερνητική διαβουλευτική διαδικασία, που δίνει στο κοινό την ευκαιρία να συμμετάσχει στην εκτίμηση επιπτώσεων ενός άλλου κράτους μέλους μέσω της κυβέρνησης του, η οποία δεν εναρμονίζεται με τις διατάξεις της Σύμβασης του Ωρχους. Σύμφωνα με την προβλεπόμενη διαδικασία, η συλλογή των πληροφοριών μέσω διαβούλευσης και η προώθησή τους στο κράτος προέλευσης υλοποιείται «μέσω» της κυβέρνησης και όχι με «απευθείας» συμμετοχή των πολιτών. Εναπόκειται, δηλαδή, στην κυβέρνηση του κράτους, που υφίσταται τις επιπτώσεις της απόφασης. Εντούτοις, η Σύμβαση δίνει «ατομικό δικαίωμα συμμετοχής» στους πολίτες, ακόμα και όταν ζουν σε γειτονικό κράτος. Το άρθρο 3 παρ. 9 της Σύμβασης του Ωρχους επιτάσσει ότι «το κοινό διαθέτει πρόσβαση σε πληροφορίες, έχει τη δυνατότητα να συμμετέχει στη λήψη αποφάσεων και έχει πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα, χωρίς διάκριση λόγω υπηκοότητας, ιθαγένειας ή τόπου διαμονής και στην περίπτωση νομικού προσώπου, χωρίς διάκριση ανάλογα με τον τόπο της καταχωρημένης έδρας του ή του πραγματικού κέντρου δραστηριοτήτων του.»¹⁴¹⁸.

Επιπλέον, σύμφωνα με αυτόν το συγγραφέα, το γεγονός ότι η Σύμβαση του Espoo έχει άμεσο αποτέλεσμα στην ενωσιακή έννομη τάξη¹⁴¹⁹, δε θεραπεύει το εν λόγω ελάττωμα. Η Σύμβαση του Espoo (όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω) ρυθμίζει τη διαδικασία διασυνοριακής

¹⁴¹² Simon Marsden, όπ.π, σελ. 439

¹⁴¹³ Βλ. Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2000 για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων, Άρθρο 14

¹⁴¹⁴ Βλ. Νομολογία Αχελώος ΣτΕ Ολ. 3053/2009 σκ. 27 «Επίσης, το άρθρο 8 της αυτής οδηγίας επιβάλλει στις οικείες εθνικές αρχές την υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη, κατά την προετοιμασία και πριν από την έγκριση του σχεδίου ή προγράμματος, ή την έναρξη της σχετικής νομοθετικής διαδικασίας, την περιβαλλοντική μελέτη που εκπονείται, σύμφωνα με το άρθρο 5, τις γνώμες που εκφράζονται, σύμφωνα με το άρθρο 6, ως και τα αποτελέσματα, ενδεχομένως, των διεξαγόμενων, σύμφωνα με το άρθρο 7, διασυνοριακών διαβουλεύσεων.»

¹⁴¹⁵ Οδηγία 2007/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, για την αξιολόγηση και τη διαχείριση των κινδύνων πλημμύρας, Άρθρο 10

¹⁴¹⁶ Cathy Suykens, όπ.π. σελ. 99 «In conclusion, despite the lack of explicit reference to transboundary public participation in the WFD and FD, Member States make efforts to accommodate transboundary public participation in the context of the finalisation of the RBMPs and FRMPs for IRBDs, although to a limited extent and not on a structural and systematic basis»

¹⁴¹⁷ Ludwig Krämer, όπ.π., σελ. 133

¹⁴¹⁸ Ludwig Krämer, όπ.π.

¹⁴¹⁹ Βλ. ενδεικτικά, ΔΕΕ, Inter-Environnement Wallonie ASBL, κλπ κατά Conseil des ministres, C-411/17, Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Juliane Kokott της 29ης Νοεμβρίου 2018, ECLI:EU:C:2018:972 σκ. 113,114,115

διαβούλευσης μόνο μέσω διακυβερνητικής συνεργασίας¹⁴²⁰. Ταυτόχρονα, ένα πρόσθετο πρόβλημα της Οδηγίας είναι ότι περιορίζει τη διακρατική συνεργασία μόνο στα κράτη μέλη, παρόλο που η Σύμβαση του Ωρχους κυρώθηκε από 47 Κράτη-Μέλη και οι απαιτήσεις επομένως εφαρμόζονται μεταξύ της Ε.Ε. και τρίτων κρατών.

Παράλληλα, η ενσωμάτωση του διεθνούς δικαίου χαρακτηρίζεται ως ελλιπής και στη νομοθεσία που είναι σχετική με την ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών και ενέργειας. Ενδεικτικά, αναφορικά με τα έργα, που αφορούν διευρωπαϊκές ενεργειακές υποδομές, ο Κανονισμός 347/2013 ΕΕ, πέραν των λοιπών προϋποθέσεων διαβούλευσης για τα έργα κοινού ενδιαφέροντος¹⁴²¹ και για την επικαιροποίηση των μεθοδολογιών του Ευρωπαϊκού Δικτύου Διαχειριστών Συστημάτων Μεταφοράς (ΕΔΔΣΜ)¹⁴²², θεσμοθετεί ειδικά και Ευρωπαϊό Συντονιστή, σε περιπτώσεις που «ένα έργο κοινού ενδιαφέροντος αντιμετωπίζει σοβαρές δυσκολίες σε ό,τι αφορά την υλοποίησή του». Ο Ευρωπαίος Συντονιστής «προωθεί τα έργα για τα οποία έχει διοριστεί ευρωπαίος συντονιστής και τον διασυνοριακό διάλογο μεταξύ των φορέων υλοποίησης έργων και όλων των ενδιαφερόμενων κύκλων συμφερόντων»¹⁴²³.

Επιπλέον, το γράμμα του νόμου, σε αυτόν τον Κανονισμό, είναι χαρακτηριστικό για το λεπτομερή τρόπο αναφοράς του σε διασυνοριακές διαβουλεύσεις. Ειδικότερα, αναφέρεται σε διαβουλεύσεις με τα κράτη επέλευσης των συνεπειών ενός έργου και σε διαβουλεύσεις που διενεργούνται μεταξύ των εμπλεκόμενων κρατών, στο έργο κοινού ενδιαφέροντος. Στο άρθρο 9 στην παρ. 5 του Κανονισμού, προβλέπονται τα εξής: «Για τα έργα που διασχίζουν τα σύνορα δύο ή περισσότερων κρατών μελών, οι δημόσιες διαβουλεύσεις που πραγματοποιούνται δυνάμει τις παραγράφου 4 σε καθένα από τα εμπλεκόμενα κράτη μέλη λαμβάνουν χώρα έως και δύο μήνες μετά την έναρξη της πρώτης δημόσιας διαβούλευσης». Αντίστοιχα, στην παράγραφο 6 του ίδιου άρθρου, θεσπίζεται ότι «Για τα έργα που ενδέχεται να έχουν σημαντικές δυσμενείς διασυνοριακές επιπτώσεις σε ένα ή περισσότερα γειτονικά κράτη μέλη, όπου ισχύουν το άρθρο 7 της οδηγίας 2011/92/ΕΕ και η σύμβαση Espoo, οι σχετικές πληροφορίες διατίθενται στην αρμόδια αρχή των γειτονικών κρατών μελών. Η αρμόδια αρχή των γειτονικών κρατών μελών γνωστοποιεί, στο πλαίσιο της διαδικασίας κοινοποίησης κατά περίπτωση, εάν αυτή, ή οιαδήποτε άλλη εμπλεκόμενη αρχή, επιθυμεί να συμμετάσχει στις εν λόγω διαδικασίες δημόσιας διαβούλευσης».

Πράγματι, το στοιχείο της διαβούλευσης αρχικά ενίσχυσε την άποψη ότι η διαδικασία εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων αφορούσε μια συγκεκριμένη κοινότητα¹⁴²⁴. Παρόλα αυτά, γίνεται κριτική, διότι η δημόσια διαβούλευση ασκείται το πρώτον από το φορέα υλοποίησης, οποίος μεταφέρει τα σχόλια μέσω αναφοράς του στη δημόσια αρχή, με συνέπεια να μην ακούγεται πάλι απευθείας ο πολίτης¹⁴²⁵. Αντίστοιχα, εντοπίζεται κριτική και για τον

¹⁴²⁰ Ludwig Krämer, ό.π.

¹⁴²¹ ΕΕ, Κανονισμός αριθ. 347/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Απριλίου 2013, σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις διευρωπαϊκές ενεργειακές υποδομές, την κατάργηση της απόφασης αριθ. 1364/2006/ΕΚ και την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 713/2009, (ΕΚ) αριθ. 714/2009 και (ΕΚ) αριθ. 715/2009 Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ, Άρθρο 7

¹⁴²² Ibid Άρθρο 11

¹⁴²³ Ibid Άρθρο 6

¹⁴²⁴ Benoit Mayer, ό.π., σελ. 276 «With public consultations as a central feature, EA procedures were first conceived of within the boundaries of a political community and did not originally apply to transboundary environmental impacts»

¹⁴²⁵ Βλ. Άρθρο 9 παρ. 4 «Πριν από την υποβολή του τελικού και πλήρους φακέλου της αίτησης στην αρμόδια αρχή με βάση το άρθρο 10 παράγραφος 1 στοιχείο α), διενεργείται τουλάχιστον μία δημόσια διαβούλευση από τον φορέα υλοποίησης ή, όπου το επιτάσσει το εθνικό δίκαιο, από την αρμόδια αρχή» και Ludwig Krämer, ό.π., σελ. 136. «If

Κανονισμό 1315/2013, που αφορά για την ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών. Σύμφωνα με το Krämer, ο προβλεπόμενος τρόπος διασυνοριακής διαβούλευσης ενισχύει τις συμπεριφορές NIMBY¹⁴²⁶ των τοπικών κοινοτήτων αντί το κοινό ενδιαφέρον. Επομένως, τίθεται ένα ζήτημα αποτελεσματικότητας, όπως και το ενδεχόμενο σημαντικής καθυστέρησης υλοποίησης ενός διευρωπαϊκού έργου¹⁴²⁷.

2.4.1.5. Η Νομιμότητα της διασυνοριακής διαδικασίας διαβούλευσης

Κρίσιμα ζητήματα νομιμότητας, που φαίνεται να εμφανίζονται σε πρώιμο πρακτικό επίπεδο, κατά τη διεξαγωγή μιας διασυνοριακής διαβούλευσης, και σκόπιμο είναι να αναλυθούν περαιτέρω, είναι τα ακόλουθα:

2.4.1.5.1. Η ειδοποίηση του επηρεαζόμενου κράτους

Η προθεσμία και το εύρος ειδοποίησης του επηρεαζόμενου κράτους είναι ένα εκ των πρώτων θεμάτων, που καλείται να αντιμετωπίσει επιτυχώς ο φορέας διοργάνωσης της δημόσιας διαβούλευσης. Ενδεικτικά, οι ελληνικές αρχές υποχρεούνται «να κοινοποιούν στο θιγόμενο κράτος μέλος ή στο θιγόμενο συμβαλλόμενο μέρος, εντός δύο (2) εργασίμων ημερών από την ολοκλήρωση του ελέγχου της πληρότητας του φακέλου ΠΠΠΑ ή της ΜΠΕ και, πάντως, όχι αργότερα από την έναρξη της δημόσιας διαβούλευσης επί της τελευταίας, κάθε περιβαλλοντική πληροφορία στην αγγλική γλώσσα, σχετικά με την περιγραφή και τις ενδεχόμενες διασυνοριακές επιπτώσεις του έργου ή της δραστηριότητας και τη φύση της απόφασης που θα ληφθεί»¹⁴²⁸.

Φαίνεται, όμως από τη βιβλιογραφία, ότι η αποτελεσματικότητα των διατάξεων για την προθεσμία και το περιεχόμενο της ειδοποίησης είναι μάλλον μία πρόκληση. Για παράδειγμα, αναφορικά με το πλαίσιο της Σύμβασης του Espoo, αναφέρεται ότι οι περισσότερες χώρες κοινοποιούν στο επηρεαζόμενο μέρος κατά τη διάρκεια της αξιολόγησης, μετά την εκπόνηση του σχεδίου προγράμματος ή προγράμματος και της περιβαλλοντικής έκθεσης. Σύμφωνα με το άρθρο 10 του Πρωτοκόλλου, η ειδοποίηση πρέπει να περιλαμβάνει την περιβαλλοντική έκθεση και το σχέδιο ή πρόγραμμα. Ωστόσο, πολλά είναι τα κράτη που προβαίνουν και σε «άτυπες ενημερώσεις», πριν τον καθορισμό του πεδίου εκτίμησης¹⁴²⁹. Το ζήτημα αυτό, των «άτυπων

this interpretation is correct, the public authorities will hear of the public concern only via the report which the developer has to submit on activities – not his activities! – concerning the project»

¹⁴²⁶ Για ορισμό NIMBY βλ. ενδεικτικά Hélène Hermansson, *The Ethics of NIMBY Conflicts, Ethical Theory and Moral Practice* Τόμος 10 Τεύχος 1^ο εκδ. Springer Φεβρουάριος 2007, σελ.23-34 «*The acronym NIMBY stands for Not In My Backyard. In the risk literature NIMBY is frequently characterized as a phenomenon that keeps striking over and over again whenever a community has been chosen to host a hazardous facility or a facility that will carry some cost to the local residents. The result is often a national siting gridlock with long and bitter conflicts between the residents near a new facility and the facility developers, whether private corporations or public agencies. The refusal to cooperate is often treated as a manifestation of the locals' egoistic reasoning, which is considered morally blameworthy. The implication is that you should not "be a free rider"; even if there is a risk of some kind, the local residents should still cooperate and accept the facility.*»

¹⁴²⁷ Ludwig Krämer, *όπ.π.*, σελ. 136-137 Ενδεικτικά «*The examples of Stuttgart 21, where a trans-European railway line construction was held up for years due to citizens' objections to the planned project, of the railway line Lyon-Torino, where Italian citizens strongly and successfully protested against the plans, the objections in Germany against the electricity lining North-South, which led to the conclusion of placing the lines underground, or the protests in the Rhine valley against excessive noise from freight trains should be sufficiently clear warnings for public authorities that an early participation of citizens is also necessary for trans-European projects* ».

¹⁴²⁸ Κ.Υ.Α. αριθμ. οικ.: 1649/45/14.1.2014, Άρθρο 8 παρ. 1 α)

¹⁴²⁹ Conseil économique et social, Commission économique pour l'Europe *Projet de rapport sur le troisième examen de l'application du Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale-Note du secrétariat*, 17 septembre 2019, ECE/MP.EIA/WG.2/2019/4 <https://www.unece.org/> (τ. πρόσβαση στις 23-03-2020) σελ.13-14

ενημερώσεων», μπορεί να καταστεί ακόμη πιο περίπλοκο, εάν λάβει κανείς υπόψη ότι σε μία διασυνοριακή διαδικασία εκτίμησης μπορεί να υπάρχουν περισσότερα του ενός κράτη προέλευσης ή κράτη που επηρεάζονται¹⁴³⁰.

Η ανάγκη αυτή για επισκόπηση εκ νέου των προϋποθέσεων που διέπουν την ειδοποίηση του επηρεαζόμενου κράτους και του διασυνοριακού κοινού, αναδείχθηκε και στην περίπτωση του Δέλτα του Δούναβη¹⁴³¹, που απασχόλησε την Επιτροπή Συμμόρφωσης της Σύμβασης του Ωρχους το 2004. Συγκεκριμένα, η υπόθεση αυτή αφορούσε την έγκριση από την κυβέρνηση της Ουκρανίας της κατασκευής του καναλιού ναυσιπλοΐας βαθέων υδάτων στο Bystre, στο Ουκρανικό τμήμα του Δέλτα του ποταμού Δούναβη.

Η διαδικασία αδειοδότησης χωρίστηκε σε τρεις φάσεις:

α) Μελέτη σκοπιμότητας,

β) Έγκριση της φάσης I του σχεδίου και

γ) Έγκριση της φάσης II του σχεδίου¹⁴³².

Την υπόθεση έφερε ενώπιον της Επιτροπής Συμμόρφωσης μια ΜΚΟ, η «Ecopravo-Lviv», αρχικά με ανακοίνωσή της. Στη συνέχεια, επακολούθησε και αίτηση της Ρουμανίας. Εν γένει, τα δύο αυτά μέρη ισχυρίζονταν ότι η Ουκρανία παρέλειψε να εξασφαλίσει τη δέουσα συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων και συγκεκριμένα τη συμμετοχή ΜΚΟ Εθνικών, Ρουμανικών και Διεθνών, που είχαν εκδηλώσει ενδιαφέρον, ενώ ήταν επίσης προς γνώση της Ουκρανίας το σχετικό ενδιαφέρον της Ρουμανίας για το έργο¹⁴³³.

¹⁴³⁰ Βλ. ενδ. αναφορά Υπεράκτιο αγωγό φυσικού αερίου Νορντ Στριμ, Simon Marsden, όπ.π., σελ 441

¹⁴³¹ Simon Marsden, όπ.π., σελ. 451 Case C/3 (2004), Ukraine ACCC/C/2004/3 σε AndriyAndrusevych, Summer Kern (επιμ.) Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2014), Έκδ. 3η RACSE, Lviv 2016 <https://www.rac.org.ua/> (τ. πρόσβαση στις 09-04-2018)

¹⁴³² Ukraine ACCC/C/2004/3 & ACCC/S/2004/1; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, 14 March 2005, παραγρ. 12

¹⁴³³ Πιο αναλυτικά, το Μάιο του 2004 μία Ουκρανική ΜΚΟ η “Ecopravo-Lviv” υπέβαλε στην Επιτροπή Συμμόρφωσης μία ανακοίνωση ισχυριζόμενη ότι η Ουκρανία είχε παραβιάσει το άρθρο 1 και το άρθρο 6 παρ.2-4 και 6-9 της Σύμβασης. Το ανακοινώνον μέρος ισχυρίστηκε ότι, παραλείποντας να εξασφαλίσει τη δέουσα συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων σχετικά με την «περιβαλλοντική εξειδίκευση» του κράτους, που συνδέεται με την τεχνική και οικονομική αξιολόγηση του προτεινόμενου σχεδίου και να παρέχει πρόσβαση σε έγγραφα σχετικά με τη διαδικασία, το Κράτος απέτυχε να συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 6 της Σύμβασης. Το ανακοινώνον μέρος είχε ζητήσει έννομη προστασία στο εγχώριο δικαστικό σύστημα, κερδίζοντας σε πρώτο βαθμό και χάνοντας στο δευτεροβάθμιο δικαστήριο. Στις 1 Δεκεμβρίου 2004, η ΜΚΟ υπέβαλε πρόσθετες πληροφορίες όπου απαριθμούσε περιστατικά μη συμμόρφωσης, ειδικά αναφορικά με την ερμηνεία των εθνικών δικαστηρίων και του Υπουργείου Περιβάλλοντος για τις εθνικές προϋποθέσεις συμμετοχής του κοινού στην εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Μνεία επίσης έγινε και σε μια αναφορά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με το υπό κρίση έργο. Στις 7 Ιουνίου 2004, η κυβέρνηση της Ρουμανίας κατέθεσε σχετικά με την παράλειψη της Ουκρανίας να συμμορφωθεί με τις διατάξεις του άρθρου 6 παράγραφος 2 στοιχείο ε) της Σύμβασης, και κατά την άποψη της, η Ουκρανία δεν κατάφερε να διασφαλίσει ότι το κοινό που επηρεάστηκε από το έργο του διαύλου Bystre στο Δέλτα του Δούναβη ενημερώθηκε νωρίς στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για το ότι το έργο υπόκειται σε εθνική και διασυνοριακή διαδικασία εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Σε επιστολή επίσης προς την επιτροπή στις 26 Νοεμβρίου 2004, παρείχε περαιτέρω πληροφορίες. Επανέλαβε τον ισχυρισμό ότι η Ουκρανία δεν συμμορφώνεται με το άρθρο 6, παράγραφος 2, στοιχείο ε), σε συνδυασμό με το άρθρο 2, παράγραφος 5, ή με το άρθρο 6, παράγραφος 7, και το άρθρο 3, παράγραφος 9, του Σύμβαση. Προς στήριξη της θέσης της, ανέφερε μεταξύ άλλων, την αποτυχία της Ουκρανίας να εμπλέξει διάφορες μη κυβερνητικές οργανώσεις, συμπεριλαμβανομένων των ουκρανικών, ρουμανικών και διεθνών, που είχαν εκφράσει ενδιαφέρον ή ανησυχία για το κανάλι, στη λήψη αποφάσεων σχετικά με οποιαδήποτε από τα στάδια του έργου. Ο εκπρόσωπος της ρουμανικής κυβέρνησης (...) ανέφερε, επίσης, ότι η κυβέρνηση της Ουκρανίας είχε ήδη συνειδητοποιήσει τις ανησυχίες του ρουμανικού κοινού σχετικά με το σχέδιο πριν από την τελική απόφαση σχετικά με τη σκοπιμότητα του έργου. Οι ισχυρισμοί των δύο αυτών μερών της υπόθεσης σχετίζονται κυρίως με τη

Η Επιτροπή Συμμόρφωσης της Σύμβασης του Ώρχους έκρινε ότι «με δεδομένη τη φύση του έργου και το ενδιαφέρον που έχει δημιουργήσει, θα χρειαζόταν η κοινοποίηση στα εθνικά μέσα ενημέρωσης καθώς και η ατομική ειδοποίηση των οργανισμών που εξέφρασαν ρητά το ενδιαφέρον τους για το θέμα. Ως εκ τούτου, το Κράτος δεν κατάφερε να προβεί στην κατάλληλη κοινοποίηση και συμμετοχή κατά την έννοια του άρθρου 6 της κοινωνίας των πολιτών και συγκεκριμένα για τους οργανισμούς, είτε ξένους είτε διεθνείς, που έδειξαν το ενδιαφέρον τους για τη διαδικασία. Όσον αφορά στις ρουμανικές ΜΚΟ και ιδιώτες, η εν λόγω κοινοποίηση και συμμετοχή θα μπορούσε να έχει αναληφθεί από την Ουκρανία μέσω των Ρουμανικών αρχών, καθώς υπάρχουν επαρκή αποδεικτικά στοιχεία που υποδηλώνουν ότι η ουκρανική κυβέρνηση γνώριζε καλά τις ανησυχίες, που εξέφρασαν στις ρουμανικές αρχές οι πολίτες και οι οργανισμοί στη Ρουμανία.»¹⁴³⁴.

Πλην όμως, σημείωσε ότι «γενικά μιλώντας δεν υπάρχουν διατάξεις ή καθοδήγηση υπό το άρθρο 6 παρ. 2, για το πως θα εμπλακεί το κοινό σε μία άλλη χώρα, σε μία σχετική διαδικασία λήψης αποφάσεως, και τέτοια καθοδήγηση, φαίνεται να είναι απαραίτητη, ειδικά, σε περιπτώσεις που δεν υπάρχει καμία απαίτηση να διεξαχθεί διασυνοριακή Ε.Π.Ε. και το θέμα είναι ως εκ τούτου εκτός πεδίου της Σύμβασης του Εσπoo»¹⁴³⁵

2.4.1.5.2. Η δημοσιοποίηση πληροφοριών και η κινητοποίηση του ενδιαφερομένου κοινού εντός εύλογου χρόνου

Η διοίκηση έχει υποχρέωση να κινητοποιήσει το κοινό προς συμμετοχή εντός εύλογου χρόνου και να επιτρέψει έτσι τη «ζύμωση» της συζήτησης. Ωστόσο, είναι απαραίτητο να σημειωθεί ότι το δημόσιο ενδιαφέρον σε διασυνοριακά σχέδια ή / και προγράμματα, φαίνεται να ποικίλει. Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, παρουσιάζεται χαμηλότερο από ό,τι για τα έργα¹⁴³⁶. Παράλληλα, η αποτελεσματική συμμετοχή του κοινού συχνά φαίνεται να εξαρτάται από το επίπεδο λεπτομέρειας ή το συγκεκριμένο χαρακτήρα του σχεδίου ή του προγράμματος, ενώ το κοινό είναι πιο ενεργό, όταν ένα προτεινόμενο σχέδιο ή πρόγραμμα, ορίζει το πλαίσιο για μια αμφιλεγόμενη δραστηριότητα που μπορεί να έχει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις¹⁴³⁷.

Πάντως η διεξαγωγή μίας διασυνοριακής διαβούλευσης διέπεται από τις αρχές της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας και της οικονομικότητας της διοικητικής δράσης. Οι αρχές αυτές εφαρμόζονται σε όλα τα επιμέρους ζητήματα, που μπορεί να εμφανιστούν σε μία διασυνοριακή διαβούλευση, όπως η δημοσιοποίηση των πληροφοριών, η γλώσσα διεξαγωγής της διαβουλευτικής διαδικασίας κ.λπ.. Τα θέματα αυτά βέβαια δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν σε όλες τις περιπτώσεις, με τον ίδιο τρόπο, όπως θα αντιμετωπίζονταν σε μία εγχώρια διαβουλευτική διαδικασία. Πράγματι, αναφέρεται ότι ορισμένες τεχνικές δημοσιοποίησης

λήψη αποφάσεων σχετικά με τη μελέτη σκοπιμότητας του έργου. Ωστόσο, και τα δύο αυτά μέρη υποστηρίζαν ότι η μεταγενέστερη λήψη αποφάσεων σχετικά με τα στάδια του σχεδίου, ενώ παρουσιάζει ορισμένες τυπικές βελτιώσεις στη διαδικασία, αποτύγχανε διαρκώς να εξασφαλίσει αποτελεσματική συμμετοχή, όπως απαιτείται από το άρθρο 6 της Σύμβασης. Βλ. αναλυτικά ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3

¹⁴³⁴ Ukraine ACCC/C/2004/3 & ACCC/S/2004/1; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, 14 March 2005, παράγρ. 28

¹⁴³⁵ Ukraine ACCC/C/2004/3 & ACCC/S/2004/1; ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, 14 March 2005, παραγρ. 28

¹⁴³⁶ Conseil économique et social, Commission économique pour l'Europe, όπ.π. σελ. 22-23

¹⁴³⁷ Conseil économique et social, Commission économique pour l'Europe, όπ.π.

λειτουργούν διαφορετικά όταν τίθενται σε εθνικό πλαίσιο και διαφορετικά, όταν χρησιμοποιούνται σε διασυνοριακό επίπεδο¹⁴³⁸.

Πολλές φορές, πρέπει να επιλυθεί το ζήτημα εάν οι διασυνοριακές διαβουλεύσεις θα διεξάγονται σε περιορισμένο αριθμό γλωσσών ή αποκλειστικά στα αγγλικά¹⁴³⁹. Το κόστος μετάφρασης σε πολλές γλώσσες, μπορεί να αποδειχθεί ιδιαίτερα επαχθές. Η χρονική διάρκεια, επιπλέον, μιας διασυνοριακής διαβούλευσης διέπεται ιδίως από την αρχή της αποτελεσματικότητας. Για παράδειγμα, η Επιτροπή Συμμόρφωσης της Σύμβασης του Ωρχους θεωρεί ότι η διεξαγωγή διακρατικής διαβούλευσης με χρονική διάρκεια είκοσι (20) ημερών, συμπεριλαμβανομένων ιδίως ημερών γενικής εορτής, δεν συνιστά εύλογη διάρκεια διαβούλευσης και αντίκειται στις διατάξεις της Συνθήκης¹⁴⁴⁰. Ως εκ τούτου, η διακρατική διαβούλευση είναι αναγκαίο να καταστρώνεται με άξονα τις ανωτέρω γενικές αρχές του δικαίου.

2.4.1.5.3. Η ανάθεση της διαβούλευσης σε ιδιώτες

Για λόγους αποτελεσματικότητας, η διεξαγωγή διασυνοριακής διαβούλευσης μπορεί να αποτελέσει έργο που ανατίθεται σε ιδιώτες στο πλαίσιο της συμβατικής δράσης του Κράτους. Όπως αναφέρεται, η ευθύνη για τη διασφάλιση της συμμετοχής του κοινού και την ορθή διεξαγωγή της διαδικασίας, ανήκει στις αρμόδιες αρχές των ενδιαφερομένων χωρών. Ειδικά, η οργάνωση τέτοιων διαδικασιών μπορεί να ανατεθεί σε φορείς ή πρόσωπα που ειδικεύονται στη συμμετοχή του κοινού. Τα πρόσωπα αυτά είναι απαραίτητο να φέρουν εγγυήσεις αμεροληψίας και δεν πρέπει να αντιπροσωπεύουν συμφέροντα σχετικά με την προτεινόμενη δραστηριότητα, που αφορά η υπό λήψη απόφαση¹⁴⁴¹.

2.4.1.6. Ζητήματα παραδεκτού της διασυνοριακής διαβούλευσης

Η δικαστική προστασία της διασυνοριακής διαβούλευσης είναι ένα αμφιλεγόμενο ζήτημα στη βιβλιογραφία. Παρόλο που οι αναφερθείσες ανωτέρω πηγές, προβλέπουν διατάξεις για το δικαίωμα προσφυγής για προστασία της διασυνοριακής διαβούλευσης, ορισμένοι συγγραφείς έχουν εκφραστεί θετικά και υπέρ της θέσπισης ενός ειδικού μηχανισμού. Ο ειδικός αυτός μηχανισμός, σε πρώτο επίπεδο, θα επιτρέπει στο κοινό των κρατών μελών να αμφισβητεί την απόφαση του κράτους να συμμετάσχει ή όχι σε διασυνοριακές διαδικασίες¹⁴⁴².

¹⁴³⁸ Caroline Bradley, *όπ.π.*σελ. 511 «Open meetings benefit those with the resources to travel, and international travel is often more expensive than domestic travel»

¹⁴³⁹ Caroline Bradley, *όπ.π.* σελ. 501

¹⁴⁴⁰ ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1 (Ισπανία)

¹⁴⁴¹ UNECE, Revised Guidelines on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context for Central Asian Countries, εκδ. United Nations 2019, σελ. 19

¹⁴⁴² Jerzy Jendroćka, Implementation of the Aarhus Convention principles and other topical issues of EU environmental law- as reviewed in a critical analysis of the Yearbook of European Environmental Law — Volumes 4 and 5, Environmental Liability -Law Practice and Policy Τόμος 14, Τεύχος 5, εκδ. LawText Publishing 2006, σελ. 199 «An interesting discussion about the legal regime for assuring public participation in the transboundary context is concluded with a call to put in place a mechanism which would allow decisions taken by the Member States involved not to engage in transboundary procedures to be challenged by their own public (p 82). This proposal is made in connection with strategic environmental assessment in relation to plans and programmes; that is, within the sphere where inclusion of any provisions providing even 'traditional' access to justice was vigorously objected to by most Member States (an area in itself interesting and worth further research, yet regrettably somehow circumvented in the article by Morrow). It would, however, be interesting to consider this proposal in the more favourable access to justice context of project-related transboundary procedures.»

Στην ελληνική έννομη τάξη, οι αρχές της δικαστικής προστασίας της διασυνοριακής διαβούλευσης, διέπονται από τις γενικές αρχές της δικαστικής προστασίας των διακρατικών διοικητικών πράξεων. Το ζήτημα αυτό εν γένει έχει αναδείξει και επεξεργαστεί ο Λαζαράτος, στην ελληνική βιβλιογραφία¹⁴⁴³.

Κύριο γνώρισμα των διοικητικών διακρατικών πράξεων, σύμφωνα με τον Λαζαράτο, αποτελεί ο παρεπόμενος χαρακτήρας της πράξης αναγνώρισης έναντι της διακρατικής διοικητικής πράξης¹⁴⁴⁴. Απότοκη της ανωτέρω σχέσεως κύριου-παρεπομένου διακρατικής και αναγνωριστικής πράξης είναι και η σχέση κύριου-παρεπομένου των δικών στα κράτη εκδόσεως και αναγνωρίσεως¹⁴⁴⁵. Η σχέση αυτή ανακλάται και διερευνάται σε τρία επίπεδα: στην ακύρωση, στην αναβίωση και στην αναστολή της διοικητικής πράξης αναγνωρίσεως¹⁴⁴⁶.

Συνοπτικά, αναφέρεται ότι υπάρχουν τρεις θεωρίες για αντιμετώπιση του προβλήματος των παραλλήλων δικών στο κράτος εκδόσεως και αναγνωρίσεως διακρατικής διοικητικής πράξης:

α) Η «θεωρία του απόλυτα παρεπόμενου της δίκης» του κράτους αναγνωρίσεως, έναντι της δίκης του κράτους εκδόσεως της διακρατικής πράξεως. Σε αυτή την περίπτωση, ο δικαστής αναγνωρίσεως ακολουθεί, βήμα προς βήμα, τη δικονομική κατάσταση, όπως του παρουσιάζεται στο κράτος εκδόσεως.

β) Η «θεωρία της αναβολής»: ο δικαστής αναβάλλει την εκδίκαση της υποθέσεως τόσο σε επίπεδο προσωρινής, όσο και σε επίπεδο οριστικής δικαστικής προστασίας, μέχρι να τελεσιδικήσει η υπόθεση στο κράτος εκδόσεως, υποχρεωτικά ή κατ' ευχέρεια. Πρέπει, δηλαδή, ο δικαστής να κρίνει αν η ύπαρξη παράλληλης δίκης συνιστά σπουδαίο λόγο για χορήγηση αναβολής¹⁴⁴⁷.

γ) Η «θεωρία συνολικής σταθμίσεως»: η παράλληλη δίκη λαμβάνεται πάντοτε υπόψη από του κράτους αναγνωρίσεως, ως ένας παράγοντας μεταξύ περισσότερων. Ο δικαστής κρίνει λαμβάνοντας υπόψη και άλλους νομικούς και πραγματικούς παράγοντες για το αν θα χορηγήσει ή όχι προσωρινή ή οριστική δικαστική προστασία και σε ποια κατεύθυνση. Αυτή η τελευταία θεωρία χαρακτηρίζεται ως δικαιότερη αλλά λιγότερο ασφαλής¹⁴⁴⁸.

¹⁴⁴³ Πάνος Λαζαράτος, *Η Διακρατική Διοικητική Πράξη στο ευρωπαϊκό διοικητικό Δίκαιο*, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα 2004 και του ιδίου, *Ζητήματα Δικαστικής Προστασίας σε Διακρατική Έννομη Σχέση στο Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα 2004

¹⁴⁴⁴ Βλ. Πάνος Λαζαράτος, *Ζητήματα Δικαστικής Προστασίας σε Διακρατική Έννομη Σχέση στο Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο*, όπ.π., σελ. 29-30 «Πηγή νομιμότητας και ισχύς της πράξεως αναγνωρίσεως είναι: α) ο κοινοτικός κανόνας δικαίου, που ενσωματώνει υποχρέωση αμοιβαίας αναγνωρίσεως, β) ο εσωτερικός κανόνας μεταφοράς του κοινοτικού κανόνα αναγνωρίσεως (κανονιστική αναγνώριση), γ) η διακρατική διοικητική πράξη, η ισχύς της οποίας επεκτείνεται με την πράξη αναγνωρίσεως. Η πράξη αναγνωρίσεως είναι παρεπόμενη έναντι της διακρατικής διοικητικής πράξης υπό την έννοια ότι η πρώτη έχει λόγο υπάρξεως όσο ισχύει η δεύτερη. Ανάκληση ή ακύρωση της διακρατικής πράξης καθιστά ανακλητέα ή ακυρωτέα και την πράξη αναγνωρίσεως. Και κάτι ακόμα πιο ενδιαφέρον. Αναστολή ισχύος της διακρατικής πράξεως (δικαστική ή διοικητική) επιβάλλει και την αναστολή ισχύος της πράξεως αναγνωρίσεως... Η πράξη αναγνωρίσεως χάνει κάθε νόημα και περιεχόμενο όταν αυτό που αναγνωρίζεται παύει να υπάρχει... Με την -κάθε μορφής- εμφάνιση της διακρατικής πράξεως διακρατική επενέργεια παύει να υφίσταται και η πράξη αναγνωρίσεως χάνει το νόμιμο έρεισμά της»

¹⁴⁴⁵ Πάνος Λαζαράτος, *Ζητήματα Δικαστικής Προστασίας σε Διακρατική Έννομη Σχέση στο Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο*, όπ.π., σελ. 30

¹⁴⁴⁶ Πάνος Λαζαράτος, *Ζητήματα Δικαστικής Προστασίας σε Διακρατική Έννομη Σχέση στο Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο*, όπ.π

¹⁴⁴⁷ Ibid, σελ. 36

¹⁴⁴⁸ Ibid, σελ. 36-37

Οι τρεις αυτές θεωρίες δεν εφαρμόζονται αποκλειστικά, μπορεί να εφαρμόζονται σωρευτικά και συντρεχόντως, να εφαρμόζεται δηλαδή μία «θεωρία συνολικής συνεκτιμήσεως»¹⁴⁴⁹. Οι λύσεις μάλιστα που υιοθετούνται, οφείλουν να έχουν ως άξονα το σεβασμό, στο δικονομικό σύστημα του κράτους αναγνωρίσεως¹⁴⁵⁰.

2.4.1.6.1. Αρμοδιότητα εθνικών δικαστικών αρχών

Σε πρώτο πλαίσιο, η παραχθείσα νομολογία σχετικά με τη διασυνοριακή διαβούλευση, φαίνεται να προτάσσει την εφαρμογή της εθνικής έννομης τάξης. Ενδεικτικός είναι ο τρόπος με τον οποίο το Γαλλικό Conseil d'Etat, το 2001, αντιμετώπισε το ζήτημα της αρμοδιότητας των εθνικών δικαστικών αρχών για τον έλεγχο της διασυνοριακής διαβούλευσης¹⁴⁵¹.

Σε μία απόφαση ασφαλιστικών μέτρων, που εκδόθηκε κατόπιν αιτήματος αναστολής μιας υπουργικής απόφασης, λόγω σιωπηρής απόρριψης τήρησης των διαδικασιών πληροφόρησης και διαβούλευσης, προ της έναρξης των εργασιών για τη σήραγγα του Λευκού Όρους, στα σύνορα με τη βόρεια Ιταλία, οι αιτούμενες ΜΚΟ, μεταξύ των άλλων, επικαλέστηκαν τη σιωπηρή απόρριψη αιτήματος για διεξαγωγή διασυνοριακής διαβούλευσης με την Ιταλία, κατ' επιταγή της Σύμβασης του Espoo, που είχε κυρωθεί από τη Γαλλία¹⁴⁵². Οι καθ'

¹⁴⁴⁹ Ibid, σελ. 37

¹⁴⁵⁰ Ibid., σελ.60-62 Για παράδειγμα, αναφέρεται ότι αν η πράξη αναγνωρίσεως έχει εξοπλιστεί με τεκμήριο νομιμότητας στο κράτος αναγνωρίσεως, η εκ των υστέρων ανάκληση ή δικαστική αναστολή ή ακύρωση της διακρατικής πράξης στο κράτος εκδόσεως μπορεί να οδηγήσει σε αναβίωση της προθεσμίας προσβολής της διαπιστωτικής πράξης αναγνωρίσεως, επειδή αυτή επιγενόμενα απώλεσε το νόμιμο έρεισμα της που ήταν η διακρατική πράξη. Σημειώνεται δε ότι «η απώλεια νομίμου ερεισματος της πράξεως αναγνωρίσεως δεν σημαίνει βέβαια κατ' ανάγκη και επιγενόμενη παρανομία της υπό την τεχνική έννοια του όρου. Αλώστε επιγενόμενη παρανομία υπάρχει ουσιαστικά σε δύο μόνο περιπτώσεις (που και αυτές δεν έχουν γίνει σαφώς αποδεκτές από τη νομολογία): I όταν η πράξη εξεδόθη υπό την νομοθετική ρήτρα *rebus sic stantibus* II όταν νεώτερος νόμος έχει αναδρομική ισχύ. Τούτο δεν ισχύει στην προκειμένη περίπτωση». Η λύση όμως της αναβιώσεως θα αντίκειτο σε ολόκληρο το δικονομικό μας σύστημα, καθώς η προθεσμία προς άσκηση ενδίκου βοηθήματος (προσφυγής ή αγωγής) ξεκινάει (πέρα από τα αφετηριακά σημεία της κοινοποιήσεως ή δημοσιεύσεως) από της γνώσεως της διοικητικής πράξης και όχι από της γνώσεως του λόγου ακυρώσεως αυτής. Αν κάθε φορά που καθίστατο γνωστός ένας νέος λόγος ακύρωσης εκκινούσε νέα προθεσμία προσβολής διοικητικής πράξης, η ασφάλεια του δικαίου που σκοπούν να ικανοποιήσουν οι προθεσμίες θα παρεβλάπτετο σημαντικά. Αν έχει παρέλθει η 60/μερη προθεσμία από τη γνώση της πράξης αναγνωρίσεως, τότε ο έχων έννομο συμφέρον προς ακύρωση της πρέπει να ζητήσει την ανάκληση ή αναστολή της διοικητικής πράξης και να προσβάλει την ρητή άρνηση ή σιωπηρή άρνηση ή ρητή ή σιωπηρή παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας

¹⁴⁵¹ Conseil d'Etat, 8 / 3 SSR, υπ' αριθμ. 232685 απόφαση της 5 Νοεμβρίου 2001, <https://www.legifrance.gouv.fr/> (τ. πρόσβαση στις 17-11-2019)

¹⁴⁵² Conseil d'Etat, 8 / 3 SSR, υπ' αριθμ. 232685 απόφαση της 5 Νοεμβρίου 2001, «*Considérant qu'il résulte des pièces du dossier soumis au juge des référés que par une décision implicite acquise le 7 décembre 2000, le ministre de l'équipement, des transports et du logement a refusé de faire droit à la demande de l'ASSOCIATION POUR LE RESPECT DU SITE DU MONT-BLANC tendant à la mise en oeuvre, préalablement à la réalisation par la société « Autoroutes de tunnel du Mont-Blanc » du programme de travaux proposé le 24 novembre 1999 par cette société et l'autre société concessionnaire de l'exploitation de cet ouvrage, en premier lieu, d'une enquête publique au titre des dispositions pertinentes de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983, ultérieurement codifiées aux articles L. 123-1 à L. 123-16 du code de l'environnement, en deuxième lieu, d'une enquête publique au titre de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, reprises aux articles L. 214-1 à L. 214-4 du code de l'environnement, en troisième lieu, d'une étude d'impact au titre des prescriptions de la loi du 10 juillet 1976, reprises aux articles L. 122-1 à L. 122-3 du code de l'environnement, du décret d'application du 12 octobre 1977 modifié ainsi que de la directive du Conseil n° 85/337/CE du 27 juin 1985 modifiée par la directive n° 97/11/CE du 3 mars 1997, en quatrième lieu, d'une procédure d'instruction mixte au niveau central et non départemental, par application de l'article 4 du décret du 4 août 1955, en cinquième lieu, d'une consultation transfrontalière avec l'Italie au titre de la convention signée à Espoo le 25 février 1991 et dont la ratification a été autorisée par la loi n° 2000-328 du 14 avril 2000 et, enfin, d'une procédure de débat public, en application des dispositions de la loi n° 95-101 du 2 février 1995, reprises aux articles L. 121-1 à L. 121-5 du code de l'environnement ;»*

ων η αίτηση επικαλέστηκαν ότι ο διοικητικός δικαστής δε θα μπορούσε να διατάξει το επιδιωκόμενο μέτρο αναστολής, χωρίς να παρεμβαίνει στις σχέσεις μεταξύ Γαλλίας και Ιταλίας.

Το 1953, όπως αναφερόταν και στο άρθρο L. 153-7 του Κώδικα Οδικού Δικτύου, είχε υπογραφεί μεταξύ Ιταλίας και Γαλλίας μία σύμβαση που αφορούσε «*τις συνθήκες δόμησης και εκμετάλλευσης της οδικής σήραγγας υπό το Λευκό Όρος*». Η σύμβαση αυτή κυρώθηκε το 1960 και τροποποιήθηκε το 1965. Επιπλέον, στο πλαίσιο της διακρατικής αυτής συνεργασίας, τα κράτη προέβησαν και σε ανταλλαγή επιστολών το 1966, με σκοπό την ίδρυση μίας «μεικτής επιτροπής επιτήρησης», η οποία ήταν αρμόδια για τον έλεγχο της εκτέλεσης των εργασιών του έργου και η οποία σε περιπτώσεις επείγοντος, «*διέταζε την εκτέλεση ή την διακοπή ορισμένων εργασιών για λόγους ασφάλειας*». Σε περιπτώσεις δε «*κατεπείγοντος*», αρμόδιος ήταν ο Πρόεδρος της Επιτροπής.

Σύμφωνα ακόμη με τις εν λόγω επιστολές, στην επιτροπή δεν ανατίθετο μόνο «*ο έλεγχος εκμετάλλευσης, η συντήρηση και η διατήρηση του έργου*», αλλά επίσης η Μεικτή Επιτροπή Επιτήρησης είχε, με ειδική υπουργική εξουσιοδότηση, αρμοδιότητα για την εκτέλεση όλων των εργασιών από την παραλαβή του έργου. Σε αυτή τη βάση, ο Ιταλός Υπουργός Δημοσίων Έργων έλαβε αποφάσεις το 1999 και ενέκρινε την αντιπροσωπεία της Επιτροπής για την εκτέλεση των έργων.

Κρίθηκε, όμως, ότι οι αποφάσεις της επιτροπής δεν απάλλασσαν τις Γαλλικές Αρχές από το να λαμβάνουν μέτρα, στο βαθμό που καλούνται γι' αυτό, σύμφωνα με τους κανονισμούς και νόμους που ισχύουν στο γαλλικό έδαφος.

Εξ αυτού, συνάχθηκε ότι ούτε η έλλειψη αρμοδιότητας των Γαλλικών Αρχών για την κίνηση διαδικασίας πληροφόρησης ή της διαβούλευσης, ούτε συνακόλουθα και η ανικανότητα του διοικητικού δικαστή να λάβει γνώση μιας διαφωνίας που εγείρεται γύρω από αυτό το θέμα, δεν μπορεί να αντιταχθεί στις Προτάσεις της Αίτησης ενώπιον του Δικαστή των Ασφαλιστικών Μέτρων.

Εν τέλει, το Conseil d'Etat απέρριψε την αίτηση, κρίνοντας ότι ανεξάρτητα του αν ένας επιτακτικός λόγος θέτει υπό αμφισβήτηση το παραδεκτό του αιτήματος για ακύρωση της απόφασης άρνησης κίνησης διοικητικής διαδικασίας, που μπορεί να περιλαμβάνει, διάφορα στάδια, σε περίπτωση που αυτή υλοποιηθεί, ο δικάζων, κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων, δικαστής δεν υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο. Ήταν ορθή, δηλαδή, η κρίση ότι οι διάφοροι λόγοι που προβλήθηκαν προς στήριξη της αναίρεσης δεν μπορούσαν να δημιουργήσουν, κατά τη διεξαγωγή της αποδεικτικής διαδικασίας, σοβαρές αμφιβολίες για τη νομιμότητα της απόφασης.

2.4.1.6.2. Έννομο συμφέρον

Η παράλειψη ή η προσβολή εν γένει των υποχρεώσεων προς διασυνοριακή διαβούλευση ορίζει το αντικείμενο του εννόμου συμφέροντος, στην παρούσα περίπτωση. Έννομο συμφέρον, ως έχει ανωτέρω αναφερθεί, έχει το ενδιαφερόμενο κοινό, καταρχήν, ως ακολούθως:

α) Αν πρόκειται για το ενδιαφερόμενο κοινό διαβούλευσης που διεξάγεται από επηρεαζόμενο κράτος, τα μέλη του κοινού αυτού δύναται να προσφύγουν κατά της πράξης ή της παράλειψης αναγνώρισης της πράξης του κράτους προέλευσης και,

β) Αν πρόκειται για το ενδιαφερόμενο κοινό του κράτους προέλευσης, το κοινό αυτό δύναται να προσφύγει απευθείας κατά της πράξης ή παράλειψης του κράτους προέλευσης

Το ενδιαφερόμενο κοινό δικαιολογεί έννομο συμφέρον σε ορισμένες περιπτώσεις, όχι μόνο ενώπιον των εθνικών αρχών. Μπορεί επίσης να προσφύγει και στην αντίστοιχη Επιτροπή Συμμόρφωσης. Φερ' ειπείν, η Σύμβαση του Ωρχους θεσπίζει υποχρέωση των κρατών μελών να παρέχουν ευκαιρία για δικαστική προστασία ενώπιον των εθνικών αρχών, αναφορικά με τα θέματα διαβούλευσης και πληροφόρησης. Για την ακρίβεια, η Σύμβαση αυτή απαιτεί το «ενδιαφερόμενο κοινό» να έχει «πρόσβαση σε διαδικασία επανεξέτασης ενώπιον δικαστηρίου ή άλλου ανεξάρτητου και αμερόληπτου φορέα που καθορίζεται δια νόμου»¹⁴⁵³. Παράλληλα, σύμφωνα με τη Σύμβαση του Ωρχους, οι ιδιώτες και οι ΜΚΟ μπορούν άμεσα να προσφύγουν στην Επιτροπή Συμμόρφωσης της Συμβάσης του Ωρχους, χωρίς ν' απαιτείται να αποδείξουν ειδικό έννομο συμφέρον¹⁴⁵⁴.

Επιπλέον, αναφορικά με τη Σύμβαση του Esproo, ένα μέλος του κοινού μπορεί να αιτηθεί στο κράτος του να προσφύγει εναντίον ενός άλλου κράτους μέλους που δε συμμορφώνεται στη Σύμβαση του Esproo, μέσω της Επιτροπής Συμμόρφωσης για τη Σύμβαση αυτή¹⁴⁵⁵.

Το εύρος, όμως, οριοθέτησης του ενδιαφερομένου κοινού σε διασυνοριακές διαβουλεύσεις φαίνεται να είναι ένα πολύπλευρο ζήτημα. Όπως αναφέρεται, ειδικά για τις διαβουλεύσεις, που διεξάγονται από οργανισμούς με εποπτικό ρόλο στην οικονομία, «η οικονομική κρίση απέδειξε ότι δεν είναι μόνο όσοι θεωρούν τους εαυτούς τους, ως εμπλεκόμενους φορείς σε μία χρηματοοικονομική ρύθμιση, αυτοί που επηρεάζονται»¹⁴⁵⁶. Η Bradley σημειώνει μάλιστα ότι η μειωμένη συμμετοχή σε διακρατικές διαβουλεύσεις ομάδων πολιτών, πέραν των όσων έχουν εμφανή οικονομικά συμφέροντα, όπως για παράδειγμα οι ομάδες εμπόρων, εγείρει το ζήτημα αν είναι υποχρέωση της ίδιας της διοίκησης, που διεξάγει τη διαβουλευτική διαδικασία, να φέρει και «ως λειτουργία», την ίδια «την εκπροσώπηση του δημοσίου συμφέροντος»¹⁴⁵⁷. Θα μπορούσε τούτο να θεωρηθεί μία νόμιμη προσδοκία του συνόλου της κοινωνίας για την ορθή δράση της δημόσιας διοίκησης¹⁴⁵⁸.

Σε ορισμένα όμως είδη διαβούλευσης, τα κριτήρια καθορισμού του ενδιαφερομένου κοινού είναι περισσότερο εμφανή. Στις διασυνοριακές διαβουλεύσεις, που αφορούν ιδίως σε διασυνοριακή περιβαλλοντική βλάβη, τα μέλη του κοινού μπορούν να ορίζονται με βάση την εντοπιότητα και τα σχετικά περιβαλλοντικά δικαιώματα. Για παράδειγμα, στη βιβλιογραφία, ως

¹⁴⁵³ Σύμβαση του Ωρχους, Άρθρο 9

¹⁴⁵⁴ Simon Marsden, *όπ.π.*, σελ. 450

¹⁴⁵⁵ Simon Marsden, *όπ.π.*, σελ. 448

¹⁴⁵⁶ Caroline Bradley, *όπ.π.*, σελ. 501

¹⁴⁵⁷ Caroline Bradley, *όπ.π.*, σελ. 506 «For example, the Commission has noted that because transnational consultation processes (like domestic consultations) may not effectively reflect the views of all stakeholders, governments may decide that it is their function to represent the public interest.»

¹⁴⁵⁸ Caroline Bradley, σελ. 506 Παρ. σε European Union Comm'n, Internet Governance: The Next Steps, at 4, COM (2009) 277 final (Jun. 18, 2009), available at http://ec.europa.eu/information_society/policy/internet-gov/docs/communication/comm2009_277_fin-en.pdf

("Private-sector leadership in the construction and day-to-day management of the Internet that we know today has worked well. As noted before, this private-sector initiative must be maintained. But non-governmental stakeholders must recognise that Internet users worldwide-most of whom do not participate and are not otherwise represented in Internet governance fora-have a legitimate expectation that their governments will guarantee that any current or future governance arrangements will reflect the public interest of society as a whole and will not be subject to capture by narrow commercial or regional interests. Private-sector leadership and effective public policies are not mutually exclusive.")

ενδιαφερόμενο κοινό για τη διασυνοριακή διαβούλευση αναφέρονται οι τοπικές κοινότητες των «προστατευόμενων περιοχών», λόγω των φυσικών και πολιτισμικών δεσμών, που έχουν αναπτύξει με τις περιοχές αυτές. Άλλωστε, από τους δεσμούς αυτούς εξαρτάται και η ύπαρξη και επιβίωση της κοινότητας¹⁴⁵⁹. Οι περιοχές αυτές αναφέρονται ως «σαφώς οριοθετημένοι γεωγραφικοί χώροι, αναγνωρισμένοι, αφιερωμένοι και διαχειριζόμενοι, με νομικά ή άλλα αποτελεσματικά μέσα, για την επίτευξη της μακροπρόθεσμης διατήρησης της φύσης που σχετίζεται με οικοσυστημικές υπηρεσίες και πολιτιστικές αξίες»¹⁴⁶⁰.

Σύμφωνα, επίσης, με τη βιβλιογραφία για την εφαρμογή της Σύμβασης του Espoo, τα Κράτη-μέλη, για τον προσδιορισμό του «ενδιαφερομένου κοινού» συσχετίζουν τη γεωγραφική θέση του προτεινόμενου σχεδίου, θέτουν τις πληροφορίες σε όλα τα μέλη του κοινού και αφήνουν στη συνέχεια, το «κοινό-στόχο» να ταυτιστεί. Εναλλακτικά, προβαίνουν σε ταυτοποίηση του κοινού με βάση τα δικαιώματά του, τα οποία φαίνεται να διακυβεύονται.

Για παράδειγμα, στην Τσεχία, το «ενδιαφερόμενο κοινό» αποτελείται από τα φυσικά πρόσωπα των οποίων τα δικαιώματα ή οι υποχρεώσεις ενδέχεται να επηρεαστούν, ενώ στην Πορτογαλία στο ενδιαφερόμενο κοινό συμπεριλαμβάνονται εκείνοι που έχουν δικαιώματα ή συμφέροντα προστατευόμενα από το νόμο, στο πλαίσιο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων για το περιβάλλον¹⁴⁶¹. Αντίστοιχα, στο Αζερμπαϊτζάν, το ενδιαφερόμενο κοινό συνίσταται από εκείνους που έχουν το συνταγματικό δικαίωμα να ζουν σε ένα καθαρό και υγιές περιβάλλον. Τέλος, ορισμένα κράτη περιέχουν ειδικές διατάξεις για ΜΚΟ: Στην Ουγγαρία, οι περιβαλλοντικές ΜΚΟ εξακολουθούν να θεωρούνται ως ενδιαφερόμενο κοινό. Από την άλλη πλευρά, στη Μάλτα το ενδιαφερόμενο κοινό περιλαμβάνει τις ΜΚΟ που εργάζονται ειδικά για την προώθηση της προστασίας του περιβάλλοντος.¹⁴⁶²

¹⁴⁵⁹ Emma Mitrotta, *όπ.π.*, σελ. 372 Η σημασία των τοπικών κοινοτήτων σε αυτές τις περιπτώσεις έχει αναγνωριστεί από πολλά νομικά κείμενα. Είναι χαρακτηριστική αρχή 22 της Διακήρυξης του Ρίο η οποία αναφέρεται στον «ζωτικό ρόλο» των κοινοτήτων των αυτοχθόνων και άλλων τυπικών κοινοτήτων στην περιβαλλοντική διαχείριση μίας περιοχής ή το άρθρο 11 του Πρωτοκόλλου της Ναγκόγια τη Σύμβαση της Βιοποικιλότητας, το οποίο διασυνοριακή συνεργασία και εμπλοκή των ιθαγενών και τοπικών κοινοτήτων που σχετίζονται με τους γενετικούς πόρους που διαμοιράζονται μεταξύ περισσότερων κρατών μελών.

¹⁴⁶⁰ Maja Vasilijević, Kevan Zunckel, Matthew McKinney, Boris Erg, Michael Schoon, Tatjana Rosen Michel, *όπ.π.*

¹⁴⁶¹ CEE-ONU, Application de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (2013-2015) Cinquième examen, *όπ.π.*, σελ. 6

¹⁴⁶² Ibid

2.4.2. Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΛΟΓΩ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗΣ

2.4.2.1. Τα γενικότερα ζητήματα της αστικής ευθύνης του Δημοσίου από δημόσια διαβούλευση

Η αστική ευθύνη του δημοσίου στην οποία εντάσσεται η παρούσα προβληματική, συνιστά καθαυτό ένα αντικείμενο το οποίο βρίσκεται στο μεταίχμιο μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου.

Ιστορικά, η έννοια αρχίζει να διαπλάθεται συστηματικά μεταξύ του 19^{ου} και 20^{ου} αιώνα¹⁴⁶³, όταν πλέον κερδίζει έδαφος η ιδέα ότι το κράτος θα πρέπει να είναι υπόλογο για τα λάθη των υπαλλήλων του, όπως θα ενεργούσε, αν επρόκειτο για ιδιώτη εργοδότη.

Ειδικότερα, η συλλογιστική της επέκτασης του βαθμού εξωσυμβατικής ευθύνης του Κράτους και η αποστασιοποίηση από την ιδέα της ασυλίας της κρατικής δράσης συμπίπτει χρονικά με την ανάδειξη της ιδέας της κοινής ευθύνης του δημοσίου φορέα από τον οποίο ο υπάλληλος είχε προσληφθεί και ο οποίος αρχικά ευθυνόταν αποκλειστικά («respondeat superior»)¹⁴⁶⁴.

Στη Γαλλία για παράδειγμα, παρατηρείται σταδιακά μια μετακύλιση από την αρχική ιστορική σύλληψη «*O Βασιλιάς δεν μπορεί να κάνει κακό*» («*le Roi ne peut mal faire*»), βάσει της οποίας ο μονάρχης επωφελήθηκε μιας οιονεί ασυλίας («*irresponsabilité*») σε όλο το προεπαναστατικό καθεστώς¹⁴⁶⁵. Η συλλογιστική μετακυλιέται προς την αποσπασματική θεώρηση περιπτώσεων, στις οποίες διακυβεύεται η συμβατική ευθύνη του κράτους και εν τέλει προς τη νομολογική αποτύπωση κανόνων κρατικής ευθύνης για ζημίες, που προκλήθηκαν από πράξεις των υπαλλήλων του. Ορόσημο αποτελεί η απόφαση Blanco («*arrêt Blanco*») του Tribunal des Conflits της 8ης Φεβρουαρίου το 1873¹⁴⁶⁶.

Στην Ελλάδα, εισάγονται σχετικές διατάξεις στον αστικό κώδικα το 1949, αφού είχαν πρώτα προηγηθεί νομολογικοί κανόνες, οι οποίοι αναγνώριζαν την υποχρέωση του κράτους προς αποζημίωση¹⁴⁶⁷.

Σε άλλες έννομες τάξεις, όπως το Ισραήλ, ο νομοθέτης παρεμβαίνει κατευθείαν θεσπίζοντας διατάξεις αστικού δικαίου¹⁴⁶⁸, με σκοπό την εγκαθίδρυση κρατικής ευθύνης προς αποζημίωση¹⁴⁶⁹.

Σε ορισμένα δικαιοδοτικά συστήματα, που έχουν μεν μεγάλη νομολογική παράδοση, όπως της Αγγλίας και της Ουαλίας, η ενσωμάτωση στην εθνική τάξη συνθηκών, όπως η ΕΣΔΑ,

¹⁴⁶³ Στο Η.Β., για παράδειγμα, η αστική ευθύνη του Δημοσίου εμφανίζεται το 1866 με την απόφαση *Mersey Docks and Harbour Board Trustees v Gibbs* (1866) LR 1 HL 93, η οποία διαπίστωσε ότι μία δημόσια εταιρεία θα μπορούσε να είναι υπεύθυνη για την αμέλεια των υπαλλήλων της με τον ίδιο τρόπο που καθίσταται υπεύθυνος ένας ιδιώτης εργοδότης. Βλ. Ken Oliphant, *the liability of public authorities in comparative perspective* σε Ken Oliphant (επιμ.) *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective* (2016) Intersentia 2016, σελ. 851

¹⁴⁶⁴ Ken Oliphant, *όπ.π.*, σελ. 852

¹⁴⁶⁵ Duncan Fairgrieve, & François Lichere, France σε Ken Oliphant (επιμ.) *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, *όπ.π.*, σελ. 156

¹⁴⁶⁶ Duncan Fairgrieve, & François Lichere, *όπ.π.*, σελ. 157

¹⁴⁶⁷ Eugenia Dacoronia, Greece, σε Ken Oliphant (επιμ.) *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, *όπ.π.*, σελ. 197

¹⁴⁶⁸ Ο νόμος περί Πολιτικών Σφαλμάτων (Αστικής Ευθύνης του Δημοσίου) του 1952 βλ. Israel Gilead, Israel σε Ken Oliphant (επιμ.) *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, *όπ.π.*, σελ. 225

¹⁴⁶⁹ Ken Oliphant, *The liability of public authorities in comparative perspective* σε Ken Oliphant (επιμ.) *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, *όπ.π.* σελ. 851

έχει καταλυτικό ρόλο στη διαμόρφωση της εσωτερικής νομολογίας περί αστικής ευθύνης του Δημοσίου¹⁴⁷⁰.

Από την άλλη πλευρά, στην Αυστρία¹⁴⁷¹, η αστική ευθύνη των δημοσίων αρχών θεσπίζεται αρχικά ως κομμάτι της ύλης του Συνταγματικού δικαίου. Συγκεκριμένα, με το άρθρο 23 του Αυστριακού Ομοσπονδιακού Συντάγματος του 1920 (Bundes-Verfassungsgesetz, B-VG) προβλέπεται ότι η Ομοσπονδία, οι Επαρχίες και οι Δήμοι, μπορούν να θεωρηθούν υπεύθυνοι για κάθε παραβίαση του νόμου εκ δόλου ή βαρείας αμέλειας, που διέπραξε το προσωπικό τους¹⁴⁷².

Ωστόσο, η επιλογή εγκαθίδρυσης ενός μηχανισμού αστικής ευθύνης του Δημοσίου, λόγω παράβασης ενός καθολικού δικαιώματος, όπως είναι η δημόσια διαβούλευση, ενέχει προσκόμματα. Όπως σημειώνεται, μπορεί να επιφέρει δημιουργία πλήθους αστικών υποθέσεων και αυτός φαίνεται να είναι και ο λόγος που οι Η.Π.Α. επέλεξαν να εναποθέσουν στην Αρχή Περιβαλλοντικής Προστασίας τη διαχείριση των περιβαλλοντικών υποθέσεων¹⁴⁷³.

Χαρακτηριστικός, επίσης, είναι και ο διάλογος που αναπτύχθηκε κατά τη δημιουργία της Οδηγίας για την περιβαλλοντική ευθύνη¹⁴⁷⁴. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επέλεξε, εν τέλει, να παραιτηθεί από τυχόν προτάσεις σχετικά με την προσέγγιση των εθνικών συστημάτων περί αδικοπραξίας, σε σχέση με τα παραδοσιακά είδη ζημίας και να περιορίσει τη νομοθετική της πρόταση στην εισαγωγή διοικητικής ευθύνης για την πρόληψη και αποκατάσταση περιβαλλοντικών ζημιών. Αυτό το αποτέλεσμα επήλθε, παρά και τις προσπάθειες του Κοινοβουλίου, για θέσπιση ενός συστήματος αστικής ευθύνης στο πλαίσιο της Οδηγίας. Συνέβη αυτό, ιδίως, ενόψει και της αντίστασης που συνάντησε από τις ευρωπαϊκές επαγγελματικές ομάδες οι οποίες δεν αποδέχονταν περαιτέρω παρέμβαση στα εθνικά συστήματα αδικοπραξίας.

Η συμμετοχή σε διαβούλευση δημιουργεί μία έννομη σχέση του διοικουμένου με τη διοίκηση. Η παραβίαση της υποχρέωσης για διαβούλευση μπορεί να επιφέρει ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση. Η λειτουργία της εξωσυμβατικής ευθύνης του Δημοσίου, άλλωστε, έχει διττό χαρακτήρα: Αφενός οδηγεί σε θεμελίωση αποζημίωσης, αφετέρου στην πρόληψη της ζημίας με την εγκαθίδρυση κανόνων λογοδοσίας¹⁴⁷⁵.

Σε ορισμένες έννομες τάξεις, μάλιστα, όπως η γερμανική, ο όρος «ευθύνη» διακρίνεται σε «ευθύνη για αποζημίωση» («Haftung») και σε «ευθύνη που περιλαμβάνει ένα ευρύτερο σύνολο υποχρεώσεων» («Verantwortlichkeit»), συμπεριλαμβανομένης της «αποκατάστασης της ζημίας»¹⁴⁷⁶. Τη λειτουργική ανάγκη που καλείται, ειδικότερα, να εξυπηρετήσει ο θεσμός της αστικής ευθύνης των δημοσίων αρχών, λόγω διαβούλευσης, είναι η αποκατάσταση της ζημίας, λόγω κακής νομοθέτησης και, σε ορισμένες κυρίως περιπτώσεις, κατάχρησης της κανονιστικής εξουσίας των οργάνων του κράτους¹⁴⁷⁷.

¹⁴⁷⁰ Ken Oliphant, England And Wales, σε Ken Oliphant (επιμ.) The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective, όπ.π., σελ 130

¹⁴⁷¹ Bernhard A Koch, Austria. σε Ken Oliphant (επιμ.) The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective, όπ.π., σελ. 19-50

¹⁴⁷² Καθυστερεί ωστόσο η εφαρμογή της απαιτούμενης περαιτέρω εκτελεστικής νομοθεσίας Βλ. Ken Oliphant, The liability of public authorities in comparative perspective, όπ.π., σελ. 851

¹⁴⁷³ Ken Oliphant, The liability of public authorities in comparative perspective, όπ.π.

¹⁴⁷⁴ Gerd Winter, Jan H. Jans, Richard Macrory, Ludwig Krämer, Weighing up the EC Environmental Liability Directive, Journal of Environmental Law, Τόμος 20 Τεύχος 2 εκδ. Oxford University Press 2008, σελ. 163

¹⁴⁷⁵ Tom Christoffel, Stephen Teret, Protecting the Public-Legal Issues in Injury Prevention, εκδ., Oxford University Press 1993, σελ.160

¹⁴⁷⁶ Gerd Winter, Jan H. Jans, Richard Macrory, Ludwig Krämer, όπ.π.

¹⁴⁷⁷ Βλ. Anne E. Boustead και Karlyn D. Stanley, The Legal and Policy Road Ahead: An Analysis of Public Comments in NHTSA's Vehicle-to-Vehicle Advance Notice of Proposed Rulemaking, Minnesota Journal of Law, Science and Technology, Τόμος 16, Τεύχος 2 εκδ. University of Minnesota Law School 2015, σελ. 703 «Public

Με άλλα λόγια, ο μηχανισμός αυτός της αστικής ευθύνης, συνδέεται με την εξατομίκευση της δημόσιας ωφέλειας που πηγάζει από την άσκηση των διαδικαστικών δικαιωμάτων. Ενδεικτικά, στην Αγγλία, μετά την ενσωμάτωση της ΕΣΔΑ στην εσωτερική έννομη τάξη, με την Human Rights Act του 1998, αναζωπυρώνεται ο διάλογος για αναθεώρηση της έννοιας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας σε σχέση με τη δημόσια ωφέλεια.

Οι υποθέσεις *Hatton* και *Marcic*¹⁴⁷⁸ ανατροφοδότησαν τότε τις σκέψεις γύρω από το ερώτημα κατά πόσο δικαιώματα δημοσίου συμφέροντος, όπως η προστασία του περιβάλλοντος, «δεν μπορούν να μεταφραστούν σε μία ατομική προοπτική και περιλαμβάνουν κοινωνικές επιλογές που δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν αποσπασματικά»¹⁴⁷⁹.

Ο *Stallworthy* παρατηρεί ότι «το να έρθουν οι συνέπειες μίας πολιτικής σε ισορροπία, επηρεάζει επίσης τις απαιτήσεις αστικής ευθύνης.....Οι αναμορφωμένες προσεγγίσεις πρέπει, τελικά, να καθορίζουν την απαίτηση για εξισορρόπηση των δημόσιων στόχων με το ιδιωτικό κόστος»¹⁴⁸⁰. Καταλήγει δε, πως «πιο ριζοσπαστικές έννοιες ιδιοκτησίας, που στηρίζονται στην εμπιστοσύνη του κοινού μπορούν να υποστηρίξουν αναμφισβήτητα μια “ιδιοκτησία δημόσιας ωφέλειας αντίθετη στην ίδια την κυβέρνηση”, με τα περιβαλλοντικά δικαιώματα να είναι “ουσιαστικά συμμετοχικά ή δημοκρατικά δικαιώματα σκόπιμης πρόσβασης”»¹⁴⁸¹.

Στο διάλογο αυτόν υποστηρίχθηκε, τέλος, ότι, στο δίκαιο των αδικοπραξιών, η ευθύνη θα πρέπει να συνδέεται με «απροσδόκητες απώλειες» μιας νόμιμης παροχής, εκτός εάν το κράτος μπορεί να αποδείξει ότι αυτές δικαιολογούνται βάσει του θεσμικού πλαισίου¹⁴⁸². Ωστόσο, είναι ουσιώδες να σημειωθεί ότι, επειδή η συμμετοχή του κοινού συνιστά ένα αρχικό στάδιο της διοικητικής δράσης, είναι δύσκολο να θεμελιωθεί ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ αυτής και της ζημίας που επέρχεται. Το ζήτημα αυτό θα τύχει ενδελεχούς ανάπτυξης και κατωτέρω.

2.4.2.2. Το έννομο συμφέρον για άσκηση αγωγής λόγω παραβίασης διαβούλευσης

Στην ελληνική έννομη τάξη, σύμφωνα με το άρθρο 71 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, «Αγωγή μπορεί να ασκήσει εκείνος ο οποίος έχει, κατά του Δημοσίου ή άλλου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, χρηματική αξίωση από έννομη σχέση δημοσίου δικαίου». Η αγωγή αυτή ασκείται κατά του Δημοσίου ή κατά παντός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου που είναι υπόχρεο προς ικανοποίηση της αξίωσης¹⁴⁸³.

Έννομο συμφέρον για άσκηση αγωγής από δημόσια διαβούλευση έχει το ενδιαφερόμενο κοινό, ως αποδέκτης της διοικητικής πράξης για διαβούλευση, η δικαστική προστασία του οποίου επιτάσσεται συνήθως και λόγω ειδικών νομοθετικών διατάξεων (π.χ. άρθρο 9 της Σύμβασης του Ώρχους). Το κοινό, όμως, δεν έχει έννομο συμφέρον προς άσκηση αγωγής, ενώ γενικά απαγορεύεται η άσκηση λαϊκής αγωγής στο ελληνικό δικονομικό σύστημα. Με άλλα λόγια, δεν αρκεί το κοινό ενδιαφέρον κάθε πολίτη για την τήρηση από τη Διοίκηση της αρχής

participation may serve as a check on overreaching by administrative agencies. Although rules promulgated by federal agencies have the effect of law, they are developed by unelected officials subject to judicial oversight»

¹⁴⁷⁸ Mark Stallworthy, *Whither environmental human rights?*, *Environmental Law Review*, Τόμος 7, Τεύχος 1, εκδ. Vathek Publishing Μάρτιος 2005 σελ 12-33, παραπ. σε *Hatton v UK* (2003) 37 EHRR 28; *Marcic v Thames Water Utilities Ltd* [2003] UKHL 66.

¹⁴⁷⁹ Mark Stallworthy, *όπ.π.*, σελ. 12

¹⁴⁸⁰ Mark Stallworthy, *όπ.π.*

¹⁴⁸¹ *Ibid*

¹⁴⁸² *Ibidem*

¹⁴⁸³ ΚΔΔι/μίας, Άρθρο 72

της νομιμότητας ή για την τήρηση της εύρυθμης λειτουργίας και της νομιμότητας ενός ειδικότερου τομέα της Διοίκησης¹⁴⁸⁴.

Αναφορικά με το έννομο συμφέρον των ΜΚΟ, στην Ελλάδα, προς άσκηση αγωγής σε βάρος του Δημοσίου, δεν υπάρχει κάποια ειδικότερη ρύθμιση. Σε ευρύτερο πλαίσιο, όμως, ορισμένες έννομες τάξεις, ενώ έχουν παρουσιάσει νομολογία υπέρ της διεύρυνσης του εννόμου συμφέροντος των ΜΚΟ, θέτουν, ειδικότερα ανά περίπτωση, νομοθετικές προϋποθέσεις περιορισμού του εννόμου συμφέροντος για αγωγές που ασκούνται από ομάδες για διοικητικά θέματα.

Για παράδειγμα, σύμφωνα με το Γαλλικό Κώδικα Περιβάλλοντος, οι ενώσεις που αναλαμβάνουν την υπεράσπιση του περιβάλλοντος μπορούν να ασκήσουν «τα δικαιώματα του πολιτικού διαδίκου σε σχέση με γεγονότα που θίγουν άμεσα ή έμμεσα τα συλλογικά συμφέροντα που επιδιώκουν να υπερασπιστούν και τα οποία συνιστούν παράβαση των διατάξεων που αφορούν στην προστασία της φύσης και του περιβάλλοντος».¹⁴⁸⁵ Ο Γαλλικός Άρειος Πάγος («Cour de Cassation»), στο πλαίσιο του αστικού δικονομικού δικαίου, έχει αποδεχθεί τα ακόλουθα: «Παρά την απουσία περιβαλλοντικών ζημιών και -παρά το- ότι για τρία από τα είδη, η συμμόρφωση είχε πραγματοποιηθεί πριν από την ημερομηνία κλήτευσης στο δικαστήριο (Cass, 3η Civil 8 Ιουνίου 2010, Cass 3ης Μαΐου 2010 και Cass Crime, 3 Μαΐου 2011), οι ενώσεις θα μπορούσαν να αποζημιωθούν για την άμεση ή έμμεση ζημία τους στα συλλογικά συμφέροντα που υπερασπίζονται απλώς και μόνο λόγω του μη σεβασμού του δικαίου των έργων με περιβαλλοντική όχληση (ICPE)»¹⁴⁸⁶. Έγινε δεκτό, δηλαδή, ότι, μολονότι η «κατάσταση» μπορεί να διευθετηθεί, εξακολουθεί να δικαιολογείται έννομο συμφέρον των οργανώσεων προς αποζημίωση λόγω ηθικής βλάβης εκ περιβαλλοντικής ζημίας¹⁴⁸⁷.

Από την άλλη πλευρά, όμως, με το νόμο της 18ης Νοεμβρίου του 2016 περί Εκσυγχρονισμού της Δικαιοσύνης του XXI αιώνα¹⁴⁸⁸, δημιουργήθηκε ένα νομικό πλαίσιο για τις

¹⁴⁸⁴ Γεώργιος Κουκουτσής, Συμβούλιο της Επικρατείας-Ερμηνεία του ΠΔ 18/1989, όπ.π., σελ. 368, Την ίδια άποψη αναφέρει και ο Πυργάκης «Δεν αρκεί η ιδιότητα του πολίτη για τη θεμελίωση προσωπικού εννόμου συμφέροντος, ιδίως εφόσον επικαλούνται την τήρηση της νομιμότητας» βλ. Δημήτριος Πυργάκης, Το έννομο συμφέρον στη διοικητική δίκη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νομική Βιβλιοθήκη 2017, σελ. 97 (CE 6.10.1965 Marcy, Rec. Σελ. 493, 23.09.1983)

¹⁴⁸⁵ Code de l'environnement L. 142-2, <https://www.legifrance.gouv.fr> (πρόσβαση 14-09-2019) « Les associations agréées mentionnées à l'article L. 141-2 peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'eau, de l'air, des sols, des sites et paysages, à l'urbanisme, ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions et les nuisances, la sûreté nucléaire et la radioprotection, les pratiques commerciales et les publicités trompeuses ou de nature à induire en erreur quand ces pratiques et publicités comportent des indications environnementales ainsi qu'aux textes pris pour leur application».

¹⁴⁸⁶ Mathilde Boutonnet, Rubrique de jurisprudence civile 2 de partie : le contentieux extra contractuel (Juin 2012 - Juin 2013), Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel, Τεύχος 48, Wolters Kluwer 1^η Νοεμβρίου 2013, <https://www.lamyline.fr> (τ. πρόσβαση στις 12-09-2019)

¹⁴⁸⁷ Mathilde Boutonnet, όπ.π. «En l'espèce (Cass., 20 nov. 2012, n° 11-21.382 ; Cass., 20 nov. 2012, n° 11-19562), le prévenu tentait d'échapper à sa responsabilité en faisant valoir que, l'infraction ayant cessé au jour de l'introduction de la demande en justice, l'association de protection de l'environnement ne pouvait justifier d'un intérêt actuel à agir en réparation du préjudice invoqué. La Cour de cassation ne l'entend pas ainsi et affirme dans les deux arrêts : "Qu'en statuant ainsi, alors que la cessation, au jour de la demande, de l'atteinte portée aux intérêts collectifs qu'une association a pour objet de défendre ne fait pas disparaître l'intérêt à agir en réparation d'un dommage causé par cette atteinte, la cour d'appel a violé les textes susvisés", à savoir les articles 1382 du Code civil, L. 142-2 du Code de l'environnement et 30 et 31 du Code de procédure civile. Indifférente à l'absence d'atteinte à l'environnement et à la régularisation de la situation avant la date de l'assignation, la Cour de cassation affiche donc clairement sa volonté d'offrir un pouvoir important aux associations de protection de l'environnement par le biais processuel de l'action civile et substantiel du préjudice moral. »

¹⁴⁸⁸ Loi n° 2016-1547, 18 nov. 2016, JO 19 nov.

αγωγές ομάδων («*actions de groupe*») σε διοικητικά θέματα, όταν πολλά άτομα τα οποία βρίσκονται σε παρόμοια κατάσταση υπόκεινται σε μία ζημία που προκαλείται από ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή από ένα ιδιωτικού δικαίου νομικό πρόσωπο, επιφορτισμένο με έργο δημοσίου συμφέροντος¹⁴⁸⁹. Οι «σωρευτικές» αυτές αγωγές, όπως θα μπορούσαμε να τις χαρακτηρίσουμε στην Ελλάδα, αφορούν στην ύλη «της καταπολέμησης των διακρίσεων, τις παραβιάσεις της προστασίας των προσωπικών δεδομένων, τις παραβιάσεις και την αποκατάσταση των ζημιών που προκλήθηκαν από τη ζημία στο περιβάλλον και την αποζημίωση για τις συνέπειες των κινδύνων για την υγεία»¹⁴⁹⁰.

Έννομο συμφέρον για αυτές τις αγωγές έχουν «μόνο οι εγκεκριμένες ενώσεις και οι ενώσεις που έχουν δηλωθεί, τακτικά τουλάχιστον, εδώ και πέντε έτη, σκοπός των οποίων είναι η υπεράσπιση των συμφερόντων που έχουν παραβιαστεί»¹⁴⁹¹.

Η νομοθετική αυτή επιλογή, ενδεχομένως, αποσκοπεί στο να αποφευχθεί ένας κίνδυνος κατάχρησης. Με τον ίδιο νόμο, επιπλέον, θεσπίστηκε ένα πλαίσιο για τις αγωγές αναγνώρισης δικαιωμάτων («*action en reconnaissance de droits*») ενώπιον του διοικητικού δικαστή. Συγκεκριμένα, ο νόμος αυτός επιτρέπει σε ένωση που έχει δηλωθεί και συσταθεί νόμιμα, ή σε ένα επαγγελματικό συνδικάτο, να υποβάλει αίτηση αναγνώρισης ατομικών δικαιωμάτων που απορρέουν από την εφαρμογή του νόμου ή του κανονισμού υπέρ μιας απροσδιόριστης ομάδας προσώπων που έχουν το ίδιο συμφέρον, υπό την προϋπόθεση ότι ο καταστατικός τους σκοπός περιλαμβάνει την υπεράσπιση των εν λόγω συμφερόντων.

Αυτή η αγωγή μπορεί να αποβλέπει στην απαίτηση ενός ποσού για το οποίο υπάρχει νόμιμη υποχρέωση ή στην απαλλαγή από ένα ποσό που αξιώνεται παράνομα, αλλά δεν μπορεί «να τείνει στην αναγνώριση της ζημίας»¹⁴⁹², η οποία αποτελεί αντικείμενο της «αγωγής

¹⁴⁸⁹ Βλ. François-Julien Laferrière, Dossier 220 La recevabilité des recours, Dalloz professionnels Pratique du contentieux administratif, juin 2018 (synthèse d'actualité : février 2020) www.dalloz.fr (τ.πρόσβαση στις 27-04-2020), καθώς και Code de Justice Administrative Article L77-10-3-[Créé par LOI n°2016-1547 du 18 novembre 2016] art. 85 <https://www.legifrance.gouv.fr> (τ. πρόσβαση στις 01-05-2019) «*Lorsque plusieurs personnes, placées dans une situation similaire, subissent un dommage causé par une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, ayant pour cause commune un manquement de même nature à ses obligations légales ou contractuelles, une action de groupe peut être exercée en justice au vu des cas individuels présentés par le demandeur.*

Cette action peut être exercée en vue soit de la cessation du manquement mentionné au premier alinéa, soit de l'engagement de la responsabilité de la personne ayant causé le dommage afin d'obtenir la réparation des préjudices subis, soit de ces deux fins.»

¹⁴⁹⁰ Βλ. François Julien-Laferrière, όπ.π. και Code de Justice Administrative Article L77-10-1-Créé par LOI n°2016-1547 du 18 novembre 2016 - art. 85 <https://www.legifrance.gouv.fr> (τ. πρόσβαση στις 01-05-2019)

¹⁴⁹¹ Βλ. François Julien-Laferrière, όπ.π. και Code de Justice Administrative- Article L77-10-4 -Créé par LOI n°2016-1547 du 18 novembre 2016 - art. 85 <https://www.legifrance.gouv.fr> (τ. πρόσβαση 01-05-2019) «*Seules les associations agréées et les associations régulièrement déclarées depuis cinq ans au moins et dont l'objet statutaire comporte la défense d'intérêts auxquels il a été porté atteinte peuvent exercer l'action mentionnée à l'article L. 77-10-3. »*

¹⁴⁹² Βλ. François Julien-Laferrière, όπ.π. και Code de Justice Administrative- Article L77-12-1 Créé par LOI n°2016-1547 du 18 novembre 2016 - art. 93 <https://www.legifrance.gouv.fr> (τ. πρόσβαση 01-05-2019) «*L' action en reconnaissance de droits permet à une association régulièrement déclarée ou à un syndicat professionnel régulièrement constitué de déposer une requête tendant à la reconnaissance de droits individuels résultant de l'application de la loi ou du règlement en faveur d'un groupe indéterminé de personnes ayant le même intérêt, à la condition que leur objet statutaire comporte la défense dudit intérêt. Elle peut tendre au bénéfice d'une somme d'argent légalement due ou à la décharge d'une somme d'argent illégalement réclamée. Elle ne peut tendre à la reconnaissance d'un préjudice.*

Le groupe d'intérêt en faveur duquel l'action est présentée est caractérisé par l'identité de la situation juridique de ses membres. Il est nécessairement délimité par les personnes morales de droit public ou les organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public mis en cause.

L'action collective est présentée, instruite et jugée selon les dispositions du présent code, sous réserve du présent chapitre»

ομάδων»¹⁴⁹³. Ωστόσο, σύντομα παρατηρήθηκε ότι ορισμένες ενώσεις δημιουργήθηκαν αποκλειστικά, για να υπερασπιστούν καθαρά ιδιωτικά συμφέροντα. Επιπλέον, έγινε αντιληπτό ότι συγκεκριμένες εξ αυτών υιοθέτησαν μια συστηματική «πολιτική» προσφυγής¹⁴⁹⁴. Ο διοικητικός δικαστής έτσι κατέστη «αυστηρότερος» και έθεσε τις εξής προϋποθέσεις: α) Η υπό κρίση πράξη να έγκειται εντός του γεωγραφικού πεδίου της προσφεύγουσας ένωσης (π.χ. μια περιφερειακή ή εθνική ένωση δεν έχει συμφέρον να προσβάλει μία οικοδομική άδεια) και β) να αποδεικνύεται ότι υπονομεύονται πραγματικά τα συμφέροντα τα οποία η ένωση έχει ως στόχο να προστατεύσει με το καταστατικό της¹⁴⁹⁵.

2.4.2.3. Νομολογικός καθορισμός των προϋποθέσεων θεμελίωσης αστικής ευθύνης του Δημοσίου λόγω διαβούλευσης

Η εξωσυμβατική ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση, λόγω διαβούλευσης, δύσκολα θεμελιώνεται. Το γεγονός αυτό φαίνεται να σχετίζεται αφενός με το εύρος προϋποθέσεων θεμελίωσης του στοιχείου του παρανόμου, αφετέρου με τη δυσκολία να συνδεθεί η αιτιότητα της ζημίας με τη συμμετοχή στη λήψη δημόσιας απόφασης.

Σε πρώτο επίπεδο, ως προς την προϋπόθεση της παρανομίας, αυτή θεμελιώνεται δύσκολα, όταν το εύρος της διακριτικής ευχέρειας των αρχών, κατά τη διεξαγωγή διαδικασίας διαβούλευσης, είναι μεγάλο. Για παράδειγμα, στη γνωστή απόφαση HATTON κ.ά. κατά Η.Β., παρόλο που, εν τέλει, κρίθηκε από το ΕΔΑΔ ότι το Η.Β. προέβη σε παραβίαση του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής, εντούτοις θεωρήθηκε ότι δε συνέτρεχε παραβίαση το άρθρου 8 της ΕΣΔΑ, επειδή οι δημόσιες αρχές κινήθηκαν εντός του εύρους των αρμοδιοτήτων τους, όταν διεξήγαγαν τη σχετική διαδικασία διαβούλευσης¹⁴⁹⁶.

Ο δεύτερος παράγοντας της συνάρτησης αυτής εξαρτάται από το αυξημένο βάρος απόδειξης της πλημμέλειας. Ενδεικτική είναι η νομολογία του ΔΕΕ, με την υπόθεση Atlanta AG κ.ά. κατά Ευρωπαϊκής Κοινότητας¹⁴⁹⁷. Στην υπόθεση αυτή, οι ενάγουσες υποστήριξαν ότι είχαν «νόμιμη προσδοκία» για ακρόαση από την Επιτροπή, πριν τη λήψη του Κανονισμού 404/93 του Συμβουλίου, της 13ης Φεβρουαρίου 1993, ο οποίος αφορούσε την κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα της μπανάνας. Οι ενάγουσες, αιτούμενες τροποποίηση του κανονισμού και αποζημίωση για τη ζημία που υπέστησαν, επικαλέστηκαν παραβίαση των δικαιωμάτων άμυνας και, συγκεκριμένα, του δικαιώματος ακρόασης, στα πλαίσια διοικητικών διαδικασιών δυναμένων να καταλήξουν σε επιβολή κυρώσεων ή σε λήψη άλλων μέτρων, καθώς, πριν από την έκδοση του Κανονισμού 404/93, η Επιτροπή είχε θέσει ως προϋπόθεση, για την ακρόαση των επιχειρηματιών, να μιλήσουν όλοι «με μία και μόνη φωνή»¹⁴⁹⁸.

Αυτή η προϋπόθεση, όμως, ήταν, σύμφωνα με τις ενάγουσες, αδύνατον να εκπληρωθεί, λόγω των αντιτιθέμενων συμφερόντων των διαφόρων επιχειρηματιών. Υπό τις περιστάσεις

¹⁴⁹³ François Julien-Laferrière, όπ.π.

¹⁴⁹⁴ Lauriane Josende, Urbanisme : contentieux des autorisations d'occupation, Répertoire de contentieux administratif, εκδ. Dalloz Ιανουάριος 2015 <https://www.dalloz.fr> (τ. πρόσβαση στις 29-05-2019)

¹⁴⁹⁵ Ibid

¹⁴⁹⁶ ΕΔΑΔ, HATTON AND OTHERS V. THE UNITED KINGDOM, υπ' αριθμ. αίτηση 36022/97, απόφαση της 8 Ιουλίου 2003 σκ. 129,130 «129. In these circumstances the Court does not find that, in substance, the authorities overstepped their margin of appreciation by failing to strike a fair balance between the right of the individuals affected by those regulations to respect for their private life and home and the conflicting interests of others and of the community as a whole, nor does it find that there have been fundamental procedural flaws in the preparation of the 1993 regulations on limitations for night flights. 130. There has accordingly been no violation of Article 8 of the Convention.»

¹⁴⁹⁷ Δ.Ε.Κ. Atlanta AG και άλλοι κατά Ευρωπαϊκής Κοινότητας, C-104/97, όπ.π.

¹⁴⁹⁸ Carol Harlow και Richard Rawlings, Process and Procedure in EU Administration, όπ.π., σελ.112

αυτές, υποστηρίχθηκε ότι η Επιτροπή δεν άκουσε τις ενάγουσες. Αυτό είχε ως συνέπεια ότι τα κοινοτικά όργανα παρέλειψαν παντελώς να λάβουν υπόψη την ιδιαίτερη κατάσταση μιας σαφώς διακριτής κατηγορίας επιχειρηματιών¹⁴⁹⁹.

Ωστόσο, το Δικαστήριο έκρινε ότι «όσον αφορά τα δικαιώματα άμυνας, στα πλαίσια διαδικασίας εκδόσεως κοινοτικής πράξεως βασιζομένης σε άρθρο της Συνθήκης, οι μόνες υποχρεώσεις διαβουλεύσεως που υπέχει ο κοινοτικός νομοθέτης είναι εκείνες που επιβάλλει το σχετικό άρθρο, το δε δικαίωμα ακροάσεως στο πλαίσιο διοικητικής διαδικασίας που αφορά ορισμένο πρόσωπο δεν μπορεί να μεταφερθεί στο πλαίσιο μιας νομοθετικής διαδικασίας η οποία καταλήγει στη λήψη μέτρων γενικής ισχύος»¹⁵⁰⁰ και ότι «η προσφεύγουσα δεν απέδειξε ότι το Συμβούλιο είχε λάβει μέτρα καταφανώς απρόσφορα ή είχε προβεί σε καταφανώς εσφαλμένη εκτίμηση των στοιχείων που διέθετε κατά τον χρόνο θεσπίσεως της ρυθμίσεως»¹⁵⁰¹.

Όπως παρατηρήθηκε, εν προκειμένω, από σχολιαστές της υπόθεσης «Το έννομο συμφέρον δεν είναι το μόνο εμπόδιο που ανυψώθηκε από το ΔΕΕ στις υποθέσεις διαβούλευσης»¹⁵⁰². Η νομολογία αυτή, μάλλον, ορθά επικρίθηκε από τη θεωρία. Κατά τον Χάμπερμας, μία δικαστική απόφαση πρέπει να είναι «δίκαιη, ακριβής και λογική». ¹⁵⁰³ Η εξισορρόπηση δε του νοήματος, μεταξύ της περιγραφής των γεγονότων και της περιγραφής της διάρθρωσης, αποτελεί το αναγκαίο στοιχείο με το οποίο επαληθεύεται αυτός ο κανόνας αξιολόγησης¹⁵⁰⁴.

Συνοπτικά, ο δικαστικός λόγος και δη το διατακτικό μίας απόφασης συμπυκνώνουν ισχυρισμούς που αφορούν σε γέννηση «δικαιωμάτων» και «αξιώσεων». Προκειμένου, λοιπόν, να κριθεί αν η διάρθρωση της συλλογιστικής του δικανικού λόγου είναι ακριβής, για την ερμηνεία του στοιχείου του παρανόμου στην παρούσα απόφαση, είναι, σε πρώτο βαθμό, αναγκαίο να διευκρινιστεί η έννοια του «δικαιώματος» και η έννοια της «αξίωσης». Κοινωνιολογικά¹⁵⁰⁵, το δικαίωμα αντικατοπτρίζει τη διεκδίκηση σε κάτι ή τη διεκδίκηση να είσαι ελεύθερος από κάτι, γεγονός που κρίνεται σε επίπεδο αρχής. Η αξίωση απεικονίζει τα στοιχεία εκείνα τα οποία πρέπει να παρέχονται ή να παρακρατούνται από ένα άτομο, για να μπορέσει τούτο πραγματώσει το δικαίωμά του, μέσα στο πλαίσιο των θεσμών ή των κοινωνικών κανόνων¹⁵⁰⁶.

¹⁴⁹⁹ Πρωτοδικείο, Atlanta AG και άλλοι κατά Ευρωπαϊκής Κοινότητας, T-521/93, Απόφαση του Πρωτοδικείου (τέταρτο πενταμελές τμήμα) της 11ης Δεκεμβρίου 1996, ECLI: ECLI:EU:T:1996:184 σκ. 65

¹⁵⁰⁰ Ibid, Περίληψη <https://eur-lex.europa.eu/> (τ. πρόσβαση στις 25-01-2019)

¹⁵⁰¹ ΔΕΚ Atlanta AG και άλλοι κατά Ευρωπαϊκής Κοινότητας C-104/97, απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 1999, όπ.π., σκ. 73

¹⁵⁰² Carol Harlow και Richard Rawlings, Process and Procedure in EU Administration, όπ.π., σελ.112

¹⁵⁰³ Alfred Philips, Lawyer's Language-How and why legal language is different, εκδ. Routledge London and New York 2003, σελ. 159

¹⁵⁰⁴ Alfred Philips, όπ.π. σελ.152-153

¹⁵⁰⁵ Χαρακτηριστική για τη διάκριση αυτών των όρων και τον τρόπο με τον οποίο αυτές διατρέχουν τις κοινωνικές αρχές, είναι η κοινωνιολογική προσέγγιση του Touraine, η οποία είχε σημαντικό αντίκτυπο και στη σχετική αναπτυχθείσα ανθρωπολογική βιβλιογραφία Βλ. «Touraine was arguing that rights, claims and entitlements have hitherto been linked in a process of building social norms in relation to non-social principles, and that this process may now have had its day. Rights and claims, he suggested, appeal to non-social principles. Entitlements refer to the recognition of these within institutions and social norms. In the process of recognition, the mutual contradictions between the different economic, legal/political and cultural elaborations quickly reveal their social and contingent nature, yet appeal is made to their non-social nature in emergent struggles» Βλ. ενδεικτικά James Fairhead, Rights, Claims and Entitlements, Anthropology Today, Τόμος. 17, Τεύχος 4 εκδ. Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland Αύγουστος 2001, <https://www.jstor.org/stable/4326182> (τ. πρόσβαση στις 20-01-2019), σελ. 26-28

¹⁵⁰⁶ James Fairhead, Rights, Claims and Entitlements, Anthropology Today, όπ.π.

Όσον αφορά στα υπό κρίση στοιχεία, «τα απρόσφορα μέτρα» αφορούν στη θεμελίωση αξιώσεων ή δε «εσφαλμένη εκτίμηση των στοιχείων για τη θέσπιση ρυθμίσεως» στη θεμελίωση δικαιώματος. Η λέξη «καταφανώς» υποδεικνύει συλλογισμό με αναγωγή στην αρχή της αναλογικότητας. Κατά τη διάρθρωση ενός «κλάσματος» αναλογικής σχέσης, η αξίωση έχει το ρόλο του μέσου-αριθμητή, το δε δικαίωμα στη συμμετοχή λαμβάνει τη θέση του σκοπού-παρονομαστή. Επομένως, γεννάται εύλογα ένα ερώτημα: Είναι ορθό το δικαστήριο να μιλά για «καταφανώς εσφαλμένη εκτίμηση των στοιχείων για τη θέσπιση ρυθμίσεως», όταν σε προηγούμενη σκέψη, μάλιστα, έχει παραδεχτεί ότι το δικαίωμα αυτό υφίσταται;

Σύμφωνα, συγκεκριμένα, με την απόφαση αυτή¹⁵⁰⁷: «Το Πρωτοδικείο υπενθυμίζει επίσης ότι στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας της Κοινότητας χωρεί διαβούλευση με τους εκπροσώπους των διαφόρων κατηγοριών της οικονομικής και της κοινωνικής ζωής υπό τη μορφή διαβουλεύσεως με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Εν προκειμένω, πραγματοποιήθηκε η διαβούλευση με το Κοινοβούλιο και την εν λόγω Επιτροπή πριν από την έκδοση του κανονισμού 404/93, όπως προβλέπει η Συνθήκη.

Το Πρωτοδικείο εκτιμά ότι, αντίθετα προς την ανάλυση στην οποία προέβησαν οι ενάγουσες, η Επιτροπή δεν είχε υποχρέωση να προβεί σε περαιτέρω διαβούλευση με τις διάφορες κατηγορίες επιχειρηματιών τους οποίους αφορούσε η κοινοτική αγορά της μπανάνας. **Ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί κάλλιστα να λάβει υπόψη την ιδιαίτερη κατάσταση διαφορετικών κατηγοριών επιχειρηματιών χωρίς να τους ακούσει έναν προς έναν.** Συναφώς, το Πρωτοδικείο υπενθυμίζει ότι στην προπαρατεθείσα απόφαση Γερμανία κατά Συμβουλίου το Δικαστήριο έκρινε ότι η προσφεύγουσα δεν απέδειξε ότι το Συμβούλιο είχε λάβει μέτρα καταφανώς απρόσφορα ή είχε προβεί σε καταφανώς εσφαλμένη εκτίμηση των στοιχείων που διέθετε κατά τον χρόνο θεσπίσεως της ρυθμίσεως. **Δεδομένου ότι ο κανονισμός 404/93 περιέχει διατάξεις αφορώσες τους επιχειρηματίες που εμπορεύονται μπανάνες τρίτων χωρών, το Δικαστήριο έχει επομένως ήδη αναγνωρίσει εμμέσως ότι ο κοινοτικός νομοθέτης δεν παρέλειψε να λάβει υπόψη τα συμφέροντα αυτής της κατηγορίας των επιχειρηματιών.»**

Στο δικανικό αυτό συλλογισμό εντοπίζονται δύο διαρθρωτικά στοιχεία: α) Η σύγκριση της μη ακρόασης, ως αξίωσης, με το δικαίωμα στη διαβούλευση, ως σκοπό («**κάλλιστα μπορεί να λάβει υπόψη**») και β) το έμμεσο στοιχείο της αναγνώρισης της άσκησης του διαδικαστικού αυτού δικαιώματος εκ του φερομένου ως αποτελέσματος της άσκησης του. Και τα δύο αυτά στοιχεία παρουσιάζουν προβλήματα.

Ως προς το πρώτο στοιχείο, σε ένα κλάσμα στο οποίο αριθμητής είναι μηδέν, μηδέν θα είναι και το αποτέλεσμα της διαίρεσης. Η μηδενική ακρόαση συνεπάγεται, καταρχήν, μη άσκηση του δικαιώματος και στέρησή του από το διοικούμενο. Το να ληφθούν, όμως, υπόψη από το δικαστή, άλλα στοιχεία, δηλαδή αξιώσεις, που πιστοποιούν ότι το δικαίωμα πραγματώθηκε και που υποκαθιστούν έτσι την παραγκωνισθείσα αξίωση, αυτό συνιστά, από πρώτη άποψη, ένα δόκιμο επιχείρημα.

Ωστόσο, όταν αυτό συμβαίνει, ο δικαστής, για να είναι πλήρης ο συλλογισμός του, πρέπει να εξετάσει αν αυτός που φέρει τη σχετική υποχρέωση πήρε όλα τα αναγκαία και κατάλληλα μέτρα, για να μη στερήσει το διοικούμενο από το διαδικαστικό δικαίωμα. Το βάρος απόδειξης, εν προκειμένω, εναπόκειται στη διοίκηση η οποία έχει και τη σχετική υποχρέωση, όπως αναγνωρίστηκε στην προηγούμενη σκέψη της απόφασης. Σφάλλει, λοιπόν, το Δικαστήριο, όταν δεν εξετάζει αναλυτικά τη λήψη ή μη των μέτρων ως υποχρέωση της διοίκησης και κατά

¹⁵⁰⁷ ΔΕΚ Atlanta AG και άλλοι κατά Ευρωπαϊκής Κοινότητας C-104/97, απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 1999, ό.π., σκ. 72 και 73

συνέπεια, μεταφέρει το βάρος της απόδειξης στο διάδικο που πρωταρχικά στερήθηκε το δικαίωμά του.

Ως προς το δεύτερο στοιχείο του συλλογισμού, το ότι εμπεριέχονται διατάξεις για τις οποίες έπρεπε να γίνει διαβούλευση, δεν αποδεικνύει ότι τηρήθηκε ορθά η σχετική διαδικασία και ότι το αποτέλεσμα αυτής είχε ορθό περιεχόμενο. Το κριτήριο το οποίο έχει αναδείξει η διοικητική ιδίως νομολογία, για την ύπαρξη ή μη των διαδικαστικών δικαιωμάτων, είναι η εκτίμηση της επίπτωσης αυτών στο περιεχόμενο μιας απόφασης η οποία απονέμει ή όχι κατ' ουσίαν ένα δικαίωμα και η θέση τους ως εγγύηση ύπαρξης ενός ουσιαστικού δικαιώματος. Τα διαδικαστικά δικαιώματα είθισται να χρησιμοποιούνται ως εργαλεία διάρθρωσης ενός συλλογισμού της Διοίκησης, σε αντίθεση με τα ουσιαστικά τα οποία συνήθως αναζητούνται ως το αποτέλεσμα αυτού. Επιπλέον, η λέξη «έμμεσο» αυτομάτως αποδεικνύει ότι υπάρχουν πρόσθετα στοιχεία του συλλογισμού, τα οποία πρέπει να ληφθούν υπόψη. Ως εκ τούτου, η έμμεση αναγνώριση δε θεμελιώνει ένα επιχείρημα ως προκείμενη πρόταση από μόνη της. Απουσιάζει, δηλαδή, η επαρκής αιτιολόγηση.

Η δε γλώσσα που χρησιμοποιείται στο δικανικό λόγο των υπό κρίση σκέψεων της απόφασης αυτής χρήζει πρόσθετης κριτικής. Λέξεις, όπως «*κάλλιστα*» και «*καταφανώς*», έχουν έντονο επικοινωνιακό χρώμα. Η χρήση τέτοιων λέξεων στη νομική γλώσσα και δη στη γλώσσα των δικαστικών αποφάσεων θα πρέπει να γίνει με μετριοπάθεια¹⁵⁰⁸. Το νομικό γλωσσικό πλαίσιο φέρει μία έντονα συνεκτική λειτουργία μέσα σε μια κοινωνία¹⁵⁰⁹.

Αναφορικά με τη δυσκολία θεμελίωσης αιτιώδους σύνδεσης, αυτή απορρέει καταρχήν από το γεγονός ότι η δημόσια διαβούλευση είναι πρώιμο στάδιο της διοικητικής δράσης, όπως ήδη αναφέρθηκε. Ενδεικτικά, κυρίως σε περιπτώσεις που προβλέπεται δικαίωμα για αποζημίωση εκ του νόμου, όπως στην περίπτωση της απαλλοτρίωσης στη γαλλική έννομη τάξη, που εκδίδεται κατόπιν διαδικασίας δημόσιας έρευνας, εκεί η νομολογία επισημαίνει ότι «*οι ανακρίβειες, οι παραλείψεις ή ανεπάρκειες μιας δημόσιας έρευνας δε δύνανται να καταστήσουν πλημμελή τη διαδικασία και να γεννήσουν παρανομία της απόφασης που λήφθηκε κατόπιν αυτής της έρευνας παρά μόνο αν μπόρεσαν να έχουν ως αποτέλεσμα να βλάψουν την πλήρη πληροφόρηση του πληθυσμού ή αν ήταν στη φύση τους να ασκήσουν μια επιρροή στην απόφαση της διοικητικής αρχής*»¹⁵¹⁰.

Σε δεύτερο επίπεδο, αποτυπώνεται μία τάση της νομολογίας να αναφέρεται «*παρεμπιπτόντως*» στη διεξαγωγή διαβούλευσης σε περίπτωση αναζήτησης της θεμελίωσης

¹⁵⁰⁸ Ιδίως η λέξη «*καταφανώς*» μπορεί να δώσει την εντύπωση στο σύνολο των διαδίκων, που αφορά η υπόθεση ότι υπάρχει ένα κραυγαλέο λάθος, στον τρόπο με τον οποίο η διαδικασία γίνεται αντιληπτή από πλευράς τους. Με άλλες λέξεις, η γλώσσα της δικαστικής απόφασης είναι υπερβολική. Έπρεπε δηλαδή το δικαστήριο να εκφραστεί με πιο εκλεπτυσμένο τρόπο, ώστε να δώσει ένα μήνυμα με βάση το οποίο και ο μέσος διάδικος θα μπορούσε να αντιληφθεί τον εαυτό του ως λογικό συντάκτη αυτής και να μπορεί αντιληφθεί, γιατί απονεμήθηκε δίκαιο (πράγμα που όμως ούτως ή άλλως δε συνέβη εν προκειμένω) Βλ. Alfred Philips, *όπ.π.*, σελ.152, ο οποίος παραπέμπει σε Χάμπερμας

¹⁵⁰⁹ Όπως επισημαίνει ο Bergman «*η κοινωνική λειτουργία του δικαίου έχει γενικά ανευρεθεί στο κύρος των κανόνων δικαίου, στην ηθική την οποία το δίκαιο αντανακλά, και στη φύση των νομικών θεσμών, αλλά σπάνια στην γλωσσική μορφή του, δηλαδή στο λεξιλόγιο, τη δομή και το ύφος... Σε όλα τα νομικά συστήματα, το δίκαιο ξεκινάει ως μία ομιλούμενη γλώσσα ως μια απάντηση σε μία κοινωνική ανωμαλία και αδικία. Σε σύγκριση με άλλες γλώσσες, η νομική γλώσσα αναπτύσσεται με σκοπιμότητα: επεκτείνει ή συστέλλει τα νοήματά της σταδιακά υπό το φως της νέας εμπειρίας. Σε όλα τα ώριμα συστήματα υπάρχει μία τάση, που έχει δημιουργηθεί από τους επαγγελματίες, οι οποίοι αντιποιοούνται τα κομμάτια του δικαίου, που ακούγονται και γίνονται κατανοητά από τους μη ειδήμονες. Αν αυτές οι ρίζες παραβλεφθούν, ωστόσο, η ενοποιητική δύναμη του δικαίου θα αποδυναμωθεί*» βλ. Harold Bergman (Edited by John Witte), *Law and Language-Effective Symbols of Community*, εκδ. Cambridge University Press 2013, σελ. 151-152

¹⁵¹⁰ Βλ., CAA de Nantes, 2ème chambre, υπ' αριθμ.16NT03709 απόφαση της 26ης Δεκεμβρίου 2018, σκ. 8, CAA de Bordeaux, 5ème chambre - formation à 3, υπ' αριθμ. 16BX01904 απόφαση της 20^{ης} Νοεμβρίου 2018, σκ.10

αστικής ευθύνης του Δημοσίου. Στην ελληνική νομολογία, προς στιγμή, δεν έχει ανευρεθεί κάποια απόφαση επί του ερωτήματος θεμελίωσης αστικής ευθύνης του Δημοσίου, λόγω πλημμέλειας στη δημόσια διαβούλευση. Καταγράφεται, όμως, μία παρεμπίπτουσα αναφορά στην εκ του νόμου υποχρέωση για διαβούλευση, χωρίς όμως το σκεπτικό των αποφάσεων να υπεισέρχεται σε βάθος ως προς τη διαδικασία αυτή, όταν ο Δικαστής έχει να αντιμετωπίσει το ειδικότερο ζήτημα της αστικής ευθύνης του Δημοσίου από νομοθέτηση ή παράλειψη αυτής. Χαρακτηριστικές είναι οι αποφάσεις ΣτΕ 3410/2014 και ΣτΕ Ολ 734/2016, που αφορούν στη νομιμότητα περικοπής των απονεμόμενων ασφαλιστικών παροχών και συγκεκριμένα περικοπής των συντάξεων και μείωσης του εφάπαξ βοηθήματος αντιστοίχως με τους νόμους 4024/2011 και 4093/2012. Αναλυτικά, με βάση το σκεπτικό των εν λόγω αποφάσεων: **«από την εκ μέρους της πολιτείας νομοθέτηση με τα αρμόδια αυτής όργανα ή από την παράλειψη των οργάνων αυτών να νομοθετήσουν στοιχειοθετείται ευθύνη προς αποζημίωση μόνο όταν από τη νομοθέτηση ή την παράλειψη νομοθετήσεως γεννάται αντίθεση προς κανόνες δικαίου υπέρτερης τυπικής ισχύος. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση του ζημιωθέντος γεννάται μόνο αν οι επιζήμιες συνέπειες επέρχονται απευθείας από την επίμαχη διάταξη, πριν δε και ανεξάρτητα από οποιαδήποτε εφαρμογή της με πράξη της Διοικήσεως. Στις λοιπές περιπτώσεις, κατά τις οποίες οι επιζήμιες συνέπειες επέρχονται από την εφαρμογή του πιο πάνω κανόνα δικαίου, δηλαδή από την πράξη της Διοικήσεως που τον εφαρμόζει στην ατομική περίπτωση, η ευθύνη έναντι του ζημιωθέντος προκύπτει όχι από τον κανόνα δικαίου, αλλά από την τελευταία αυτή πράξη»¹⁵¹¹.**

Οι αποφάσεις αυτές κάνουν, επίσης, μνεία στην εκ του νόμου υποχρέωση για δημόσια διαβούλευση του Μεσοπρόθεσμου Στρατηγικού Σχεδίου, με το κείμενο του σκεπτικού σε χρόνο μέλλοντα (*«Το σχέδιο στρατηγικής θα δημοσιευθεί για δημόσια διαβούλευση πριν από το τέλος Μαρτίου»¹⁵¹²*), χωρίς όμως έκτοτε να επανέρχονται στο εν λόγω ζήτημα, εξετάζοντας τις προϋποθέσεις τήρησης της δημόσιας διαβούλευσης, παρότι αναφέρουν την έκδοση του υπό διαβούλευση νόμου.

Επιπρόσθετα, από τη γενικότερη παρατήρηση, κυρίως της γαλλικής νομολογίας, προκύπτει επίσης ένα ενδιαφέρον δεδομένο: το Αίτημα αποζημίωσης φέρεται συνήθως από τους διαδίκους επί ξεχωριστής νομικής βάσης και εξετάζεται διακριτά σε σχέση με τα αιτήματα που αναγνωρίζονται, λόγω πλημμέλειας στη διαβούλευση¹⁵¹³, παρότι αυτά μπορεί να σωρεύονται στην ίδια αίτηση.

Ενδεικτικά, το Conseil Constitutionnel στην υπόθεση Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère, κλήθηκε στο πλαίσιο μίας QPC να κρίνει επί της συνταγματικότητας των διατάξεων του νόμου υπ' αριθ. 2006-1772 της 30ης Δεκεμβρίου 2006 για το νερό και τα υδάτινα περιβάλλοντα. Οι αιτούμενοι επικαλέστηκαν παραβίαση της αρχής της συμμετοχής του κοινού, την οποία εγγυάται το άρθρο 7 του Περιβαλλοντικού Χάρτη, διότι ο νομοθέτης δεν καθόρισε τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες θα μπορούσε να ασκηθεί το δικαίωμα συμμετοχής του κοινού στην οριοθέτηση των ζωνών προστασίας των λεκανών απορροής για την άντληση πόσιμου νερού και της θέσπισης ενός προγράμματος δράσεων στο εσωτερικό αυτών των λεκανών. Επικαλέστηκαν, επίσης, ότι ο νομοθέτης παραβίασε την ισότητα ενώπιον του νόμου και των κοινών βαρών και του δικαιώματος ιδιοκτησίας, καθώς δεν προέβλεψε

¹⁵¹¹ ΣτΕΟλ 734/2016 σκ. 10, ΣτΕ 3410/2014 σκ. 6

¹⁵¹² ΣτΕΟλ 734/2016 σκ. 16, ΣτΕ 3410/2014 σκ. 11

¹⁵¹³ Βλ. ενδεικτικά CE 6ème - 1ère chambres réunies, απόφαση υπ' αριθμ. 396801 της 9ης Οκτωβρίου 2017, CC απόφαση υπ' αριθμ. 2014-411 QPC της 9ης Σεπτεμβρίου 2014

αποζημίωση στους ιδιοκτήτες και εκμεταλλευόμενους τα γήπεδα που συμπεριλαμβάνονται στις περιοχές αυτές και επέβαλε περιορισμούς στη χρήση τους και τέλος, ότι ο νομοθέτης δεν είχε καθορίσει με επαρκή ακρίβεια το περιεχόμενο των επίδικων διατάξεων¹⁵¹⁴.

Το Conseil Constitutionnel έκρινε στην περίπτωση αυτή ότι ο νομοθέτης παραβίασε τα όρια της αρμοδιότητάς του, κατά την επεξεργασία των διατάξεων περί συμμετοχής του κοινού, κηρύσσοντας τις διατάξεις αντισυνταγματικές *ex nunc*, χωρίς να εξετάσει για λόγους λυσιτέλειας τους υπόλοιπους ισχυρισμούς¹⁵¹⁵.

Σημειωτέο δε, τέλος, ότι σε επίπεδο ελληνικής νομολογίας δεν έχουν εντοπιστεί μέχρι στιγμής περιπτώσεις αρνητικών προϋποθέσεων αστικής ευθύνης του Δημοσίου, λόγω διαβούλευσης, όπως η θεμελίωση συντρέχοντος πταίσματος. Το γεγονός αυτό δεν εκπλήσσει, αφού, όπως επισημάνθηκε, δεν υπάρχει σχετική νομολογία και για τις θετικές προϋποθέσεις θεμελίωσης αστικής ευθύνης. Εντοπίζονται, όμως, στο πλαίσιο της έρευνας για ακύρωση διοικητικής πράξης, λόγω διαβούλευσης, δικονομικοί κανόνες ως προς το παραδεκτό, που η λογική τους μοιάζει εν μέρει με τη λογική του συντρέχοντος σφάλματος. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη νομολογία, λόγοι ακύρωσης που δεν προβλήθηκαν κατά το στάδιο της διαβούλευσης δεν μπορούν να προβληθούν παραδεκτά με την αίτηση ακύρωσης¹⁵¹⁶.

2.4.2.4. Οι ουσιαστικές προϋποθέσεις θεμελίωσης αστικής ευθύνης του Δημοσίου, λόγω διαβούλευσης: ένα γόνιμο έδαφος;

Η επεξεργασία του ερωτήματος αστικής ευθύνης Δημοσίου, λόγω παραβίασης του δικαιώματος στη διαβούλευση από την ελληνική νομολογία, βρίσκεται σε εμβρυϊκό στάδιο. Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, λόγω πλημμέλειας στη διαβούλευση, δε θεμελιώνεται εύκολα στη γαλλική και στην ενωσιακή έννομη τάξη επίσης. Το πρόβλημα λοιπόν της κακής νομοθέτησης εν προκειμένω δεν αντιμετωπίζεται, προς στιγμήν, πρωταρχικά μέσω αυτού του μηχανισμού.

Σε μία πρώτη ανάγνωση, η έλλειψη διαμόρφωσης θετικής νομολογίας προς θεμελίωση του δικαιώματος σε αποζημίωση προβληματίζει, καθώς σε ορισμένες περιπτώσεις η «δικαστική σιγή» μπορεί να υποκρύπτει και παραβίαση ενός δικαιώματος¹⁵¹⁷. Αναρωτιέται, δηλαδή, κανείς

¹⁵¹⁴ CC υπ' αριθμ. 2012-270 QPC απόφαση της 27 Ιουλίου 2012 Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère, Σκ. 2 «*Considérant que, selon la fédération requérante, en ne prévoyant pas les conditions dans lesquelles pourra s'exercer le droit de participation du public lors de la délimitation des zones de protection d'aires d'alimentation de captages d'eau potable et l'établissement, à l'intérieur de celles-ci, d'un programme d'actions, les dispositions contestées méconnaissent le principe de participation du public garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement ; qu'en ne prévoyant pas d'indemnisation au profit des propriétaires et exploitants de terrains inclus dans de telles zones et en imposant des restrictions à l'usage de ceux-ci, elles porteraient aussi atteinte à l'égalité devant la loi et les charges publiques, ainsi qu'au droit de propriété ; que le législateur n'aurait pas défini avec suffisamment de précision le champ d'application des dispositions contestées*»

¹⁵¹⁵ CC υπ' αριθμ. 2012-270 QPC απόφαση της 27 Ιουλίου 2012 Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère, Σκ. 7,8,9

¹⁵¹⁶ Γεώργιος Δελλής, «Μεταξύ εξιδανίκευσης και ρεαλισμού: τα διαδικαστικά περιβαλλοντικά δικαιώματα και οι δικονομικές τους προεκτάσεις από τη σκοπιά της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου», ό.π.

¹⁵¹⁷ Η πλειοψηφία του Supreme Court των Η.Π.Α. το 1952 [343 U.S. 451,466,467 (1952)] αποφάσισε ότι δεν υπήρχε καμία παραβίαση του δικαιώματος στην ελευθερία του λόγου όταν η Επιτροπή Δημόσιας Ωφέλειας επέτρεψε στην εταιρεία μεταφοράς της Ουάσιγκτον να παίζει μουσική και να μεταδίδει προπαγάνδα στα τραμ και στα λεωφορεία της. Ο Mr Justice Frankfurter ήταν ένας συστηματικός χρήστης των τραμ της Ουάσιγκτον και ένιωσε τόσο έντονα λόγω της πρακτικής αυτής, που αρνήθηκε να καθίσει και να συμμετάσχει ακούγοντας την υπόθεση επικαλούμενος τη θέση του ως θύμα αυτής της διαφοράς, επισημαίνοντας ότι: «***The JUDICIAL PORCESS demands that a judge move within the framework of relevant legal rules and the covenanted modes of thought for ascertaining them***». Στην απόφαση αυτή του Supreme Court εναντιώθηκε επίσης ο Mr Justice Douglas επικαλούμενος ότι: «***The right to be let alone is indeed the beginning of all freedom... The present case involves a form of coercion to make people listen... The street car audience is a captive audience***» Βλ. Mr Justice Frankfurter και Mr Justice Goggles, Judicial Silence-Public Noise (A statement and a dissent in Public Utilities Commision V.

εύλογα, στην προκείμενη περίπτωση, αν αυτή η έλλειψη ύπαρξης οφείλεται στο ότι το σύνολο των φορέων του δικαιώματος δεν έχει συνειδητοποιήσει ότι φέρει ένα τέτοιο δικαίωμα και γι' αυτό δεν το διεκδικεί. Η σκέψη αυτή προκύπτει, ιδίως από το παράδειγμα της γαλλικής νομολογίας στην οποία, όπως παρατηρήθηκε, το αίτημα αποζημίωσης συνυπάρχει με το αίτημα αναγνώρισης της πλημμέλειας, δε συνδέεται, όμως, με αυτό ούτε φέρεται ενώπιον του δικαστηρίου στο πλαίσιο της ίδιας νομικής βάσης.

Σε κάθε περίπτωση, δε φαίνεται να αξιοποιείται το νομοθετικό σύστημα της εξωσυμβατικής ευθύνης για αποκατάσταση της ζημίας και για πρόληψη αυτής, στο πλαίσιο της διαδικασίας δημόσιας διαβούλευσης. Οι πρωταρχικές αιτίες του φαινομένου αυτού έγκεινται στην εκ πρώτης όψεως μάλλον δυσκολία κυρίως της θεμελίωσης των προϋποθέσεων του παρανόμου κατά τη διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης και στη δυσχέρεια απόδειξης του αιτιώδους συνδέσμου της ζημίας με τη διαδικασία της διαβούλευσης.

Ωστόσο, γενικότερα, όπως προκύπτει μέσα από την παρατήρηση του μηχανισμού της αστικής ευθύνης δημοσίου από διαδικαστική πλημμέλεια, στην Ελλάδα, όπως και σε άλλες ηπειρωτικές έννομες τάξεις, χρειάζεται να διανυθεί μία περίοδος «νομολογικής ωρίμανσης», μέσα στην οποία ενδεχομένως να συνδεθεί η συλλογιστική της τυπικής πλημμέλειας με τον αιτιώδη σύνδεσμο.

Αυτό φαίνεται να έχει τις ρίζες του στη γενικότερη επιφύλαξη που παρατηρείται στην ενσωμάτωση εννοιών του παρανόμου, οι οποίες προέρχονται από το δημόσιο δίκαιο, στο δίκαιο της αδιοπρακτικής ευθύνης, γεγονός που παρατηρείται και στο common law¹⁵¹⁸. Το House of Lords, για παράδειγμα, έχει απορρίψει με την απόφαση Lonrho Ltd κατά Shell Petroleum Co Ltd¹⁵¹⁹ τη νομολογική αρχή ότι «ένα άτομο το οποίο υποφέρει από ζημία ή απώλεια ως αναπόφευκτο γεγονός από μία παράνομη, με πρόθεση και θετική πράξη ενός άλλου, έχει δικαίωμα να αποκαθιστά τις ζημιές από αυτόν τον άλλον», η οποία είχε αποτυπωθεί προγενέστερα με την απόφαση Beaudesert Shire Council κατά Smith¹⁵²⁰. Σε πιο εξειδικευμένο πλαίσιο, παραδείγματα αυτού προκύπτουν κυρίως από τις υποθέσεις αστικής ευθύνης, λόγω παράλειψης δημοσίου οργάνου κατά την άσκηση εποπτικής δράσης¹⁵²¹.

Στην ελληνική έννομη τάξη, συγκεκριμένα, μέχρι το 2000 περίπου, η ύπαρξη μόνον τυπικής πλημμέλειας δεν αρκούσε, για να θεμελιωθεί αστική ευθύνη του Δημοσίου¹⁵²². Το

Pollak), σε Louis Blom-Cooper, *The Language of The Law (An Anthology of Legal Prose)*, εκδ. The BODLEY HEAD London 1965, σελ. 325-327

¹⁵¹⁸ Duncan Fairgrieve, *State Liability in Tort: A Comparative Law Study*, εκδ. Oxford Scholarship Online: Μάρτιος 2012 (Ημερομηνία Έντυπης Έκδοσης: 2003), σελ. 51

¹⁵¹⁹ Duncan Fairgrieve, *όπ.π.*, παραπ. 171 Lonrho Ltd κατά Shell Petroleum Co Ltd (No2 [1982]) AC 173,188

¹⁵²⁰ Duncan Fairgrieve, *όπ.π.*, παραπ. 170 Beaudesert Shire Council κατά Smith (1962) 120 CLR 145. Σημειωτέον ότι οι επισημάνσεις αυτές πρέπει να αναγινώσκονται σε συνδυασμό με την ως άνω γενικότερη αντίληψη περί εφαρμογής του κοινού πλαισίου αδιοπρακτικής ευθύνης στο πλαίσιο των κανόνων αστικής ευθύνης του δημοσίου στο αγγλικό δίκαιο.

¹⁵²¹ Για παράδειγμα, με την Financial and Markets Act 2000 και την Bank of England Bank 1998, μεταβιβάστηκε η αρμοδιότητα τραπεζικής εποπτείας από την Bank of England στην Αρχή Οικονομικών Υπηρεσιών (Financial Services Authority). Στη σχετική αναπτυχθείσα νομολογία τα αγγλικά δικαστήρια κατέληξαν στη διαμόρφωση δύο ιδίως θέσεων: α) ότι η σχέση μεταξύ του καταθέτη και του ρυθμιστή δεν ικανοποιητική εγγύτητα και β) ότι οι εξουσίες του ρυθμιστή δεν ήταν είχαν ως σκοπό να προστατεύσουν τη θέση του ενάγοντος από οικονομικές απώλειες και δεν θα μπορούσε, ως εκ τούτου, να αναγνωριστεί κανένα καθήκον προς επιμέλεια. Αυτά τα δύο εμπόδια, όπως επισημαίνεται, καθιστούν σαφές ότι σχεδόν κάθε υπόθεση που φέρεται σε βάρος ενός τραπεζικού ρυθμιστή, θα αποτύχει Βλ. Cheri Booth QC, Dan Squires, *The Negligence liability of public Authorities*, εκδ. Oxford University Press 2006, σελ.751

¹⁵²² Παναγιώτα Ξυλάκη, *Παρατηρήσεις ΣτΕ 4410/2015, Τμ. Α΄ ΘΠΔΔ Τεύχος 2* εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Φεβρουάριος 2016, σελ. 143

Συμβούλιο της Επικρατείας, όμως, έκτοτε με μία σειρά αποφάσεων¹⁵²³, προσέγγισε ευρύτερα το θέμα της παρανομίας και αποδέχεται, ειδικότερα, ότι τυπική πλημμέλεια διοικητικής πράξης αρκεί να προβληθεί για τη στοιχειοθέτηση αποζημιωτικής κρατικής ευθύνης. Στο χρονικό αυτό σημείο διαπιστώνεται από τη νομολογία ότι η «φύση των τυπικών πλημμελειών, που διαπίστωσε το διοικητικό δικαστήριο, όπως η αναρμοδιότητα του οργάνου που εξέδωσε τη διοικητική πράξη και η έλλειψη αιτιολογίας σ' αυτή, (πλημμέλειες που θα μπορούσαν, ενδεχομένως, να αρθούν με την έκδοση νόμιμης διοικητικής πράξης), δεν είναι ικανή να διασπάσει τον αιτιώδη σύνδεσμο μεταξύ της παράνομης πράξης και της επελθούσης από αυτή ζημίας»¹⁵²⁴.

Διακρίνεται, δηλαδή, ως διαφορετικό το ζήτημα αν μια πλημμέλεια, είτε είναι ουσιαστική είτε τυπική, άγει αιτιωδώς στην προκληθείσα ζημία. Εφόσον με άλλες λέξεις, εφαρμόζεται η διοικητική πράξη, δεν απαιτείται η απόδειξη ύπαρξης ουσιαστικής παρανομίας, καθόσον ουσιαστική και τυπική παρανομία αποτελούν πλέον ισοδύναμες μορφές διοικητικής παρανομίας και αυτοτελείς βάσεις κρατικής ευθύνης¹⁵²⁵. Επισημαίνεται, επιπλέον, από τη νομολογία ότι «εάν διοικητική πράξη ακυρωθεί λόγω τυπικών πλημμελειών, εξακολουθεί και στην περίπτωση αυτή να υφίσταται ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της εν λόγω παράνομης πράξεως και της ζημίας και, συνεπώς, εξακολουθεί να συντρέχει η ανωτέρω προϋπόθεση, την οποία θεσπίζουν τα άρθρα 105 και 106 του Εισ.Ν.Α.Κ. (ΣτΕ 3400/2000). Η αστική ευθύνη του Δημοσίου ή Ν.Π.Δ.Δ. είναι αντικειμενική, με την έννοια ότι δεν απαιτείται η συνδρομή υπαιτιότητας του ζημιώσαντος οργάνου για τη θεμελίωση της ευθύνης (ΣτΕ. 740/2001)».¹⁵²⁶ Παρά ταύτα εντοπίζονται αποφάσεις που υποστηρίζουν ότι η τυπική πλημμέλεια, κατά την έκδοση της διοικητικής πράξης, δε θεμελιώνει τέτοια ευθύνη (έλλειψη αιτιώδους συνδέσμου)¹⁵²⁷. Σε επίπεδο δε αιτιώδους συνδέσμου, αναγνωρίζεται ότι «οι διαπιστωθείσες κατά σειρά τυπικές πλημμέλειες πρέπει να εξετάζονται σωρευτικώς και όχι μεμονωμένα»¹⁵²⁸.

Στη γαλλική έννομη τάξη, τα τελευταία τριάντα χρόνια¹⁵²⁹ και πλέον, έγινε δεκτό ότι η παρανομία *per se* αρκεί για τη θεμελίωση σφάλματος το οποίο συνεπάγεται ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση. Συγκεκριμένα, έχει υποστηριχθεί από τη θεωρία¹⁵³⁰ ότι η «επί της αρχής» αντίληψη περί αποζημίωσης συνίσταται στο ότι η αποζημίωση αποκαθιστά τη ζημία και όχι το λάθος που διαπράχθηκε. Η ευθύνη προς αποζημίωση συνιστά μία «υποκαταστατική υποχρέωση» («*obligation supplétive*»), δηλαδή να αποκατασταθεί μία ζημία λόγω της έλλειψης πρωταρχικής υποχρέωσης η οποία θα είχε ως αποτέλεσμα να αντιμετωπίζεται η αποζημίωση ως ποινή. Από την άλλη πλευρά, όμως, κατά τη γαλλική νομολογία, κάθε πλημμέλεια αποτελεί σφάλμα της διοίκησης¹⁵³¹, ενώ η εκτίμηση της αποζημίωσης πολλές φορές συνάγεται από την

¹⁵²³ Παναγιώτα Ξυλάκη, ό.π. παραπ. σε ΣτΕ 7/μελής 2884/1999, ΣτΕ 2732/2004, ΣτΕ 441/2011, ΣτΕ 2645/2014, ΣτΕ 4410/2015, ΣτΕ 1320/2017

¹⁵²⁴ ΣτΕ 7/μελής 2884/1999 σκ. 6

¹⁵²⁵ Ιάκωβος Μαθιουδάκης, Τυπική παρανομία και αποκαθιστάμενη ζημία στην κρατική ευθύνη, ό.π.

¹⁵²⁶ ΔΕφ Αθ 1347/2015 σκ. 4 (ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ)

¹⁵²⁷ ΔΕφ Αθ 3391/2004 σκ. 5 (ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ)

¹⁵²⁸ ΣτΕ 4410/2015, Τμ. Α' Παρατηρήσεις Π. Ξυλάκη, ό.π.

¹⁵²⁹ Duncan Fairgrieve, ό.π. σελ.30

¹⁵³⁰ Benjamin Lavergne, Fascicule 845: RESPONSABILITÉ. – Modalités de la reparation, JurisClasseur Administratif, εκδ. LexisNexis Ημερομηνία Τεύχους: 11 Νοεμβρίου 2016 (εκδ. Τεύχους)- 11 Νοεμβρίου 2016 (τ. ενημέρωση), παραμ. Σε Kelsen, Théorie pure du droit, trad. Ch. Eisenmann : LGDJ, coll. La pensée juridique, 1999, σελ. 127

¹⁵³¹ Benjamin Lavergne, ό.π., παραπ. σε CE, sect., 26 janv. 1973, n° 84768, Ville Paris c/ Driancourt : Rec. CE 1973, σελ. 77

πλημμέλεια και ως εκ τούτου, εμμέσως αλλά αναγκαίως, από τη βαρύτητα του λάθους, που διαπράχθηκε από τη Διοίκηση¹⁵³².

Υπό το πρίσμα αυτό, το Γαλλικό Conseil d'Etat αποδέχεται ότι «όταν ένα πρόσωπο αιτείται αποζημίωση για την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη, λόγω του παράνομου χαρακτήρα της απόφασης, εξαιτίας τυπικής πλημμέλειας παράνομης απόφασης, που του επιβάλλει κυρώσεις, εναπόκειται στο δικαστή της ουσίας να καθορίσει, σε πρώτο βαθμό, τη φύση της εν λόγω διαδικαστικής πλημμέλειας και, σε δεύτερο βαθμό, να αναζητήσει, σχηματίζοντας την πεποίθηση, από το σύνολο των αποδεικτικών στοιχείων που προσκόμισαν οι διάδικοι, εάν ληφθεί υπόψη η φύση και η σοβαρότητα της διαδικαστικής πλημμέλειας, την ίδια απόφαση [που] θα μπορούσε να έχει ληφθεί νομίμως, τόσο όσον αφορά την ποινή όσο και το ύψος, στο πλαίσιο της νομότυπης διαδικασίας»¹⁵³³. Εντούτοις, η άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ τυπικής πλημμέλειας και αιτούμενης ζημίας προς αποκατάσταση δε διαπιστώνεται σε αρκετές γαλλικές αποφάσεις¹⁵³⁴.

Ως προς δε το ενωσιακό δίκαιο, κρίνεται, καταρχήν, παραδεκτή η εξέταση της τυπικής πλημμέλειας για θεμελίωση αστικής ευθύνης της Ε.Ε.. Για παράδειγμα, στην υπόθεση Brink's Security Luxembourg SA κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, το Πρωτοδικείο έχει κρίνει ότι εφόσον η Επιτροπή παρέλειψε να ενημερώσει τον ενδιαφερόμενο, όπως επιβάλλει το άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 1049/2001, είχε δικαίωμα να υποβάλει επιβεβαιωτική αίτηση. Η παρατυπία αυτή συνεπάγεται ότι η προσφυγή ακύρωσης κατά της αρχικής απάντησης κατ' εξαίρεση, είναι παραδεκτή. Σε αντίθετη περίπτωση, η Επιτροπή θα μπορούσε να διαφύγει τον έλεγχο του κοινοτικού δικαστή, λόγω μιας τυπικής πλημμέλειας η οποία πρέπει να καταλογιστεί στην ίδια¹⁵³⁵.

Κατά πάγια νομολογία, «μια διαδικαστική πλημμέλεια μπορεί να δικαιολογήσει την ακύρωση πράξης μόνο αν, ελλείψει της πλημμέλειας αυτής, η διαδικασία θα μπορούσε να καταλήξει σε διαφορετικό αποτέλεσμα»¹⁵³⁶. Αναφορικά, ειδικότερα, με τον παράνομο χαρακτήρα της συμπεριφοράς που προσάπτεται σε θεσμικό όργανο, «από πάγια νομολογία προκύπτει ότι η Ένωση, όταν ενεργεί ως εργοδότης, υπέχει αυξημένη ευθύνη, εκδήλωση της οποίας αποτελεί η υποχρέωσή της να αποκαθιστά τις ζημίες που προκαλεί στο προσωπικό με οιαδήποτε παράνομη πράξη διαπράττει υπό την ιδιότητά της αυτή»¹⁵³⁷.

Ωστόσο, κατ' εξαίρεση, «σε περίπτωση ζημίας προκαλούμενης από συμπεριφορά των θεσμικών οργάνων της Κοινότητας, ο παράνομος χαρακτήρας της οποίας δεν αποδεικνύεται, η εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας μπορεί να στοιχειοθετηθεί, εφόσον πληρούνται σωρευτικώς οι προϋποθέσεις περί του υποστατού της ζημίας, της αιτιώδους συνάφειας μεταξύ αυτής και της

¹⁵³² Benjamin Lavergne όπ.π.

¹⁵³³ CAA Douai, υπ' αριθμ. 16DA01443 απόφαση της 22 Νοεμβρίου 2018, σκ. 8 και Conseil d'Etat, 10ème / 9ème SSR, υπ' αριθμ. 380461 απόφαση της 18 Νοεμβρίου 2015, σκ. 2

¹⁵³⁴ Βλ. Ενδεικτικά, CAA de Douai, jeudi 22 novembre 2018, n° 16DA01443, σκ. 9, CAA de Bordeaux, υπ' αριθμ. 16BX00135 απόφαση της 22 Φεβρουαρίου 2018, σκ. 15 και CAA de Versailles, υπ' αριθμ. 15VE03730 απόφαση της 14 Δεκεμβρίου 2017, σκ. 3

¹⁵³⁵ Πρωτοδικείο, Brink's Security Luxembourg SA κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, T-437/05, Απόφαση του Πρωτοδικείου (έκτο τμήμα) της 9ης Σεπτεμβρίου 2009, Περίληψη της Αποφάσεως, ECLI:EU:T:2009:318, σκ. 69-71, 74-75

¹⁵³⁶ Γενικό Δικαστήριο, KF κατά Δορυφορικό Κέντρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΚΕΕ), T-286/15, Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου (ένατο πενταμελές τμήμα) της 25ης Οκτωβρίου 2018, ECLI: ECLI:EU:T:2018:718, σκ. 225

¹⁵³⁷ Γενικό Δικαστήριο, KF κατά Δορυφορικό Κέντρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΚΕΕ), όπ.π., σκ. 245

συμπεριφοράς των κοινοτικών θεσμικών οργάνων, καθώς και του ασυνήθους και ειδικού χαρακτήρα της ζημίας»¹⁵³⁸.

Από την άλλη δε πλευρά, όσον αφορά στην αποκατάσταση ζημίας, λόγω υλικής βλάβης, «το θεσμικό όργανο του οποίου η πράξη κηρύχθηκε άκυρη οφείλει να λάβει τα μέτρα που είναι απαραίτητα για την εξαφάνιση των αποτελεσμάτων της διαπιστωθείσας παρανομίας, πράγμα που συνεπάγεται, στην περίπτωση ήδη εκτελεσθείσας πράξης, την επαναφορά του προσφεύγοντος στη νομική κατάσταση στην οποία βρισκόταν πριν από την έκδοση της εν λόγω πράξης»¹⁵³⁹, ενώ «το άρθρο 266 ΣΛΕΕ επιβάλλει στο οικείο θεσμικό όργανο την υποχρέωση να μεριμνήσει ώστε η πράξη που θα αντικαταστήσει την ακυρωθείσα να μην εμφανίζει τις πλημμέλειες που εντοπίστηκαν με την ακυρωτική απόφαση»¹⁵⁴⁰.

Αν πρόκειται, όμως, για αίτημα αποζημίωσης, λόγω ηθικής βλάβης, ερευνάται αν «η ακύρωση παράνομης πράξης συνιστά, αυτή καθαυτή, πρόσφορη και, καταρχήν, επαρκή ικανοποίηση κάθε ηθικής βλάβης που τυχόν προκάλεσε η πράξη αυτή, εκτός αν ο προσφεύγων-ενάγων αποδεικνύει ότι έχει υποστεί ηθική βλάβη η οποία μπορεί να διαχωριστεί από την παρανομία που δικαιολογεί την ακύρωση και δεν είναι δυνατό να ικανοποιηθεί πλήρως με την ακύρωση αυτή»¹⁵⁴¹.

Μήπως, λοιπόν, θα πρέπει να διερωτηθούμε αν βρισκόμαστε ενώπιον μιας «φενάκης», αναφορικά με τη δυσκολία στη θεμελίωση του αιτιώδους συνδέσμου για τη διαβούλευση; Το ελληνικό δίκαιο, δηλαδή, παρουσιάζει, όπως προκύπτει, ένα παράδοξο φαινόμενο. Ενώ διαθέτει ορισμένα στοιχεία τα οποία είναι θετικά προς τη θεμελίωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου από τυπική πλημμέλεια, εντούτοις, στη νομολογία δε θεμελιώνεται μέχρι στιγμής αστική ευθύνη του Δημοσίου, λόγω διαβούλευσης. Τα στοιχεία αυτά έχουν ως εξής: α) οι διατάξεις του 104-106 ΕισΝΑΚ καθιερώνουν σύστημα γνήσιας αντικειμενικής ευθύνης, το οποίο βασίζεται σε απλή αιτιότητα, άσχετη με την υπαιτιότητα του οργάνου¹⁵⁴², σε αντίθεση με το κοινό δίκαιο το οποίο εξετάζει το σφάλμα του Κράτους υπό όρους υπαιτιότητας, σαν να ήταν φυσικό πρόσωπο¹⁵⁴³ και β) η νομολογία έχει αποδεχθεί ότι η φύση της πλημμέλειας δεν αναιρεί την αιτιώδη σχέση της με τη ζημία και ότι οι πλημμέλειες πρέπει να εξετάζονται εν συνόλω. Η σκέψη η οποία προκύπτει σε συνδυασμό και με την παρεμπόδιση αναφορά της διαβούλευσης, κατά την εξέταση του ερωτήματος της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, λόγω νομοθέτησης ή παράλειψης νομοθέτησης, είναι ότι τα ελληνικά δικαστήρια δεν έχουν βρεθεί προ του ειδικότερου ερωτήματος της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, λόγω διαβούλευσης.

Αφού, λοιπόν, η στοιχειοθέτηση της ευθύνης απαιτεί απλή αιτιότητα, ενδεχομένως η έλλειψη αγωγών αποζημίωσης, λόγω διαβουλευτικής πλημμέλειας, να οφείλεται στις προϋποθέσεις που διακρίνουν τους κανόνες διακοπής του αιτιώδους συνδέσμου, οι οποίοι εν τέλει αποθαρρύνουν τους φορείς του δικαιώματος να αιτηθούν την αναγνώρισή του. Διακοπή του αιτιώδους συνδέσμου, σύμφωνα με την ελληνική νομολογία, υφίσταται, όταν το επιζήμιο

¹⁵³⁸ Πρωτοδικείο, Έ.Ρ. κ.λπ. κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως και Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, T-138/03, Απόφαση του Πρωτοδικείου (πρώτο τμήμα) της 13ης Δεκεμβρίου 2006, ECLI: ECLI:EU:T:2006:390, σκ. 153

¹⁵³⁹ Γενικό Δικαστήριο, ΚF κατά Δορυφορικό Κέντρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΚΕΕ), ό.π., σκ.251

¹⁵⁴⁰ Ibid., σκ.252

¹⁵⁴¹ Ibid, σκ.256

¹⁵⁴² Αγγελική Κούπα, Η αστική ευθύνη του Κράτους από παραλείψεις των οργάνων του μέσα από τη σκοπιά της νομολογίας των Εθνικών Δικαστηρίων, ΔΠΘ Σεπτέμβριος 2016, σελ. 49

¹⁵⁴³ Ken Oliphant, England And Wales, ό.π. σελ. 134 «*There is no general principle by which the State as such (ie the Crown) assumes liability for torts committed by public bodies or the latter's officers, agents or employees. But by statute the Crown is subject to certain liabilities in tort to which it would be subject if it were a private person of full age and capacity, including liability in respect of torts committed by its servants or agents.*»

γεγονός δεν πρόλαβε να παραγάγει το επιβλαβές αποτέλεσμα, γιατί παρεμβλήθηκε άλλο γεγονός απροσδόκητο και άσχετο, το οποίο πράγματι το παρήγαγε¹⁵⁴⁴.

Οι προϋποθέσεις, όμως, διακοπής του αιτιώδους συνδέσμου είναι σε αρκετές περιπτώσεις περιορισμένες. Για παράδειγμα, ως προς τη διακοπή του αιτιώδους συνδέσμου των δημοσίων υπόλογων, η νομολογία έχει κρίνει ότι «νόμιμο λόγο απαλλαγής από την ευθύνη του ως υπόλογου, μέχρι την καθ' οιονδήποτε τρόπο αποδεδειγμένη παράδοση της διαχείρισης, αποτελεί μόνο η συνδρομή γεγονότων ανωτέρας βίας ή τυχερών ή η μεσολάβηση ενεργειών τρίτων προσώπων, οι οποίες, ως έκτακτα και ασυνήθη περιστατικά, άσχετα με παραλείψεις του υπολόγου, είναι ικανές από μόνες τους να επιφέρουν το ζημιογόνο αποτέλεσμα»¹⁵⁴⁵.

Επιπλέον, προϋποθέσεις, όπως η προσφορότητα της αιτίας, βασίζονται σε κριτήρια, όπως η κοινή πείρα, τα οποία εύκολα θεμελιώνουν τη σχέση ζημίας-αιτιατού¹⁵⁴⁶. Επιπρόσθετα δε, η επιρροή νομικών πορισμάτων ως προς το δόλο, την αμέλεια του οργάνου κατά την ποινική διαδικασία, δεν ασκεί επιρροή στον παράνομο χαρακτήρα της πράξης.¹⁵⁴⁷ Το συντρέχον πταίσμα, τέλος, δεν οδηγεί σε διακοπή του αιτιώδους συνδέσμου¹⁵⁴⁸.

Η αποζημιωτική ευθύνη του Δημοσίου «δεν αίρεται, στην περίπτωση που η παραβιασθείσα διάταξη αποβλέπει, παράλληλα με την προστασία του γενικού συμφέροντος, και στην προστασία δικαιώματος ή συμφέροντος των κατ' ιδίαν προσώπων»¹⁵⁴⁹. Ταυτόχρονα, η αστική ευθύνη του Δημοσίου μπορεί να συντρέχει και με αστική ευθύνη ιδιώτη. Για παράδειγμα, μία βιομηχανική μονάδα μπορεί να ευθύνεται για αυξημένες εκπομπές ρύπου και το Δημόσιο παράλληλα να ευθύνεται για παράλειψη¹⁵⁵⁰.

Συνεπώς, μάλλον θετικές παρά αρνητικές είναι οι προϋποθέσεις θεμελίωσης αστικής ευθύνης, λόγω διαβούλευσης, βάσει των νομολογικών και νομοτεχνικών κανόνων και, ως εκ τούτου, η έλλειψη σχετικών αγωγών και αποφάσεων, ενδεχομένως να πρέπει να αναζητηθεί στα

¹⁵⁴⁴ ΔΕφ Αθ 3241/2003 (ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ)

¹⁵⁴⁵ ΕΔΔΔΔ 2017/712 σκ. 6 (ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ) «Περαιτέρω, αβασίμως ισχυρίζεται ο εκκαλών ότι επήλθε διακοπή του αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της ως άνω συμπεριφοράς του και της απώλειας των εν λόγω ειδών, λόγω της ενδεχόμενης παρεμβολής πράξεων ή παραλείψεων τρίτων προσώπων από τις 12.10.2010, που αποξενώθηκε από τη διαχείριση, μέχρι το Μάρτιο του 2011 και τον ορισμό νέας διαχειρίστριας, καθόσον νόμιμο λόγο απαλλαγής από την ευθύνη του ως υπολόγου, μέχρι την καθ' οιονδήποτε τρόπο αποδεδειγμένη παράδοση της διαχείρισης, αποτελεί μόνο η συνδρομή γεγονότων ανωτέρας βίας ή τυχηρών ή η μεσολάβηση ενεργειών τρίτων προσώπων, οι οποίες, ως έκτακτα και ασυνήθη περιστατικά, άσχετα με παραλείψεις του υπολόγου, είναι ικανές από μόνες τους να επιφέρουν το ζημιογόνο αποτέλεσμα (Ε.Σ. V Τμ. 1294/2009). Η εκούσια αποξένωση, όμως, του εκκαλούντος από τη φυσική εξουσία των ειδών της διαχείρισης, χωρίς μάλιστα να αναφέρεται κάποιο συγκεκριμένο περιστατικό από την ημερομηνία της αποστρατείας του και εφεξής, στο οποίο να αποδίδεται από αυτόν η απώλεια των ειδών, η διαχείριση των οποίων του είχε ανατεθεί, δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως γεγονός που εμπίπτει στην έννοια είτε των τυχηρών ή των γεγονότων ανωτέρας βίας είτε των ενεργειών τρίτων που θα μπορούσαν από μόνες τους να επιφέρουν την εν λόγω απώλεια. Αντιθέτως, η προσήκουσα παράδοση της διαχείρισης κατά το χρόνο της αποστρατείας του θα τον απάλλαζε από οποιαδήποτε ευθύνη κατά το ως άνω χρονικό διάστημα.»

¹⁵⁴⁶ Για παράδειγμα, Βλ. ΕΣ Ολ 2921/2015 σκ. 6 (ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ) «μη ορθά, το Δικαστήριο της ουσίας υπήγαγε στην αόριστη νομική έννοια του αιτιώδους συνδέσμου, τα δεκτά γενόμενα πραγματικά περιστατικά δοθέντος ότι, οι πράξεις και παραλείψεις του ανααιρεσείοντος διακόπηκαν από τις παραλείψεις και την εν γένει συμπεριφορά των εμπλεκόμενων στο περιστατικό υπεύθυνων γιατρών, που κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας ήταν, εξ αντικειμένου, ικανές (πρόσφορες) να επιφέρουν το ζημιογόνο αποτέλεσμα.»

¹⁵⁴⁷ Βλ. ΔΕΦ ΑΘ 402/2015 (ΤΠΝ ΝΟΜΟΣ) «η αθώωση του Δημάρχου από το ποινικό Δικαστήριο δεν ασκεί επιρροή, αφού για τη θεμελίωση της αστικής ευθύνης των Ο.Τ.Α. αρκεί η πράξη ή παράλειψη να είναι αντικειμενικά παράνομη και δεν απαιτείται υπαιτιότητα του ζημιώσαντος οργάνου.»

¹⁵⁴⁸ ΣΤΕ 3292/2017 (ΤΠΝ ΝΟΜΟΣ) «Δεν αποκλείεται η ύπαρξη του αιτιώδους συνδέσμου από το γεγονός ότι στο ζημιογόνο αποτέλεσμα συνετέλεσε και συνυπαιτιότητα του ζημιωθέντος»

¹⁵⁴⁹ ΣτΕ 2692/2001 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

¹⁵⁵⁰ Christian Huglo, Huglo Lepage, Comment adapter le droit de l'environnement aux immenses défis lancés à l'humanité par le changement climatique ? Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel, Τεύχος 80, εκδ. Wolters Kluwer 1er Μαρτίου 2019 - <https://www.lamyline.fr> (τ. πρόσβαση στις 12-06-2019)

κίνητρα τα οποία δίνονται στο κοινό μέσω άλλων προϋποθέσεων, για άσκηση του σχετικού δικαιώματος. Για παράδειγμα, η καθιέρωση μνείας του δικαιώματος αποζημίωσης, λόγω διαβούλευσης, κατά τη δημοσίευση των όρων αυτής, ενδεχομένως να οδηγούσε σε δημιουργία σχετικών υποθέσεων ενώπιον δικαστικών ή διαιτητικών αρχών.

2.4.3. Η ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΗ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

2.4.3.1. Νομοθετική κατοχύρωση

Η προκαταρκτική διαβούλευση με φορείς της αγοράς αποτελεί προπαρασκευαστικό στάδιο των διακηρύξεων των δημοσίων συμβάσεων. Στη νομοθεσία δεν κατοχυρώνεται ως υποχρέωση, ούτε και κατοχυρώνεται ρητά μία συγκεκριμένη μορφή προκαταρκτικής διαβούλευσης. Ωστόσο, σε έργα χρηματοδοτούμενα από την Ε.Ε., ως περισσότερο αποτελεσματική, αναφέρεται η διεξαγωγή διαβούλευσης δύο σταδίων, η οποία περιλαμβάνει «επικοινωνία» και «ακρόαση της αγοράς» σε πρώτο στάδιο και σε δεύτερο στάδιο «εμπλοκή της αγοράς»¹⁵⁵¹.

Ορισμένοι συγγραφείς αναφέρονται σε αυτό το είδος διαβούλευσης ως μία μορφή «e-sourcing» που αποβλέπει στη βελτιστοποίηση της αγοράς¹⁵⁵². Έρχεται, όπως υπογραμμίζεται, να καλύψει το κενό γνώσης που έχουν οι αναθέτουσες αρχές ως προς την αγορά¹⁵⁵³ και ως προς το σχεδιασμό των προδιαγραφών της προσφοράς¹⁵⁵⁴. Η χρησιμότητα διεξαγωγής προκαταρκτικών διαβουλεύσεων εντοπίζεται, μάλιστα, κατά βάση σε περιπτώσεις που ένα έργο είναι ιδιαίτερα περίπλοκο¹⁵⁵⁵. Αποτελεί, δηλαδή, ένα μέσο με βάση το οποίο η αναθέτουσα αρχή εξακριβώνει το εύρος διατίμησης ενός έργου ή ένα μέσο, βάσει του οποίου να μπορέσει να επιλέξει την κατάλληλη διαγωνιστική στρατηγική¹⁵⁵⁶. Επιπλέον, μπορεί να αποτελέσει μέτρο μείωσης της διαφθοράς¹⁵⁵⁷ και τρόπο πρόληψης της εξαπάτησης, λόγω των κενών τεχνογνωσίας, πριν το σχεδιασμό της σύμβασης¹⁵⁵⁸.

¹⁵⁵¹ «*market communication and sounding*» και «*market engagement*» όπως παρατίθενται οι όροι. Οι μέθοδοι αυτοί μπορεί να διασπαστούν σε περαιτέρω στάδια ή να συνδυαστούν (περίπτωση HAPPI online platform). Επιπλέον μπορεί να ακολουθεί και η «*planning poker technique*» Βλ. Oana Pantilimon Voda και Carolien Jobse, Rules and Boundaries Surrounding Market Consultations in Innovation Procurement: Understanding and Addressing the Legal Risks, European Procurement & Public Private Partnership Law Review Τόμος 11 Τεύχος 3 εκδ. Lexxion Verlagsgesellschaft mbH 2016, <https://www.jstor.org/stable/26643421> (τ. πρόσβαση στις 23-05-2019), σελ. 182-183

¹⁵⁵² Catherine Prébissy-Schnall, Présentation des nouvelles directives Marchés approuvées par le Conseil de l'Union européenne le 11 février 2014, Contrats Concurrence Consommation Τεύχος 3, εκδ. LexisNexis Μάρτιος 2014, <https://www.lexis360.fr> (τ. πρόσβαση στις 15-09-2019), σελ. 75 επ.

¹⁵⁵³ Miguel Assis Raimundo, "Aiming at the market you want": a critical analysis of the duties on division into lots under Directive 2014/24/EU, Public Procurement Law Review Τεύχος 4 εκδ. Sweet & Maxwell 2018, login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 12-05-2019) σελ. 182

¹⁵⁵⁴ Steen Treumer, The discretionary powers of contracting entities - towards a flexible approach in the recent case law of the European Court of Justice?, Public Procurement Law Review Τεύχος 3, εκδ. Sweet & Maxwell 2006, login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 12-05-2019), σελ. 73

¹⁵⁵⁵ Oana Pantilimon Voda και Carolien Jobse, όπ.π. σελ. 180

¹⁵⁵⁶ Και οι δύο περιπτώσεις έχουν αναγνωριστεί στη νομολογία της Ολλανδίας. Βλ. Oana Pantilimon Voda and Carolien Jobse, όπ.π. σελ 181, οι οποίοι παραπέμπουν σε Gerechtshof Amsterdam, 11 December 2012, nr. 200.117.644-01, ECLI:NL:GHAMS:2012:4206 και Voorzieningenrechter Rechtbank Midden-Nederland zp Utrecht 19 juni 2015, nr. C/16/388790 / KG ZA 15-194 en nr. C/16/389074 / KG ZA 15-206, ECLI:NL:RBMNE:2015:4685 αντιστοίχως.

¹⁵⁵⁷ Rhodri Williams QC, Anti-corruption measures in the EU as they affect public procurement, Public Procurement Law Review Τεύχος 4, εκδ. Sweet & Maxwell 2014, login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 18-05-2019), σελ. NA98

¹⁵⁵⁸ «*Fraud risks at the point that lump sums are determined on the basis of estimated budgets also need to be dealt with. In procurement and possibly also in cases of financing not linked to costs or simplified forms of contributions (lump sums, unit costs and flat rates), further risks could come from knowledge gaps, where services do not carry out preliminary market consultations when preparing their calls for tenders or proposals.*» Βλ. Commission Staff Working Document Fraud Risk Assessment Accompanying the Document Communication from The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee, The Committee Of The

Στην ελληνική έννομη τάξη, ειδικότερα, η προκαταρκτική διαβούλευση με φορείς κατοχυρώνεται στο ν. 4412/2016¹⁵⁵⁹, κατά μεταφορά του ενωσιακού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη, και στο οποίο περαιτέρω θεσπίζονται, ειδικά, οι κανόνες για τη διενέργεια των προκαταρκτικών διαβουλεύσεων με φορείς της αγοράς¹⁵⁶⁰. Στο ενωσιακό δίκαιο η προκαταρκτική διαβούλευση με φορείς της αγοράς κατοχυρώνεται συγκεκριμένα, στο άρθρο 40 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ (εφεξής «Οδηγία για τις Δημόσιες Προμήθειες») και το άρθρο 58 της Οδηγίας 2014/25/ΕΚ (εφεξής «Οδηγία για τις Δημόσιες Ωφέλειες»), τα οποία παρέχουν τη δυνατότητα στις δημόσιες αρχές να διεξάγουν προκαταρκτικές διαβουλεύσεις. Ωστόσο, ούτε η Οδηγία 2009/81/ΕΚ (εφεξής «Οδηγία για την Άμυνα και την Ασφάλεια») ούτε και Οδηγία 2014/23/ΕΕ (εφεξής «Οδηγία την Ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης») περιλαμβάνουν σχετικές διατάξεις¹⁵⁶¹.

Υπό αυτές τις Οδηγίες, αντίστοιχα ζητήματα αντιμετωπίζονται με βάση τις γενικές αρχές που τις διέπουν¹⁵⁶². Οι αναφερθείσες αυτές, μάλιστα, διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, οι οποίες θέτουν ρητά τη δυνατότητα προκαταρκτικών διαβουλεύσεων της αγοράς, χαρακτηρίζονται ως πρωτότυπες¹⁵⁶³, υπό την έννοια ότι είναι η πρώτη φορά που ο ενωσιακός νομοθέτης επέλεξε να ρυθμίσει το θέμα του τεχνικού διαλόγου μέσω άρθρων και όχι αιτιολογικών σκέψεων¹⁵⁶⁴. Από τη δεκαετία του 1990, ο «τεχνικός διάλογος», για την προετοιμασία των διαδικασιών δημοσίων προμηθειών, «*επί της αρχής*»¹⁵⁶⁵ επιτρεπόταν υπό την προϋπόθεση ότι δεν προσέκρουε στην αρχή της ίσης μεταχείρισης¹⁵⁶⁶ και στην εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος¹⁵⁶⁷. Επιπλέον, στο πλαίσιο αυτών των διατάξεων, η έννοια της αγοράς φαίνεται να γίνεται αντιληπτή υπό ευρεία έννοια¹⁵⁶⁸. Φαίνεται, όμως, από το γράμμα αυτών των διατάξεων, ότι δεν κατοχυρώνεται υποχρέωση των αναθετουσών αρχών για διεξαγωγή προκαταρκτικής διαβούλευσης, αλλά ότι απλώς τούτο αποτελεί «*επεξήγηση*» των προγενέστερων αιτιολογικών σκέψεων και της αναπτυχθείσας νομολογίας επί του «τεχνικού διαλόγου»¹⁵⁶⁹.

Regions And The Court Of Auditors Commission Anti-Fraud Strategy: Enhanced Action to Protect the EU Budget, SWD/2019/171 Final

¹⁵⁵⁹ Όπως τροποποιήθηκε από το Ν.4612/2019 (Α' 77) <https://www.eaadhsy.gr/n4412/n4412fulltextlinks.html> (τ. πρόσβαση στις 15-09-2019)

¹⁵⁶⁰ Βλ. Ν. 4412/2016, Άρθρο 47

¹⁵⁶¹ Michael Steinicke, Chapter III, Conduct of the Procedure, Section 1 Preparation, Article 40 Preliminary market Consultations, σε Michael Steinicke, Peter L. Vesterdorf (επιμ.), EU PUBLIC PROCUREMENT Brussels Commentary, εκδ. BECK-HART-NOMOS 2018, σελ. 515

¹⁵⁶² Βλ. Michael Steinicke, *όπ.π.* Οδηγία 2009/81/ΕΚ (Οδηγία για την Άμυνα και την Ασφάλεια), Άρθρο 4 και Οδηγία 2014/23/ΕΕ (Οδηγία την Ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης), Άρθρο 3

¹⁵⁶³ Michael Steinicke, *όπ.π.*, σελ. 516

¹⁵⁶⁴ Michael Steinicke, *όπ.π.*, σελ. 516 Βλ. Επίσης Livre Vert- Les Marches Publics Dans L'union Europeenne: Pistes De Reflexion Pour L'avenir Bruxelles, le 27.11.1996- COM(96)583 final, σελ. 47

¹⁵⁶⁵ Sue Arrowsmith, The Law of Public and Utilities Procurement, εκδ. Sweet & Maxwell 2014, σελ. 650 *επ.*

¹⁵⁶⁶ Οδηγία 2004/18/ΕΚ, Αιτιολογ. Σκ. 8 «*Πριν από την έναρξη μιας διαδικασίας σύναψης μιας σύμβασης, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν, μέσω ενός "τεχνικού διαλόγου", να ζητούν ή να δέχονται συμβουλές που μπορεί να χρησιμοποιηθούν για τον καθορισμό της συγγραφής υποχρεώσεων, υπό τον όρο όμως ότι οι συμβουλές αυτές δεν έχουν ως αποτέλεσμα την παρεμπόδιση του ανταγωνισμού.*»

¹⁵⁶⁷ Christopher Bovis, The Law of EU Public Procurement, εκδ. 2η Oxford University Press 2015, σελ. 410

¹⁵⁶⁸ Ann Lawrence Durviaux, Les opérations immobilières « publiques » et les contraintes du droit européen des marchés et des concessions, σε Benoît Kohl, Aurélien Vandeburie, (επιμ.) Travaux publics, acquisitions et locations immobilières par l'Administration, εκδ.1η Larcier Αύγουστος 2016, σελ. 36 <https://orbi.uliege.be/handle/2268/226443> (τ. πρόσβαση στις 15-09-2019)

¹⁵⁶⁹ Christopher Bovis, *όπ.π.* σελ. 410

2.4.3.2. Έννομο συμφέρον και δικαίωμα πραγματικής προσφυγής

Η νομολογία, ειδικότερα, αναγνωρίζει έννομο συμφέρον για προσβολή των προσυμβατικών διαφορών.¹⁵⁷⁰ Συγκεκριμένα, έννομο συμφέρον να προσβάλουν ευθέως τη διαδικασία της προκαταρκτικής διαβούλευσης για τις δημόσιες συμβάσεις ή έστω να επικαλεστούν πλημμέλεια αυτής ως προς το περιεχόμενο της κύριας πράξης έχουν οι «φορείς της αγοράς». Σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν. 4412/2016 «Ο όρος “οικονομικός φορέας” καλύπτει ταυτόχρονα τις έννοιες “προμηθευτής”, “εργολήπτης” και “πάροχος υπηρεσιών”». Εν προκειμένω, όμως, ο όρος «φορέας της αγοράς» καλύπτει τον υποψήφιο πάροχο υπηρεσιών και τον ανταγωνιστή αυτού, όπως είναι «ο ασκών ομοειδή επιχειρηματική δραστηριότητα»¹⁵⁷¹. Εξάλλου, «η ιδιότητα του ανταγωνιστή που δραστηριοποιείται, έστω και εν μέρει, στον ίδιο τομέα παροχής υπηρεσιών, αρκεί για τη θεμελίωση εννόμου συμφέροντος για την προσβολή κανονιστικής πράξεως που κατατείνει στη λειτουργία της ανταγωνιστικής επιχειρήσεως υπό ιδιαίτερα ευνοϊκούς όρους περιεχομένους στην πράξη»¹⁵⁷².

Ωστόσο, τίθεται ζήτημα για την ύπαρξη πραγματικής προσφυγής, λόγω βλάβης που υφίσταται ένας διοικούμενος εκ προκαταρκτικής διαβούλευσης των φορέων της αγοράς, καθώς η θεωρία διαπιστώνει έλλειψη ειδικών διατάξεων¹⁵⁷³. Οι ενωσιακές Οδηγίες για τις διαδικασίες προσφυγής στον τομέα σύναψης δημοσίων συμβάσεων¹⁵⁷⁴ δεν έχουν εφαρμογή στις δραστηριότητες που αναλαμβάνουν οι δημόσιοι προμηθευτές, πριν από τη διεξαγωγή της διαδικασίας σύναψης σύμβασης¹⁵⁷⁵. Το ΔΕΕ, όμως, με την νομολογία Stadt Halle έχει αναγνωρίσει ως υποχρέωση των κρατών μελών τη διασφάλιση της δυνατότητας περί αποτελεσματικής προσφυγής κατά των αποφάσεων «που λαμβάνονται εκτός του πλαισίου μιας τυπικής διαδικασίας συνάψεως δημοσίας συμβάσεως και πριν από την επίσημη προκήρυξη διαγωνισμού»¹⁵⁷⁶. Το γεγονός αυτό κρίνεται «αναμενόμενο»¹⁵⁷⁷, γιατί διαφορετικά τίθεται υπό

¹⁵⁷⁰ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ (ΑΣΦ) 22/2018 ιδίως σκ. 72 και 73, όπου «η έννοια της “συγκεκριμένης σύμβασης” (για την ανάθεση της οποίας χορηγείται η δικαστική προστασία της Οδηγίας) μπορεί και να καταλαμβάνει την ενδεχομένη κίνηση νέας διαδικασίας συνάψεως δημοσίας συμβάσεως» «το έννομο συμφέρον “ενδιαφερομένου” είναι δυνατόν να συνίσταται και στην ματαίωση της διαδικασίας, ώστε να κινηθεί νέα διαδικασία συνάψεως συμβάσεως» και «ο αποκλεισθείς διαγωνιζόμενος έχει έννομο συμφέρον να επιδιώξει τον αποκλεισμό απάντων των ανταγωνιστών του και τη ματαίωση της αναθέσεως της συμβάσεως, αδιαφόρως του σταδίου στο οποίο εχώρησε ο αποκλεισμός. Αν ο αποκλεισμός διαγωνιζόμενου κατέστη οριστικός, δεν μπορεί να προσβάλει πράξεις των επόμενων σταδίων της διαδικασίας» Βλ. Σημειώσεις από προφορική Εισήγηση: Χρήστος Νέγρης, «Το έννομο συμφέρον του ανταγωνιστή στη διοικητική δίκη. Πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις» σε Επιστημονική Ημερίδα (ΕΔΛ-ΣτΕ): Κλυδωνισμοί του κράτους δικαίου -30 Μαΐου 2019 <https://www.sakkoulas.gr/el/info/events/archive/klydonismoι-tou-kratous-dikaioukai-exelixeis-stin-prosvasisti-dikaiosyni-dyo-epikaira-zitimata/> (τ. πρόσβαση στις 29-05-2019) Βλ. και σχετική Δημοσίευση Χρήστος Νέγρης, Το έννομο συμφέρον του ανταγωνιστή στη Διοικητική Δίκη, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου Τεύχ. 4, εκδ.Σάκκουλα 2019, σελ. 437-448

¹⁵⁷¹ Χρήστος Νέγρης, όπ.π., παραπ. σε ΣτΕ 2291/2018 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

¹⁵⁷² Χρήστος Νέγρης, όπ.π., παραπ. Σε ΣτΕ 632/2019 σκ. 8 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ

¹⁵⁷³ Oana Pantilimon Voda and Carolien Jobse, όπ.π., σελ. 190

¹⁵⁷⁴ Βλ. Οδηγία 89/665/ΕΟΚ, Οδηγία 92/13/ΕΟΚ και Οδηγία 2007/66/ΕΚ

¹⁵⁷⁵ Oana Pantilimon Voda and Carolien Jobse, όπ.π., σελ. 190

¹⁵⁷⁶ ΔΕΕ, Stadt Halle και RPL Recyclingpark Lochau GmbH κατά Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna., C-26/03, Απόφαση του Δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) της 11ης Ιανουαρίου 2005, ECLI: ECLI:EU:C:2005:5, Διατακτικό 1 «Το άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας 89/665, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 92/50, για τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών, η οποία επίσης τροποποιήθηκε με την οδηγία 97/52, έχει την έννοια ότι η υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίζουν τη δυνατότητα ασκήσεως αποτελεσματικών και ταχέων ενδίκων βοηθημάτων κατά των αποφάσεων που λαμβάνουν οι αναθέτουσες αρχές καλύπτει και τις αποφάσεις που λαμβάνονται εκτός του πλαισίου μιας τυπικής διαδικασίας συνάψεως δημοσίας συμβάσεως και πριν από την επίσημη προκήρυξη διαγωνισμού, ιδίως δε την απόφαση που αφορά το αν μια ορισμένη δημόσια σύμβαση εμπίπτει στο προσωπικό ή στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 92/50,

αμφισβήτηση η αποτελεσματικότητα των ενδίκων βοηθημάτων, καθόσον «οι αποφάσεις αυτές αντιπροσωπεύουν συχνά το χειρότερο είδος παραβίασης: Δηλαδή την πλήρη αδυναμία εφαρμογής των διαφανών και ανταγωνιστικών διαδικασιών που απαιτούμενοι από τις οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων»¹⁵⁷⁸. Η ενσωμάτωση, άλλωστε, των ενωσιακών διατάξεων που αποβλέπουν στην αποτελεσματικότητα της δημόσιας συζήτησης αφενός, και στη διατήρηση των δημοσίων πόρων αφετέρου, «πυροδότησε» τη νομολογία ορισμένων κρατών μελών, όπως η Γαλλία, προς την αλλαγή κατεύθυνσης από τον έλεγχο νομιμότητας στον έλεγχο ουσίας¹⁵⁷⁹.

Προ της διαπίστωσης, όμως, της αποτελεσματικότητας των ενδίκων βοηθημάτων που διατίθενται για προσβολή των αποτελεσμάτων ή και των πλημμελειών που λαμβάνουν χώρα, στο πλαίσιο της διαβουλευτικής διαδικασίας, είναι απαραίτητο να αποσαφηνιστεί το «αν η ίδια η προκαταρκτική διαβούλευση καταλήγει σε έκδοση πράξης καθώς τα άρθρα 47 παρ. 3 και 270 παρ. 3 του ν. 4412/2016 αναφέρουν ότι μετά τη λήξη της προθεσμίας που τάσσεται στην πρόσκληση για την ολοκλήρωση της διαβούλευσης, η αναθέτουσα αρχή ή ο αναθέτων φορέας συγκεντρώνει, αναρτά στην ιστοσελίδα της/του και επεξεργάζεται τις παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν»¹⁵⁸⁰.

Αν, έστω, θεωρηθεί ότι καταλήγει σε κάποιο πρακτικό επεξεργασίας, παρά τη σιωπή του νόμου, τότε η πράξη αυτή είναι μη εκτελεστή και μη δεσμευτική¹⁵⁸¹. Σκοπό, όμως, της

όπως τροποποιήθηκε. Αυτή η δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής παρέχεται σε οποιοδήποτε πρόσωπο έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση και το οποίο υπέστη ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από μια εικαζόμενη παράβαση, άπαξ εκδηλωθεί η βούληση της αναθέτουσας αρχής η οποία μπορεί να έχει έννομα αποτελέσματα. Επομένως, τα κράτη μέλη δεν δικαιούνται να εξαρτούν τη δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής από το αν η οικεία διαδικασία συνάψεως δημόσιας συμβάσεως έχει προχωρήσει τυπικώς σε συγκεκριμένο στάδιο.»

¹⁵⁷⁷ Adrian Brown, Application of the Procurement Directives to contracts awarded by public bodies to subsidiaries and the scope of the Remedies Directive: a note on case C-26/03, Stadt Halle, Public Procurement Law Review Τεύχος 3^ο, εκδ. Sweet & Maxwell 2005, login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 10-06-2019), σελ. NA74

¹⁵⁷⁸ Adrian Brown, όπ.π.

¹⁵⁷⁹ «A partir des années 1990, le droit des contrats administratifs a progressivement intégré les nouvelles exigences posées par le droit communautaire de la concurrence. L'acheteur public doit en effet organiser la consultation des opérateurs économiques de façon à garantir le respect des principes de libre accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Si ces principes ont été prévus afin d'optimiser l'efficacité de la commande publique, et de préserver les deniers publics, il n'en demeure pas moins que les nouvelles procédures imposées ont accru les risques d'irrégularité entachant le contrat et ce, d'autant que le contentieux contractuel s'est enrichi de nouvelles voies de recours permettant également aux tiers intéressés de contester la validité du contrat», βλ. Delphine Sion, De L'apport de l'enrichissement sans cause au droit des contrats administratifs -Contribution au règlement indemnitaire des situations péri-contractuelles, Thèse, AIX MARSEILLE UNIVERSITE 10-09-2016, <http://www.theses.fr/2016AIXM1062> (τ. πρόσβαση στις 07-10-2019), σελ. 13 η οποία παραπέμπει ειδικότερα στη νομολογία SOCIETE TROPIC TRAVAUX SIGNALISATION (Conseil d'Etat, Assemblée, 16 juillet 2007, SOCIETE TROPIC TRAVAUX SIGNALISATION, requête numéro 291545, conclusions Didier Casas), νομολογία κατά την οποία καθιερώθηκε το δικαίωμα ευθείας προσφυγής των τρίτων κατά της διοικητικής σύμβασης, αναγνωρίζοντας ότι κάθε αποκλεισθείς ανταγωνιστής έχει έννομο συμφέρον να εισάγει μια «προσφυγή» («recours en plein juridiction») ενάντια στη νομιμότητα του συμβολαίου ή ορισμένων όρων του. Μέχρι τότε η προσβολή των συμβάσεων στη Γαλλία αντιμετωπιζόταν από δύο τύπους διαδικασιών: α) με αίτηση ακύρωσης («recours en excès de pouvoir»), που μπορούσαν να εισάγουν, τρίτοι κατά βάση, κατά των αποσπαστών διοικητικών πράξεων, οι οποίοι όμως δεν μπορούσαν να προσβάλλουν την ίδια τη σύμβαση ούτε δε και η ακύρωση μιας προπαρασκευαστικής πράξης της σύμβασης δεν μπορούσε να επιφέρει και την αμφισβήτηση της παρά μόνο υπό περίπλοκες προϋποθέσεις (CE, 4 août 1905, Martin) και β) με αγωγή περί ακυρότητας («action en nullité») κατά της ίδιας της σύμβασης, που μπορούσαν να εισάγουν μόνο τα μέρη (CE, 4 Mai 1990, Compagnie Industrielle Maritime) Βλ. Marceau Long, Prosper Weil, Guy Braibant, Pierre Delvolvé, Bruno Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, εκδ. 19η Dalloz 2013, σελ. 909

¹⁵⁸⁰ Για την επισήμανση ευχαριστώ τον Ηλία Μικρουλέα

¹⁵⁸¹ Συνοπτικά οι πράξεις του ήπιου δικαίου, οι οποίες πληρούν το κριτήριο της ενδικασιμότητας είναι αυτές που «σκοπούν στην αλλαγή της συμπεριφοράς των αποδεκτών τους, στερούνται νομικής δεσμευτικότητας (δηλαδή δεν γεννούν νομική υποχρέωση ή δικαίωμα) και χαρακτηρίζονται από ένα βαθμό τυποποίησης ικανό να τους προσδώσει μια επίφαση κανόνων δικαίου» Θεόδωρος Παπαδάτος, Θεόδωρος Παπαδάτος, Διαγωνιστική Διαδικασία προς Σύναψη Δημόσιας Σύμβασης: Η εγκατάλειψη της Σύνθετης Διοικητικής Ενέργειας ως Απόρροια της Υποκειμενικοποίησης του Διοικητικού Δικαίου; σε Βασίλης Τζέμος (επιμέλεια) ΔΙΑΛΟΓΟΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ,

διεξαγωγής των προκαταρκτικών διαβουλεύσεων αποτελεί η πληροφόρηση της αγοράς¹⁵⁸² και όχι ο εξαναγκασμός των διοικουμένων σε ενέργεια. Επιπρόσθετα, όπως ορθώς έχει επισημανθεί, «η αυξημένη αναγνώριση ενδικασιμότητας πράξεων “ηπίου δικαίου”, και η αναγνώρισή τους σε ενδιάμεσες πράξεις έχει ως αποτέλεσμα να αχρηστεύεται πρακτικά η όλη λογική της σύνθετης διοικητικής ενέργειας, αφού ο αποκλεισθείς διαγωνιζόμενος θα πρέπει επί ποινή απαραδέκτου να προσβάλει αυτή την ενδιάμεση πράξη»¹⁵⁸³. Μπορεί να υποστηριχθεί ωστόσο ότι η προκαταρκτική διαβούλευση καταλήγει στην έκδοση της Διακήρυξης, η οποία και οι όροι της μπορούν να προσβληθούν αυτοτελώς με προδικαστική προσφυγή ενώπιον της Α.Ε.Π.Π. και σχετικό αίτημα για διαταγή προσωρινής προστασίας.

Ωστόσο, είναι αμφίβολο εάν η διεξαγωγή προκαταρκτικής διαβούλευσης δεσμεύει τη διοίκηση για να προβεί σε δημοσίευση Διακήρυξης. Γενικότερα, η θεωρία προβαίνει σε διάκριση μεταξύ της διαδικασίας διαπραγμάτευσης και της προκαταρκτικής διαβούλευσης με φορείς της αγοράς. Μια διαπραγμάτευση μπορεί να διεξάγεται με σκοπό η αναθέτουσα αρχή να πάρει απλώς γνώμες, χωρίς σε εκείνο το στάδιο να αποβλέπει να διεξάγει τη διαδικασία δημόσιας προμήθειας¹⁵⁸⁴. Επιπλέον, αναφέρεται και ο όρος «έρευνα αγοράς» ως ευρύτερο στάδιο, τα αποτελέσματα του οποίου θα πιστοποιηθούν μέσα από μία διαδικασία προκαταρκτικής διαβούλευσης¹⁵⁸⁵. Κοινό στοιχείο των διαδικασιών αυτών είναι ότι δεν μπορεί να θεωρηθούν παράνομες, εκ των προτέρων, κατά το χρονικό σημείο που διεξάγονται, αλλά τεκμαίρονται παράνομες στη συνέχεια, εφόσον αποδειχθεί ότι στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό¹⁵⁸⁶. Ενδεχομένως είναι πιθανό να διερωτηθεί κάποιος, περαιτέρω, για την ακρίβεια με την οποία οριοθετούνται αυτές οι έννοιες και τι τεκμαίρεται για τη διαγωνιστική διαδικασία από τη διεξαγωγή προκαταρκτικής διαβούλευσης με φορείς της αγοράς.

Από το γράμμα, καταρχήν, των διατάξεων φαίνεται ότι η προκαταρκτική διαβούλευση ισοδυναμεί με πρόθεση για σχεδιασμό¹⁵⁸⁷. Οι απόψεις, όμως, επί του ερωτήματος αυτού δίστανται. Στη Γαλλία, για παράδειγμα, υπάρχουν φωνές που υποστηρίζουν ότι «η διαβούλευση με οικονομικούς φορείς συνεπάγεται τη δημοσίευση κατάλληλης διακήρυξης η οποία προορίζεται να συγκεντρώσει το μεγαλύτερο δυνατό αριθμό των υποψηφίων»¹⁵⁸⁸.

Στην Αγγλία, από την άλλη πλευρά, η νομολογία αποσυνδέει την προκαταρκτική διαβούλευση από την υποχρέωση για δημοσίευση διακήρυξης. Ενδεικτική είναι η νομολογία

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ-50 Ετήσιο Επιστημονικό Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων, 11-12 Μαΐου 2018, http://www.dimosiodikαιο.gr/docs/praktika_5syn.pdf (τ. πρόσβαση στις 15-09-2019), σελ. 165 παρ. σε ετήσια μελέτη του 2013 του Τμήματος Rappports et Etudes του γαλλικού Conseil d'Etat.

¹⁵⁸² Ο σκοπός αυτός όμως δεν συμπεριλαμβάνεται ρητά στο δημοσιονομικό κανονισμό της ΕΕ Ειδική έκθεση Βλ. αριθ. 17 // 2016 Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ μπορούν να κάνουν περισσότερα για να διευκολύνουν την πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις τους (υποβαλλόμενη δύναμη του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ), σελ. 24 «Πλαίσιο 3-Μια αδικαιολόγητη παρέκκλιση από την οδηγία του 2014 για τις δημόσιες συμβάσεις στον δημοσιονομικό κανονισμό της ΕΕ του 2015: “Πριν δρομολογήσουν διαδικασία προμήθειας, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να διεξάγουν διαβουλεύσεις με την αγορά, προκειμένου να προετοιμάζουν την προμήθεια και να ενημερώνουν τους οικονομικούς φορείς για τα σχέδια και τις απαιτήσεις τους όσον αφορά τις προμήθειες.” (χωρίς του άρθρου 40 της οδηγίας του 2014, η υπογράμμιση δική μας) “Πριν από την έναρξη διαδικασίας προμηθειών, η αναθέτουσα αρχή δύναται να διεξάγει προκαταρκτική διαβούλευση της αγοράς με σκοπό την προετοιμασία της διαδικασίας” (χωρίς του άρθρου 105 του δημοσιονομικού κανονισμού του 2015)”

¹⁵⁸³ Θεόδωρος Παπαδάτος, *όπ.π.*, Σελ. 172

¹⁵⁸⁴ Michael Steinicke, *όπ.π.*, σελ.521

¹⁵⁸⁵ Oana Pantilimon Voda and Carolien Jobse, *όπ.π.* σελ 181,

¹⁵⁸⁶ Michael Steinicke, *όπ.π.* σελ 521

¹⁵⁸⁷ Βλ Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 40 «Πριν δρομολογήσουν διαδικασία προμήθειας, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να διεξάγουν διαβουλεύσεις με την αγορά προκειμένου να προετοιμάζουν την προμήθεια και να ενημερώνουν τους οικονομικούς φορείς για τα σχέδια και τις απαιτήσεις τους όσον αφορά τις προμήθειες.»

¹⁵⁸⁸ Delphine Sion, *όπ.π.* σελ. 97

Edenred (UK Group) LTD κατά HM Treasury και άλλοι¹⁵⁸⁹, η οποία αφορά ειδικά στο ερώτημα του αν η αναθέτουσα αρχή δύναται να διεξάγει προκαταρκτική διαβούλευση, χωρίς στη συνέχεια να προχωρήσει σε διακήρυξη διαγωνισμού, και να αναθέσει το θέμα in house. Στην υπόθεση αυτή, πιο αναλυτικά, η αγγλική κυβέρνηση αποφάσισε να τροποποιήσει το τότε υπάρχον σύστημα υποστήριξης για το κόστος της παιδικής φροντίδας των εργαζομένων οικογενειών. Για να γίνει αυτό, το Βασιλικό Λογιστήριο («*Her Majesty's Treasury*») σε συναρμοδιότητα με την Βασιλική Επιτροπή Εσόδων & Δασμών, Εθνικών Αποταμιεύσεων και Επενδύσεων («*Her Majesty's Commissioners for Revenue & Customs, National Savings & Investment*») διεξήγαγαν δύο διαβουλεύσεις εκ μέρους της Κυβέρνησης με σκοπό το σχεδιασμό και την εφαρμογή του νέου πλαισίου φοροαπαλλαγής παιδικής μέριμνας («*tax-free childcare* “TFC”»). Ακολούθως, όμως, αντί οι κυβερνητικοί φορείς να προβούν σε πρόσκληση προς υποβολή προσφορών, με σκοπό την παροχή λογαριασμών παιδικής μέριμνας, η οποία παροχή αποτελούσε μία από τις επιλογές της εκτεταμένης προκαταρκτικής διαβούλευσης¹⁵⁹⁰, αποφάσισαν να κρατήσουν το θέμα στο εσωτερικό της κυβέρνησης και να αναθέσουν στην Αρχή Εθνικής Αποταμίευσης και Επενδύσεων («*National Savings & Investments* “NS&I”)-μία κυβερνητική υπηρεσία και Εκτελεστική Αρχή του Υπουργού Οικονομικών- τη διαχείριση αυτών των λογαριασμών και τις υποστηρικτικές υπηρεσίες¹⁵⁹¹. Η αρχή αυτή είχε ήδη σχετικές υποδομές και το κοινό είχε προβάλει την απαίτηση για απλοποίηση των υπηρεσιών¹⁵⁹². Πριν τη διαδικασία αυτή, προς διαχείριση αυτών των υποδομών της, είχε αναθέσει με σύμβαση υπεργολαβίας («*outsourcing contract*») τις εργασίες της στο «*back office*», στην εταιρεία Atos IT Services UK Ltd (“Atos”), μέσω δημοσίου διαγωνισμού που δεν μπορούσε να προσβληθεί¹⁵⁹³.

Ένας εμπορικός πάροχος κουπονιών παιδικής μέριμνας, η Edenred Ltd (UK Group) η οποία ήταν θυγατρική μιας μητρικής γαλλικής εταιρείας, προσέφυγε κατά της απόφασης ανάθεσης, επικαλούμενη πρώτον ότι το προτεινόμενο Μνημόνιο Συμφωνίας μεταξύ της Επιτροπής Εσόδων και Δασμών και της Αρχής Εθνικής Αποταμίευσης και Επενδύσεων, σε σχέση με την εφαρμογή της πολιτικής, ήταν μια «*σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας*» και του άρθρου 56 της ΣΛΕΕ, με την αιτιολογία ότι δημιούργησε μια οικονομική ευκαιρία υπό μορφή άδειας ή αποκλειστικού δικαιώματος να ασκεί οικονομική δραστηριότητα που έχει διασυνοριακό ενδιαφέρον, και δεύτερον, εναλλακτικά, ότι οι προτεινόμενες αλλαγές ισοδυναμούσαν με «*ουσιώδεις αλλαγές*» στη σύμβαση μεταξύ της αρχής Εθνικών Αποταμιεύσεων και της Atos¹⁵⁹⁴. Σε αυτή την περίπτωση, κατά την ενωσιακή νομολογία, η «ουσιώδης μεταβολή» συνιστά νέα σύμβαση η οποία επιτάσσει εκ νέου διαδικασία δημόσιας προμήθειας¹⁵⁹⁵.

¹⁵⁸⁹ Edenred (UK Group) Ltd v HM Treasury [2014] EWHC 3555 (QB) (QBD), Edenred (UK Group) Ltd v HM Treasury [2015] EWHC 90 (QB) (QBD) Η υπόθεση ανέκυψε εν όσω ήταν σε εφαρμογή το κανονιστικό κείμενο Public Contracts Regulations 2006 (SI 2006/5), ο οποίος τροποποιήθηκε από τον Public Contracts Regulations 2015/102 (τέθηκε σε ισχύ την 26-02-2015) <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2006/5/contents/made> (τ. πρόσβαση στις 19-05-2019)

¹⁵⁹⁰ HM Treasury, HM Revenue & Customs, Tax-Free Childcare: consultation on design and operation, August 2013, http://www.taxfreechildcare.co.uk/pdf/tax-free_childcare_consultation_on_design_and_operation.pdf (τ. πρόσβαση στις 20-06-2019), σελ. 44-45

¹⁵⁹¹ Edenred (UK Group) Ltd v HM Treasury [2015] EWHC 90 (QB) (QBD) σκ. 5,6

¹⁵⁹² Ibid, σκ. 146

¹⁵⁹³ Ibid, σκ. 17

¹⁵⁹⁴ Ibid, σκ. 20 και Edenred (UK Group) Ltd v HM Treasury Queen's Bench Division 22 January 2015-Case Analysis Westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 19-06-2019)

¹⁵⁹⁵ Edenred (UK Group) Ltd v HM Treasury [2015] EWHC 90 (QB) (QBD) σκ 35, η οποία αναφέρεται σε C-454/06 Pressetext [2008] ECR I-4401 και C-91/08 Wall AG [2010] ECR I-2815.

Το Δικαστήριο έκρινε νόμιμη την απόφαση εσωτερικής ανάθεσης των υπηρεσιών στην Εκτελεστική Αρχή, ενώ δε θεώρησε ότι εξ αυτού παραβιάζεται το άρθρο 56 της ΣΛΕΕ, παρά το γεγονός ότι οι υπηρεσίες θα εκτελούνταν από την Atos ως υπεργολάβο¹⁵⁹⁶. Το Δικαστήριο έκρινε ότι, εν προκειμένω, αν και οι υπηρεσίες ήταν συμβατικής φύσης, δεν είχε εφαρμογή η νομολογία Teckal¹⁵⁹⁷, «Πρόκειται για περίπτωση συνεργασίας μεταξύ διαφόρων υπηρεσιών του ίδιου δημόσιου φορέα.»¹⁵⁹⁸. Ειδικότερα, αναφορικά με τα αποτελέσματα της προκαταρκτικής διαβούλευσης¹⁵⁹⁹, κρίθηκε ότι η επιλογή παροχής του ιδιωτικού τομέα, αν και επέφερε ικανοποιητικά αποτελέσματα σε πολλά από τα κριτήρια, εν τέλει ευνοούσε λιγότερο την ταχύτητα παράδοσης (η οποία υπολογιζόταν ότι πιθανότατα θα λάμβανε χώρα την άνοιξη του 2016, το ωρύτερο), καθώς και την ευκολία κατασκευής κριτηρίων¹⁶⁰⁰. Οι γονείς επιθυμούσαν, όπως υποστηρίχθηκε επίσης, με βάση τις μαρτυρικές καταθέσεις, κατά την προκαταρκτική διαβούλευση, ένα μοντέλο απλότητας¹⁶⁰¹.

Σε κάθε περίπτωση, η επιλογή πολλαπλών ιδιωτικών παρόχων ήταν ενάντια στη γενική βούληση και προτίμηση των καταναλωτών, όπως εκφράστηκε δια της προκαταρκτικής διαβούλευσης¹⁶⁰². Δεν ήταν, ως εκ τούτου, ρεαλιστική η επιλογή των πολλαπλών παρόχων, που υποστήριζε η Edenred και βάσει της οποίας θα της απονεμόταν η προσφορά. Ο ισχυρισμός αυτός κρίθηκε «αμελητέος».¹⁶⁰³

Ορθότερο είναι να υποστηριχθεί ότι, από την προκαταρκτική διαβούλευση με φορείς της αγοράς, δε δημιουργείται κάποια υποχρέωση της διοίκησης για δημοσίευση διακήρυξης, εάν αυτό δεν εξυπηρετεί το σκοπό της σύμβασης¹⁶⁰⁴. Η αιτιολογία αυτή, όμως, θα πρέπει να

¹⁵⁹⁶ Edenred (UK Group) Ltd v HM Treasury [2015] EWHC 90 (QB) (QBD) σκ. 141

¹⁵⁹⁷ ΔΕΚ, Teckal Srl v Comune di Viano κατά Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia, C-107/98, Απόφαση της 18 Νοεμβρίου 1999. ECLI:EU:C:1999:562, Διατακτικό «*Η οδηγία 93/36/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών, έχει εφαρμογή όταν η αναθέτουσα αρχή, όπως ένας οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης, σχεδιάζει να συνάψει εγγράφως, με τυπικώς διακεκριμένο από αυτήν οργανισμό και αυτόνομο σε σχέση με αυτήν όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων, σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας που έχει ως αντικείμενο την προμήθεια προϊόντων, ανεξαρτήτως του αν ο οργανισμός αυτός είναι ή όχι αναθέτουσα αρχή.*»

¹⁵⁹⁸ Edenred (UK Group) Ltd v HM Treasury [2015] EWHC 90 (QB) (QBD) σκ. 85 «*Case C/2206 Correos [2007] ECR I-12175, a case relating to the Spanish post office, relied upon by Mr Coppel, addresses a very different scenario, not least because EU law only permitted certain strictly defined types of postal service to be reserved to a monopoly provider, and the Spanish legislation that was the subject of the reference in that case attempted to reserve the provision of postal services provided to the Spanish Government to a single state-owned provider, without drawing a distinction between reserved and non-reserved services. The services in that case were undoubtedly of a contractual nature, the Directive and the Regulations were applicable, and the only potential exception to the rules (that which was recognized in C107/98 Teckal [1999] ECR I-8121) did not apply because the relevant entity did not carry out the essential part of its activities with the public authority which controlled it. Although the CJEU distinguished Asemfo, it did so on grounds which are of no relevance here. This case is not and never has been a Teckal case, and the Defendants have never sought to rely on that exception. This is not a case about a public body awarding services to a wholly-owned subsidiary. It is a case about co-operation between different departments of the same public body.*»

¹⁵⁹⁹ η οποία έθετε πέντε επιλογές προς συζήτηση

¹⁶⁰⁰ Edenred (UK Group) Ltd v HM Treasury [2015] EWHC 90 (QB) (QBD) σκ.144

¹⁶⁰¹ Ibid, σκ. 147

¹⁶⁰² Ibid, σκ. 151 «*Perhaps more significantly, it would also have been contrary to the general thrust of the preferences expressed in the consultation by those who would be the ultimate consumers of the service, namely, parents and childcare providers.*»

¹⁶⁰³ Ibid

¹⁶⁰⁴ Σύμφωνα και με το άρθρο 129 του Ν. 4270/2014 «*Συμβάσεις, από τις οποίες δημιουργούνται υποχρεώσεις σε βάρος του Δημοσίου, δεν δύναται να συνομολογηθούν εάν δεν προβλέπονται από γενικές ή ειδικές διατάξεις ή δεν συντελούν στην εκπλήρωση των σκοπών του*». Βλ. Επίσης Παναγιώτης Λαζαράτος, Η ευθύνη από τις διαπραγματεύσεις στις δημόσιες συμβάσεις - Με αφορμή τις ΣτΕ 451/2013, 1943/2013, ΘΠΔΔ Τεύχος 3/2015 σελ. 200 επ. «*Στο δημόσιο δίκαιο το εάν θα συναφθεί η διοικητική σύμβαση είναι συνήθως νομοθετικά προσδιορισμένο. Προσδιορισμένοι είναι σε μεγάλο βαθμό και οι θεμελιώδεις όροι της* »

εμφανίζεται έστω σε κάποιο πρακτικό, παρά τη μη ρητή απαίτηση του νόμου για κατάρτισή του. Από την άλλη πλευρά, δε δημιουργείται και υποχρέωση συμμόρφωσης των διοικουμένων, όπως θα συνέβαινε στην περίπτωση που η αρχή απέστειλε κάποια επιστολή ή έκανε μια σύσταση. Εντούτοις, η προκαταρκτική διαβούλευση παράγει «έννομα αποτελέσματα σε σχέση με την εκτελεστή πράξη την έκδοση της οποίας προετοιμάζει»¹⁶⁰⁵. Εν τοις πράγμασι, δηλαδή με την προκαταρκτική διαβούλευση, η διοίκηση δεσμεύεται για την τήρηση των επιλογών που περιλαμβάνονται στη διαβουλευτική διαδικασία και οι οποίες θα αποτυπωθούν ή θα απορριφθούν, στη συνέχεια, κατά την ενδεχόμενη έκδοση της Διακήρυξης του διαγωνισμού, η οποία θα αποτελέσει, αν καταρτιστεί, και τη δεσμευτική πράξη για τους προμηθευτές. Δεν αναγνωρίζεται, λοιπόν, η δυνατότητα ευθείας προσφυγής κατά των αποτελεσμάτων της προκαταρκτικής διαβούλευσης, στο πλαίσιο της ίδιας της διαβουλευτικής διαδικασίας, παρά μόνο η δυνατότητα προσφυγής, κατά της Διακήρυξης που ενσωματώνει ή όχι τυχόν σχόλια.

Από την άλλη, όμως, πλευρά, προτείνεται από τη θεωρία να καθίσταται ξεκάθαρο στους «προσφέροντες τη συμβουλή» ότι το στάδιο αυτό είναι διακριτό από τη διαγωνιστική διαδικασία, όπως συνέβαινε και στο πλαίσιο του προηγούμενου καθεστώτος. Οι συμβουλές που λάμβανε η αναθέτουσα αρχή, κατά τον τεχνικό διάλογο, δεν έπρεπε να αποκλείουν τον ανταγωνισμό και να ακολουθεί μία «φυσιολογική»¹⁶⁰⁶ διαγωνιστική διαδικασία. Γι' αυτό, είναι σκόπιμο να συμπεριλαμβάνεται σχετική μνεία, σε περίπτωση πρόσκλησης ανοιχτού διαλόγου¹⁶⁰⁷ με τους φορείς της αγοράς, ή σε κάθε περίπτωση ρητή επιφύλαξη της αρχής για τη μη προκήρυξη του διαγωνισμού. Ενόψει του ότι οι διατάξεις περί προκαταρκτικής διαβούλευσης με φορείς της αγοράς αποτελούν απλά επεξήγηση του προηγούμενου καθεστώτος περί τεχνικού διαλόγου, θεωρούνται ξεχωριστό στάδιο από τη διακήρυξη. Την ερμηνεία αυτή επιβάλλει και η αρχή της τυπικότητας, βάσει της οποίας οι όροι της διακήρυξης ερμηνεύονται στενά. «*Η αναγωγή σε μία "ιστορική" ερμηνεία, δηλαδή στις απόψεις που κατατέθηκαν στην προκαταρκτική διαβούλευση, αν και δεν αποκλείεται εντελώς, είναι πάντως ρωγμή στον κανόνα αυτής της τυπικότητας*»¹⁶⁰⁸. Γι' αυτούς τους λόγους και η προκαταρκτική διαβούλευση αποτελεί καταρχήν διακριτό στάδιο από τη διαγωνιστική διαδικασία.

Παρόλα αυτά, εκ της κοινής λογικής, η συμπεριφορά ενός προμηθευτή που προσδοκά στη διαμόρφωση μιας διακήρυξης ευνοϊκής για αυτόν, ενδέχεται να είναι διαφορετική από τη συμπεριφορά ενός φορέα της αγοράς, που δεν προσβλέπει στη διαμόρφωση μιας διακήρυξης και περαιτέρω στη σύναψη μιας σύμβασης. Ο πρώτος εκ των περιστάσεων πείθεται ευκολότερα να υποβληθεί σε μία δαπάνη, για παράδειγμα, μιας μελέτης, με σκοπό την τεκμηρίωση των απόψεων που θα υποβάλει προς τη διοίκηση. Στην περίπτωση αυτή, δηλαδή, έχει δημιουργηθεί

¹⁶⁰⁵ Θεόδωρος Παπαδάτος, όπ.π., σελ. 165 παρ. σε Ε. Πρεβεδούρου, Μια ευέλικτη αίτηση ακύρωσης για το ήπιο δίκαιο, σχόλιο επί του άρθρου των L. Dutheillet de Lamothe / G. Odinet, Un recours souple pour le droit souple, AJDA 13/2016, σελ. 717.

¹⁶⁰⁶ Ωστόσο, όπως καταγράφει η Charveron το νομικό πρόσωπο που βοηθούσε στον τεχνικό διάλογο, δεν επιτρέπεται να συμμετάσχει στην επακολουθούμενη διαδικασία Βλ. Sophie Charveron, New Public Procurement Directives, Construction Law (Journal), Τόμος 15 Τεύχος 6, εκδ Eclipse/Butterworth Tolley Publishing 2004 login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 15-06-2019), σελ.29-31 «*Contracting authorities seeking advice for preparing technical specifications may organise technical discussions with selected candidates prior to launching the award procedure. It is however crucial that the advice received by the contracting authority does not preclude competition and that the works, supplies or services contracts are put out to tender. The technical dialogue is followed by a 'normal' award procedure.*

The entity assisting the contracting body in defining the technical specifications is not allowed to participate to the subsequent award procedure as it may distort the competition by giving to the consultant an unfair advantage.»

¹⁶⁰⁷ Oana Pantilimon Voda και Carolien Jobse σελ. 185

¹⁶⁰⁸ Ευχαριστώ τον Ηλία Μικρουλέα για την επισήμανση αυτή

σε αυτόν μια εύλογη προσδοκία, λόγω προηγούμενης θετικής ενέργειας της διοίκησης. Είναι, λοιπόν, επιβεβλημένο να εξεταστεί τυχόν αναλογική εφαρμογή των διατάξεων περί ευθύνης από διαπραγματεύσεις και προσυμβατικής ευθύνης του δημοσίου κατ' άρθρ. 105 Εισ.Ν.ΑΚ, η οποία είναι αντικειμενική¹⁶⁰⁹.

Κατά μία άποψη, και «μόνο απλά το γεγονός του να μπαίνεις σε διαπραγματεύσεις συνιστά ήδη ένα σύμβολο»¹⁶¹⁰. Η προκαταρκτική διαβούλευση με φορείς της αγοράς αποτελεί ένα είδος δημοσίου διαλόγου, που αποβλέπει στην εξυπηρέτηση από κοινού των συμφερόντων της αναθέτουσας αρχής και των προμηθευτών. Έστω και αν αποτελεί, εκ πρώτης όψεως απλά ανταλλαγή πληροφοριών, το αποτέλεσμα του διαλόγου αυτού κατατείνει στην πραγμάτωση μιας αίρεσης με διαλυτικό χαρακτήρα. Κατά τη διεξαγωγή προκαταρκτικής διαβούλευσης με φορείς της αγοράς, τεκμαίρεται, καταρχήν, ότι υπάρχει σκοπός διεξαγωγής διαγωνιστικής διαδικασίας. Αν ο σκοπός αυτός δεν πληρωθεί, τότε διαλύεται και η υποχρέωση για κατάρτιση διακήρυξης και περαιτέρω πραγμάτωσης του διαγωνισμού. Υπό την έννοια αυτή, έστω και αν εκλείπει, σε αυτό το είδος διαλόγου μεταξύ των αρχών και των φορέων, το άμεσο στοιχείο του οικονομικού ανταλλάγματος, γεννάται η προσδοκία του δικαιώματος συμμετοχής σε διαγωνιστική διαδικασία, μόλις πληρωθεί ο σκοπός διεξαγωγής της προκαταρκτικής διαβούλευσης. Υπό την έννοια αυτή, λοιπόν, η προκαταρκτική διαβούλευση με φορείς της αγοράς θα μπορούσε να χαρακτηριστεί, με τις ειδικότερες διακρίσεις που αναφέρθηκαν ανωτέρω, ως ένα είδος διαπραγματεύσεων του υπό προσδοκία δικαιώματος.

Σύμφωνα με το άρθρο 373 του ν. 4412/16 «Ο ενδιαφερόμενος, ο οποίος αποκλείστηκε από τη συμμετοχή σε διαδικασίες σύναψης σύμβασης ή από τη σύναψη αυτής, κατά παράβαση κανόνα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή του εσωτερικού δικαίου, δικαιούται να αξιώσει από την αναθέτουσα αρχή αποζημίωση, κατ' ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 197 και 198 Α.Κ.. Αν ο ενδιαφερόμενος αποδείξει ότι θα του ανετίθετο η σύμβαση, αν δεν είχε επιλοχωρήσει η παράβαση, τότε δικαιούται αποζημίωση κατά τις γενικές διατάξεις». Άμα δε, «για την επιδίκαση της αποζημίωσης απαιτείται η προηγούμενη ακύρωση της παράνομης πράξης ή παράλειψης από την ΑΕΠΠ ή το αρμόδιο, σύμφωνα με το προηγούμενο άρθρο, δικαστήριο».

Η ευθύνη μάλιστα εκ των διαπραγματεύσεων δεν αποκλείεται, λόγω «ανεπιφύλακτου συμμετοχής»¹⁶¹¹ στο διαγωνισμό. Έγκειται δε «σε παράβαση νόμου, της Διακηρύξεως ή άλλων κανονιστικών πράξεων, ή αρχών εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής και όχι σε παράνομο όρο της Διακηρύξεως»¹⁶¹², καθώς και «σε άλλης μορφής αντισυναλλακτική συμπεριφορά της διοικήσεως προερχομένης ιδίως από ενέργειες αντίθετες στις αρχές τις χρηστής διοικήσεως»¹⁶¹³, ενώ «ρητή *ad hoc* παραίτηση από την αξίωση του άρθρου 198 ΑΚ δια της αποδοχής σχετικού όρου της Διακηρύξεως δεν σημαίνει και παραίτηση από την αξίωση του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ.»¹⁶¹⁴. Η εφαρμογή, δηλαδή του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ για θεμελίωση προσυμβατικής ευθύνης του Δημοσίου, δεν αποκλείεται σύμφωνα με την κρατούσα νομολογία¹⁶¹⁵. Ο Λαζαράτος δε,

¹⁶⁰⁹ Εφ Πατρ 279/2011 σκ. 11

¹⁶¹⁰ Goltzberg Stefan, « Chapitre premier. L'approche comparatiste », dans : Stefan Goltzberg éd., Le droit comparé. Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2018, σελ. 7-34. <https://www-cairn-info.lama.univ-amu.fr/le-droit-compare--9782130800118-page-7.htm> (τ. πρόσβαση στις 07-10-2019)

¹⁶¹¹ Πάνος Λαζαράτος, Η ευθύνη από τις διαπραγματεύσεις στις δημόσιες συμβάσεις - Με αφορμή τις ΣτΕ 451/2013, 1943/2013, ΘΠΔΔ Τεύχος 3, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2015, σελ. 200 επ.

¹⁶¹² Εφ Πατρ 279/2011 σκ.11

¹⁶¹³ Ibid

¹⁶¹⁴ Ibid

¹⁶¹⁵ ΣτΕ Α' 1943/2013 σκ. 4 και ειδικότερα νομολογία αυτής για το διαφέρον εκπλήρωσης σύμβασης «και μειοψ. σε ΣτΕ Α' 1943/2013 σκ. 4 «Μειοψήφησαν οι Σύμβουλοι Σπ. Χρυσικοπούλου και Ολ. Ζύγουρα, οι οποίες διατύπωσαν την άποψη ότι, κατά το διοικητικό στάδιο που προηγείται της σύναψης διοικητικής σύμβασης, ευθύνη του Δημοσίου

ειδικότερα, επισημαίνει ότι «το ζήτημα της συρροής των αξιώσεων εκ των άρθρων 105 ΕισΝΑΚ και 198 ΑΚ είναι εξαιρετικά απλό. Το άρθρο 198 ΑΚ δεν είναι ειδικό έναντι του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ. Οι δύο αξιώσεις μπορούν να συντρέχουν παράλληλα και σωρευτικά, δηλαδή να συρρέουν, αλλά στην πράξη στην συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων η αξίωση εκ του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ θα απορροφά την αξίωση εκ των διαπραγματεύσεων.»¹⁶¹⁶.

Πιο αναλυτικά, όταν τα άρθρα 197 και 198 ΑΚ τυγχάνουν εφαρμογής, οφείλεται τότε εκ της αναθέτουσας αρχής το αρνητικό της σύμβασης διαφέρον, δηλαδή κάθε ζημία θετική ή αποθετική, που προήλθε εκ της πίστωσης αυτής¹⁶¹⁷. Δεν αποκαθίσταται, όμως, και το διαφέρον

μόνο στις διατάξεις των άρθρων 197 και 198 του Α.Κ. μπορεί να θεμελιωθεί. Ειδικότερα, η Σύμβουλος Σπ. Χρυσικοπούλου υποστήριξε την ακόλουθη άποψη: *Επί των διοικητικών συμβάσεων, όχι όμως και επί των μονομερών διοικητικών πράξεων, έχουν εφαρμογή οι διατάξεις των άρθρων 197 και 198 ΑΚ, δηλαδή τα μέρη (επομένως και το Δημόσιο) κατά τις διαπραγματεύσεις για τη σύναψη διοικητικής σύμβασης (μεταξύ Δημοσίου και ιδιώτη) οφείλουν αμοιβαίως να συμπεριφέρονται σύμφωνα με την καλή πίστη και τα συναλλακτικά ήθη. Η προσυμβατική αυτή υποχρέωση βαρύνει τόσο τον ιδιώτη όσο και το όργανο του Δημοσίου ως διαπραγματευόμενου. Η κατά τις διαπραγματεύσεις υπαίτια πρόκληση στον έτερο ζημιάς υποχρεώνει τον παραβάτη σε αποζημίωση του ζημιωθέντος, δηλαδή τον υποχρεώνει σε αποκατάσταση του διαφέροντος εμπιστοσύνης (θετική ζημία και διαφυγόν κέρδος) και όχι σε αποκατάσταση του διαφέροντος εκπλήρωσης, εκείνου δηλαδή που θα είχε αν καταρτιζόταν η υπό διαπραγμάτευση σύμβαση, η οποία τελικά δεν καταρτίστηκε λόγω αντισυναλλακτικής συμπεριφοράς του άλλου υπαιτίως ενεργήσαντος μέρους, το οποίο μπορεί να είναι και όργανο του Δημοσίου. Η αξίωση του διαφέροντος εκπλήρωσης δεν μπορεί να στηριχθεί στη διάταξη του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ, με την εκδοχή ότι η τελευταία αυτή διάταξη παρέχει ευρύτερη αποζημίωση σε σχέση με το διαφέρον εμπιστοσύνης των άρθρων 197 και 198 του ΑΚ. Και τούτο διότι δεν τίθεται ζήτημα εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ, αφού η τελευταία προϋποθέτει για την εφαρμογή της πράξης οργάνου του Δημοσίου κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που του έχει ανατεθεί. Όμως, η διοικητική σύμβαση με αντικείμενο την ανάθεση από το Δημόσιο της εκτέλεσης δημοσίου έργου δεν συνάπτεται στο πλαίσιο της άσκησης δημόσιας εξουσίας, αλλά στο πλαίσιο του άρθρου 104 του ΕισΝΑΚ. Η εφαρμογή επί προσυμβατικού πλαισίου οργάνου του Δημοσίου, κατά τη διαδικασία κατάρτισης μιας διοικητικής σύμβασης, των άρθρων 197 και 198 ΑΚ ενισχύεται και από την παρ. 1 του άρθρου 5 του ν. 2522/1997 περί δημοσίων έργων, σύμφωνα με την οποία ο ενδιαφερόμενος ο οποίος αποκλείστηκε από τη συμμετοχή ή την ανάθεση δημοσίου έργου, προμήθειας ή υπηρεσίας, κατά παράβαση κανόνα του κοινοτικού ή του εσωτερικού δικαίου, δικαιούται να αξιώσει από την αναθέτουσα αρχή αποζημίωση κατ' εφαρμογή των άρθρων 197 και 198 του ΑΚ, μη εφαρμοζομένης κάθε αντίθετης διάταξης που αποκλείει ή περιορίζει την αξίωση αυτή (βλ. ΣτΕ 1516/2005. Βλ. επί πλέον ΣτΕ 3761/2004, 3211/2004, 665/2003, 3233/1998, 670/1997). Εξάλλου, η μη ανάθεση σε συμμετασχόντα σε διαγωνισμό του Δημοσίου για την εκτέλεση δημοσίου έργου, έστω και κατά παράβαση διατάξεων του εσωτερικού δικαίου, δεν μπορεί να δικαιολογήσει αξίωση του αποκλεισθέντος για πλήρη αποζημίωση, περιλαμβάνουσα και το διαφυγόν κέρδος, ήτοι το κέρδος που θα αποκόμιζε ο αποκλεισθείς από τη μη καταρτισθείσα σύμβαση ούτε βάσει των διατάξεων των άρθρων 6 και 13 της ΕΣΔΑ. Από τις διατάξεις αυτές δεν αποκλείεται η εσωτερική νομοθεσία να περιορίσει την αποζημίωση επί προσυμβατικού πλαισίου, ενόσω συντρέχουν οι προβλεπόμενες από την εσωτερική νομοθεσία, δηλαδή από τις διατάξεις των άρθρων 197 και 198 ΑΚ, προϋποθέσεις. Η Σύμβουλος δε Ολ. Ζύγουρα υποστήριξε την άποψη ότι: Η ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση στις περιπτώσεις αυτές, εφόσον δεν ορίζεται άλλως στο νόμο - όπως εν προκειμένω, αφού ο ν. 3886/2010 δεν καταλαμβάνει την ένδικη υπόθεση - περιορίζεται, κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, στην αποκατάσταση του κατά τα άρθρα 197, 198 ΑΚ αρνητικού διαφέροντος, δηλαδή κάθε ζημίας του διαγωνιζομένου (θετικής ή αποθετικής), η οποία προήλθε εκ του λόγου ότι αυτός πίστεψε στη σύναψη της σύμβασης, που τελικά ματαιώθηκε. Δεν εκτείνεται δε και στο διαφέρον εκ της μη εκπλήρωσης της σύμβασης, καθόσον αυτό θα προϋπέθετε συναφθείσα σύμβαση. Εν πάση δε περίπτωση, τυχόν αποκατάσταση και της ζημίας εκ της μη εκτέλεσης της σύμβασης θα υπερέβαινε το αναγκαίο μέτρο δαπάνης για την αποκατάσταση της ζημίας του διαγωνιζομένου εκ του μη νομίμου αποκλεισμού του από τον σχετικό διαγωνισμό, λαμβανομένης υπόψιν και της ανάγκης διασφάλισης της δημοσιονομικής ισορροπίας. Κατά την ίδια αυτή γνώμη, η αποκατάσταση και του διαφυγόντος κέρδους του διαγωνιζομένου λόγω της μη εκτέλεσης της σύμβασης, στην κατάρτιση της οποίας απέβλεπε ο διαγωνισμός, θα οδηγούσε περαιτέρω στο άτοπο είτε να καταβληθεί δύο φορές το αντίτιμο για την εκτέλεση της αυτής δημόσιας προμήθειας, έργου ή υπηρεσίας, είτε, εφόσον δεν επακολουθήσει κατακύρωση σε άλλον διαγωνιζόμενο στο πλαίσιο του ίδιου ή τυχόν επαναπροκηρυχθέντος διαγωνισμού ή επί ματαίωσης του διαγωνισμού, να καταβληθεί αυτό για αιτία μη επακολουθήσασα.»*

¹⁶¹⁶ Πάνος Λαζαράτος, Η ευθύνη από τις διαπραγματεύσεις στις δημόσιες συμβάσεις - Με αφορμή τις ΣτΕ 451/2013, 1943/2013, όπ.π.

¹⁶¹⁷ ΕΦ ΠΑΤΡ 279/2011 (ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ)

εκπλήρωσης, στο μέτρο που το τελευταίο προϋποθέτει έγκυρη σύναψη της σύμβασης και αθέτηση των εξ αυτής παραγόμενων υποχρεώσεων¹⁶¹⁸.

Απαιτείται δε η θεμελίωση αιτιώδους συνδέσμου προς την αθέμιτη ή αντίθετη προς τα συναλλακτικά ήθη συμπεριφορά και περιλαμβάνει την περιουσιακή μείωση που προήλθε από τη διάγνωση της εμπιστοσύνης του καλόπιστου μέρους¹⁶¹⁹. Λόγω όμως της αρχής της νομιμότητας, που διέπει το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, είναι ευκολότερη η απόδειξη του αιτιώδους συνδέσμου σε σχέση με το δίκαιο των ιδιωτικών συμβάσεων. Στην προκειμένη περίπτωση υπάρχει κατά τεκμήριο «*αυξημένο καθήκον διαφωτίσεως*» του Δημοσίου ως «*ισχυρότερου συναλλασσόμενου*» έναντι του ιδιώτη, σε περίπτωση που δόθηκε η εντύπωση ότι θα επακολουθήσει διακήρυξη του διαγωνισμού, κατά την διεξαγωγή της προκαταρκτικής διαβούλευσης με φορείς της αγοράς¹⁶²⁰. Υπό το πρίσμα αυτό, ο φορέας της αγοράς διαθέτει τρόπο προστασίας έναντι της ζημίας που υπεβλήθη έναντι της εύλογης προσδοκίας για διεξαγωγή διαγωνισμού από την διεξάγουσα την προκαταρκτική διαβούλευση αρχή.

2.4.3.3. Οι αρχές της διαφάνειας και της μη στρέβλωσης του ανταγωνισμού κατά τη διαβουλευτική διαδικασία

Η διεξαγωγή της προκαταρκτικής διαβούλευσης διέπεται από την αρχή της μη στρέβλωσης του ανταγωνισμού και την αρχή της ίσης μεταχείρισης. Ορισμένοι συγγραφείς τίθενται, εν γένει, υπέρ ενός «*ευέλκτου νομικού πλαισίου*»¹⁶²¹ που να αφορά το ζήτημα της πρακτικής αυτής, που αναπτύσσεται μεταξύ αναθετουσών αρχών και πιθανών υποψηφίων προ

¹⁶¹⁸ Αθανάσιος Σκόντζος, Η προσυμβατική ευθύνη: συμβολή στην ερμηνεία των άρθρων 197 – 198 ΑΚ-Ιστορικοσυγκριτική, δικαιοσυγκριτική και νομολογιακή προσέγγιση, Ε.Κ.Π.Α. 2017, σελ. 114 <https://pergamos.lib.uoa.gr/> (τ. πρόσβαση στις 07-10-2019) Βλ. επίσης ΣτΕ Α'1482/2014 σκ. 4 «*Η αναζήτηση δε διαφυσόντος κέρδους υπό την ανωτέρω έννοια ουδόλως αποκλείεται εκ του ότι η αδικπρακτική ευθύνη του Δημοσίου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ανακλύπει σε διοικητικό στάδιο που προηγείται της σύναψης της σύμβασης . Και ναι μεν στο στάδιο αυτό ευθύνη του Δημοσίου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου μπορεί να θεμελιωθεί και στις διατάξεις των άρθρων 197 και 198 του Αστικού Κώδικα, αναλόγως εφαρμοζόμενες (ΣτΕ 2091/2007), με τις οποίες ρυθμίζεται η ευθύνη των συμβαλλομένων μερών κατά το στάδιο των διαπραγματεύσεων και κατά τις οποίες η αποζημίωση του ζημιωθέντος κατά το στάδιο αυτό συνίσταται μόνο στο αρνητικό διαφέρον (διαφέρον διάγνωσης εμπιστοσύνης), δεν νοείται δε ως ζημία που μπορεί να αποκατασταθεί το απολεσθέν διαφέρον από τη μη εκπλήρωση σύμβασης που δεν συνάφθηκε (ΑΠ 1175, 197/2007, 1242/2005, 1678/2001, 1565, 1346/2000 κ.ά.), η ευθύνη όμως του Δημοσίου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου κατά τις διατάξεις αυτές, οι οποίες στοιχούν προς την κατά το ιδιωτικό δίκαιο ελευθερία των συμβάσεων και τη συναφή με αυτήν, κατ' αρχήν, έλλειψη νομικής υποχρέωσης για την σύναψη σύμβασης (ΑΠ 197/2007), δεν αποκλείει ευθύνη του Δημοσίου ή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου κατά τα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ (πρβ ΑΠ 1132/1977, ΑΠ 1941/1988). Προς τα ανωτέρω, άλλωστε, συμβαδίζει και η διάταξη του άρθρου 9 παρ. 1 του ν. 3886/2010 (Α 173), με την οποία, σε αντίθεση με τη μη έχουσα, πάντως, εφαρμογή εν προκειμένω αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 5 του ν. 2522/1997 (Α 178), ρητά ορίζεται ότι ο ενδιαφερόμενος, ο οποίος αποκλείστηκε από τη συμμετοχή σε διαγωνισμό ή την ανάθεση σύμβασης του νόμου αυτού κατά παράβαση κανόνα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή του εσωτερικού δικαίου, δικαιούται να αξιώσει από την αναθέτουσα αρχή αποζημίωση, κατ' ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 197 και 198 Α.Κ., αν δε αποδείξει ότι θα του ανετίθετο η σύμβαση, εάν δεν είχε επιλοχωρήσει η παράβαση, τότε δικαιούται αποζημίωση κατά τις γενικές διατάξεις (ΣτΕ 451/2013 επτ., 1943/2013 επτ., 3766/2013).»*

¹⁶¹⁹ Εφ Πατρ 279/2011 σκ. 7 «*Το αρνητικό αυτό της συμβάσεως διαφέρον πρέπει να βρίσκεται σε αιτιώδη σύνδεσμο προς την αθέμιτη ή αντίθετη προς τα συναλλακτικά ήθη συμπεριφορά και περιλαμβάνει την περιουσιακή μείωση που προήλθε από τη διάγνωση της εμπιστοσύνης του καλόπιστου μέρους, το οποίο πιστεύοντας στην έντιμη στάση του άλλου είτε υποβλήθηκε σε δαπάνες, διότι θεώρησε ως επικείμενη τη σύναψη της συμβάσεως, όσο και τη ζημία την οποία υπέστη για τον ίδιο λόγο από την απόκρουση άλλης ευκαιρίας για σύναψη όμοιας συμβάσεως με τους ίδιους ή ευνοϊκότερους όρους (ΑΠ 1678/2001, ΕφΑΘ 4438/2003 Ελ.Δνη 45.112, 200).*»

¹⁶²⁰ Πάνος Λαζαράτος, Η ευθύνη από τις διαπραγματεύσεις στις δημόσιες συμβάσεις - Με αφορμή τις ΣτΕ 451/2013, 1943/2013 όπ.π.

¹⁶²¹ Florian Linditch, Contentieux du sourçage : les débuts, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales, Τεύχος 10-11, εκδ. LexisNexis 12 Μαρτίου 2018, σελ. 2072 επ. <https://www.lexis360.fr> (τ. πρόσβαση στις 15-10-2019)

της διενέργειας του διαγωνισμού. Η άποψη αυτή φαίνεται εύλογη, υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι λαμβάνονται όλα τα εύλογα μέτρα για μη στρέβλωση του ανταγωνισμού, ήδη από το επίπεδο προετοιμασίας της διαβουλευτικής διαδικασίας, και ότι τον τελικό λόγο για τη διεξαγωγή της διαβουλευτικής και στη συνέχεια διαγωνιστικής διαδικασίας έχει η ίδια η αναθέτουσα αρχή.

Ενδεικτικά, ενώπιον του Γαλλικού Διοικητικού Εφετείου της πόλης Nantes τέθηκε το ζήτημα αν, επειδή η αναθέτουσα αρχή ζήτησε τη γνώμη του αγροτικού επιμελητηρίου προ της διαγωνιστικής διαδικασίας, δημιουργούσε ασυμμετρία πληροφόρησης μεταξύ των υποψηφίων και παραβίαζε την αρχή της ίσης μεταχείρισης αυτών. Υποστηρίχθηκε ότι η αναθέτουσα αρχή δεν κοινοποίησε τις πληροφορίες που είχε στη διάθεσή του το αγροτικό επιμελητήριο του Calvados, πριν από τη διαδικασία προμήθειας, ενώ αυτές οι πληροφορίες ήταν χρήσιμες στο στάδιο της ανάλυσης των προσφορών. Το αγροτικό επιμελητήριο είχε, επίσης, συμπληρωματικές πληροφορίες που ήταν διαθέσιμες στα πρακτικά των συνεδριάσεων της τοπικής επιτροπής, που αφορούσαν στη διαχείριση του σχεδίου δήλωσης δημόσιας χρησιμότητας και αιτιολογούσαν το αντικείμενο της σύμβασης¹⁶²².

Στη γαλλική έννομη τάξη αποτελεί ρητή υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να «λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα, για να εξασφαλίσει ότι ο ανταγωνισμός δε θα στρεβλώνεται με τη συμμετοχή στη διαδικασία σύναψης συμβάσεων ενός οικονομικού φορέα που έχει την πρόσβαση, λόγω της άμεσης ή έμμεσης προηγούμενης συμμετοχής του στην προετοιμασία της διαδικασίας αυτής, σε πληροφορίες άγνωστες σε άλλους υποψηφίους ή προσφέροντες»¹⁶²³. Το Διοικητικό Εφετείο, εν προκειμένω, έκρινε ότι δε συνιστούσε πλημμέλεια η λήψη προηγούμενης γνώμης του αγροτικού Επιμελητηρίου, δεδομένου ότι τα έγγραφα δε συντάχθηκαν εξ ολοκλήρου από το συμβουλευτικό φορέα, ούτε, όμως, από μόνη της και η λήψη της γνώμης έδινε σημαντικό προνόμιο στο συμβουλευτικό φορέα σε σχέση με τους άλλους διαγωνιζομένους. Επιπλέον, κρίθηκε ότι ο φορέας δεν κατείχε προηγούμενες πληροφορίες που επέφεραν παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων παρόχων¹⁶²⁴. Εφόσον, δηλαδή, η αναθέτουσα

¹⁶²² CAA de Nantes, 4ème chambre, υπ' αριθμ. 16NT02706, απόφαση της 24 Νοεμβρίου 2017 Groupement société Dynamiques

¹⁶²³ Βλ. Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, Άρθρο 5 <https://www.legifrance.gouv.fr> (τ. πρόσβαση στις 14-09-2019)

¹⁶²⁴ CAA de Nantes, 4ème chambre, υπ' αριθμ. 16NT02706, απόφαση της 24 Νοεμβρίου 2017 Groupement société Dynamiques, σκ. 4 «*Considérant, en premier lieu et d'une part, que si la chambre départementale d'agriculture du Calvados a été consultée sur l'élaboration des documents de consultation par l'ancien gestionnaire du réseau d'eau potable, la commune de Caen, il résulte de l'instruction que ces documents ont été intégralement rédigés par le syndicat Réseau ; que cette connaissance du projet d'engagement de la procédure de mise en concurrence en décembre 2013, avant la publication de l'avis adéquat en février 2014, ne permet pas d'établir à elle seule que cette consultation a procuré à la chambre d'agriculture du Calvados des informations susceptibles de l'avantager de manière significative par rapport aux sociétés requérantes ; que, d'autre part, la création, prévue à l'article 5 du règlement de consultation à la suite d'une proposition de la chambre départementale d'agriculture, d'un comité de validation en charge d'assurer la cohérence de l'ensemble des études technico-financières et foncières et d'en valider les différentes étapes, a été portée à la connaissance de tous les opérateurs à la date de diffusion des documents de l'appel d'offres par le syndicat Réseau et s'imposait dans les mêmes termes aux candidats ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que ce point a été déterminant dans l'analyse des offres respectives des opérateurs concurrents ; qu'enfin, il ne résulte pas de l'instruction que la chambre départementale d'agriculture a disposé d'informations préalables sur l'objet du marché, au demeurant non précisées, en raison de son accès aux comptes rendus des réunions de la commission locale dédiée à la gestion du projet d'utilité publique lié aux sources de Moulines ; que les études réalisées en février 2014 par la chambre départementale de sa propre initiative correspondent à ses missions de représentation des intérêts du monde agricole et sont sans lien direct avec la procédure en cause ; que, par suite, aucune inégalité de traitement entre les candidats dans la procédure de passation du marché n'est établie ;»*

foncières : JurisData n° 2017-028001 ; Contrats-Marchés publ. 2018, comm. 39, σκ. 4

αρχή, «κατέχει το στυλό»¹⁶²⁵, για τη θέσπιση των όρων της διαγωνιστικής διαδικασίας, δεν παραβιάζεται καταρχήν η αρχή της μη στρέβλωσης του ανταγωνισμού.

Κατά γενική αρχή, οι βασικοί κανόνες των Συνθηκών της Ε.Ε για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων εφαρμόζονται εξίσου και στην προκαταρκτική διαβούλευση¹⁶²⁶. Συνεπώς, υπάρχει «υποχρέωση διαφάνειας, ... η οποία συνίσταται στη διασφάλιση, υπέρ όλων των ενδεχομένων αναδόχων, προσήκοντος βαθμού δημοσιότητας που να καθιστά δυνατό το άνοιγμα της αγοράς υπηρεσιών στον ανταγωνισμό καθώς και τον έλεγχο του αμερόληπτου χαρακτήρα των διαδικασιών διαγωνισμού»¹⁶²⁷. Στη Fabricom SA κατά Βελγικού Δημοσίου¹⁶²⁸, όπως υπογραμμίζεται, ενδεικτικά, ο Γενικός Εισαγγελέας έκρινε, μέσω μίας «ενδιαφέρουσας»¹⁶²⁹ τελεολογικής του ερμηνείας, ότι στο κοινοτικό κεκτημένο των δημοσίων συμβάσεων συμπεριλαμβάνονται οι αρχές της αντικειμενικότητας και της διαφάνειας, με τελικό, όμως, σκοπό της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων την αρχή του ανταγωνισμού¹⁶³⁰. Για παράδειγμα, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να δίνουν πληροφορίες για τη γενική αναμενόμενη εκτέλεση του έργου, αλλά οι πληροφορίες πρέπει να δίνονται υπό την ίδια μορφή σε όλους τους φορείς¹⁶³¹ και κατά τον ίδιο βαθμό¹⁶³², ενώ πρέπει να λαμβάνονται τυχόν μέτρα προς αποφυγή τυχόν κινδύνου εναρμονισμένης πρακτικής¹⁶³³, μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών κατά το στάδιο της προκαταρκτικής διαβούλευσης¹⁶³⁴. Επίσης, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να συμπεριλαμβάνει τα μέτρα προς αποφυγή στρέβλωσης του ανταγωνισμού, κατά την προκαταρκτική διαδικασία διαβούλευσης, σε γραπτή έκθεση σχετικά με τις διαδικασίες ανάθεσης¹⁶³⁵.

¹⁶²⁵ Florian Linditch, Contentieux du sourçage : les débuts, όπ.π.

¹⁶²⁶ Oana Pantilimon Voda and Carolien Jobse, όπ.π., σελ. 186 παρ. Σε Ερμηνευτική Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο που εφαρμόζεται στην ανάθεση συμβάσεων οι οποίες δεν καλύπτονται ή καλύπτονται εν μέρει από τις οδηγίες για τις «δημόσιες συμβάσεις» (2006/C 179/02), Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

¹⁶²⁷ Ερμηνευτική Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο που εφαρμόζεται στην ανάθεση συμβάσεων οι οποίες δεν καλύπτονται ή καλύπτονται εν μέρει από τις οδηγίες για τις «δημόσιες συμβάσεις» (2006/C 179/02), Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, C 179/2, παρ. 5 «Υποθέσεις C-324/98 Telaustria [2000] Συλλογή Νομολογίας I-10745, παράγραφος 62, C-231/03 Coname, απόφαση της 21.7.2005, παράγραφοι 16 έως 19 και C-458/03 Parking Brixen, απόφαση της 13.10.2005, παράγραφος 49» <https://eur-lex.europa.eu/> (τ. πρόσβαση στις 17-06-2019)

¹⁶²⁸ ΔΕΕ, Fabricom SA κατά Βελγικού Δημοσίου, C-21/03 και C-34/03, απόφαση του Δικαστηρίου (δεύτερο τμήμα) της 3ης Μαρτίου 2005, ECLI: ECLI:EU:C:2005:127

¹⁶²⁹ Christopher Bovis, όπ.π. σελ.408

¹⁶³⁰ Christopher Bovis, όπ.π. σελ.408

¹⁶³¹ Christopher Bovis, όπ.π. σελ. 517-518

¹⁶³² Catherine Barnard, To Boldly Go: Social Clauses in Public Procurement, Industrial Law Journal, Τόμος 46, Τεύχος 2, εκδ. Oxford University Press Ιούλιος 2017, σελ. 218

¹⁶³³ Π.χ. άμεσο ή έμμεσο καθορισμό των τιμών αγοράς ή πώλησης ή άλλων όρων συναλλαγής βλ. αναλυτικά Βλ. Ν. 3959/2011, Άρθρο 1

¹⁶³⁴ Catherin Bernard, όπ.π. σελ. 189 και ΔΕΕ, T-Mobile Netherlands BV, KPN Mobile NV, Orange Nederland NV και Vodafone Libertel NV κατά Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit. C-8/08, Απόφαση του Δικαστηρίου (τρίτο τμήμα) της 4ης Ιουνίου 2009, ECLI: ECLI:EU:C:2009:343, Διατακτικό «Εναρμονισμένη πρακτική έχει στρεφόμενο κατά του ανταγωνισμού αντικείμενο, κατά την έννοια του άρθρου 81, παράγραφος 1, ΕΚ, οσάκις, ...η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ ανταγωνιστών επιδιώκει στρεφόμενο κατά του ανταγωνισμού αντικείμενο οσάκις είναι ικανή να εξαλείψει τις αβεβαιότητες ως προς τη μελετώμενη από τις οικείες επιχειρήσεις συμπεριφορά.»

¹⁶³⁵ Οδηγία 2014/24/Εε Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου Και Του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ, Άρθρο 84 παρ. 1., καθώς και Lee Digings, John Bennett, Robert Hann EU public procurement: law and practice, Looseleaf εκδ. Sweet & Maxwell-Westlaw 2016, login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 16-06-2019)

2.4.3.4. Ο αποκλεισμός από τη διαγωνιστική διαδικασία λόγω συμμετοχής σε προκαταρκτική της διακήρυξης διαβούλευση

Ο αποκλεισμός από τη διαγωνιστική διαδικασία, λόγω συμμετοχής του φορέα στις προκαταρκτικές διαβουλεύσεις, ρυθμίζεται στο άρθρο 41 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ για τις Δημόσιες Προμήθειες, το οποίο, πέρα από την περίπτωση της συμμετοχής σε προκαταρκτική διαβούλευση, αφορά και σε οποιαδήποτε άλλη περίπτωση εμπλοκής σε προπαρασκευαστικό στάδιο του δημοσίου διαγωνισμού. Ο αποκλεισμός επέρχεται, όταν υπάρχει κίνδυνος να νοθεύσει τον ανταγωνισμό μία απόφαση¹⁶³⁶.

Η διάταξη αυτή, όμως, έχει τύχει κριτικής από τη θεωρία υπό την έννοια ότι χρήζει περαιτέρω αποσαφήνισης. Πρώτα απ' όλα, αποκλεισθείς μπορεί να είναι σύμφωνα με το άρθρο 41, «ένας υποψήφιος, ένας προσφέρων ή μια επιχείρηση που σχετίζεται με υποψήφιο ή προσφέροντα έχει παράσχει συμβουλές στην αναθέτουσα αρχή, είτε εντός είτε εκτός του πλαισίου του άρθρου 40, ή έχει εμπλακεί με οποιονδήποτε τρόπο στην προετοιμασία της διαδικασίας προμήθειας». Αναφορικά με τη σχέση, ειδικότερα, μεταξύ προσφέροντος και παράσχοντος συμβουλή, αυτή μπορεί να συνίσταται πρωτογενώς σε εταιρική σχέση, σε σχέση επίσης παροχής συμβουλών από το διαβουλεύόμενο σύμβουλο και σε σχέση παροχής πληροφοριών, υπό τη μορφή για παράδειγμα κάποιου συμβολαίου¹⁶³⁷.

Σε συγκριμένες περιπτώσεις, η νομολογία του τεχνικού διαλόγου υιοθετεί κοινή στάση σε ο,τι αφορά στα κριτήρια που διέπουν τη σύγκρουση συμφέροντος του άρθρου 24 της Οδηγίας για τις Δημόσιες Προμήθειες¹⁶³⁸, για την αποσαφήνιση της έννοιας του «αποκλειστέου». Για παράδειγμα, στην υπόθεση e Vigilo¹⁶³⁹, η eVigilo επικαλέστηκε ουσιώδη σύνδεσμο μεταξύ, αφενός, των ειδικευμένων συνεργατών των αναδόχων και, αφετέρου, των πραγματογνωμόνων που αξιολόγησαν τις προσφορές. Υποστήριξε ότι «οι ειδικευμένοι συνεργάτες που κατονομάζονταν στην προσφορά των αναδόχων υπήρξαν, στο τεχνολογικό πανεπιστήμιο της Kaunas (Kauno technologijos universitetas), συνάδελφοι των τριών από τους έξι πραγματογνώμονες της αναθέτουσας αρχής οι οποίοι κατήρτισαν τη συγγραφή υποχρεώσεων και αξιολόγησαν τις προσφορές»¹⁶⁴⁰. Τα εθνικά δικαστήρια διαπίστωσαν ότι η προσφεύγουσα όφειλε να αποδείξει όχι μόνο τον υφιστάμενο αντικειμενικό σύνδεσμο, αλλά επίσης την εκδήλωση της μεροληψίας των πραγματογνωμόνων -βάσει υποκειμενικών κινήτρων- γεγονός που κρίθηκε από το ΔΕΕ ως αντίθετο προς την αρχή της πρακτικής αποτελεσματικότητας της Οδηγίας¹⁶⁴¹.

Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με την παλαιότερη απόφαση Μηχανική ΑΕ κατά Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης και Υπουργού Επικρατείας, «το κοινοτικό δίκαιο πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι δεν επιτρέπει εθνικές διατάξεις οι οποίες, καίτοι επιδιώκουν τους θεμιτούς σκοπούς της ίσης μεταχείρισης των υποβαλλόντων προσφορά και της διαφάνειας στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, καθιερώνουν αμάχητο τεκμήριο ασυμβιβάστου μεταξύ, αφενός, της ιδιότητας του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή διευθυντικού στελέχους επιχείρησης που ασκεί δραστηριότητα στον τομέα των μέσων ενημέρωσης και, αφετέρου, της ιδιότητας του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή

¹⁶³⁶ Ibid, Άρθρο 41

¹⁶³⁷ Michael Steinicke, Peter Vesterdorf, όπ.π., σελ. 522

¹⁶³⁸ Michael Steinicke, Peter Vesterdorf, όπ.π., σελ. 361

¹⁶³⁹ ΔΕΕ, eVigilo Ltd κατά Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, C-538/13 Απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 12ης Μαρτίου 2015, ECLI: ECLI:EU:C:2015:166

¹⁶⁴⁰ Ibid, σκ. 24

¹⁶⁴¹ Ibid σκ. 43

διευθυντικού στελέχους επιχείρησης που αναλαμβάνει έναντι του Δημοσίου ή νομικού προσώπου του ευρύτερου δημόσιου τομέα την εκτέλεση έργων ή προμηθειών ή την παροχή υπηρεσιών»¹⁶⁴².

Συνεκτιμάται, ακόμη, και η οργανωτική σχέση ως στοιχείο που μπορεί να θεμελιώσει στρέβλωση του ανταγωνισμού¹⁶⁴³. Στο πλαίσιο αυτό, ειδικότερα, προτείνεται από τη θεωρία να υιοθετηθεί ως μέθοδος επίλυσης η μέθοδος των «Κινέζικων τειχών», δηλαδή των κανόνων και διαδικασιών, που τίθενται για να μην μεταφερθούν κρίσιμες πληροφορίες στα τμήματα που συνιστούν εσωτερικά μια νομική οντότητα¹⁶⁴⁴. Στοιχείο, για το οποίο το ΔΕΕ δεν έχει αποφανθεί¹⁶⁴⁵. Επιπλέον, ερευνώνται οι ειδικές συνθήκες του εμπορικού τομέα, οι οποίες μπορούν να οδηγήσουν σε παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης ή σε στρέβλωση του ανταγωνισμού και ως εκ τούτου, σε αποκλεισμό λόγω συμμετοχής σε τεχνικό διάλογο¹⁶⁴⁶.

Επισημαίνεται, επιπλέον, ότι δεν είναι «εντελώς ζεκάθαρο που έγκεινται τα όρια μεταξύ του τι είναι τμήμα της προετοιμασίας της προμήθειας και τι είναι περισσότερο απομακρυσμένο από μία τέτοια προετοιμασία»¹⁶⁴⁷. Υποστηρίζεται, ειδικότερα, ότι καθοριστικό στοιχείο για την ερμηνεία αυτών των διατάξεων είναι «όχι αναγκαίως το κατά πόσο ο συμβουλευτικός ρόλος ήταν κοντά στην προετοιμασία της προμήθειας, αλλά το αν αυτός ο ρόλος έχει σε κάποιο βαθμό δώσει ένα ανταγωνιστικό πλεονέκτημα ή έχει οδηγήσει σε παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης»¹⁶⁴⁸. Για παράδειγμα, η Επιτροπή Προσφυγών για τις Δημόσιες Συμβάσεις της Δανίας στην απόφαση της 13^{ης} Ιουνίου του 1996, για την υπόθεση Foreningen af Rådgivende Ingeniører (FRI) αποφάνθηκε ότι ο εγγύς συμβουλευτικός ρόλος δεν είχε στενό σύνδεσμο με την πραγματική σύμβαση, ώστε να εγκαθιστά πραγματικό πλεονέκτημα υπέρ του παράσχοντος τη συμβουλή. Σε αυτή την περίπτωση, μία εταιρεία είχε διεξάγει περιβαλλοντική μελέτη για μια δημοτική τοποθεσία, χωρίς, όμως, να έχει αποφασιστεί από το Δήμο σε εκείνο το στάδιο ο τρόπος χρήσης της τοποθεσίας. Στη συνέχεια αποφασίστηκε ότι ο χώρος θα χρησιμοποιούταν ως κήπος Μουσείου. Ο Δήμος πρόσφερε δύο συμβόλαια για συμβουλή ως προς τη χρήση του χώρου και ο παρέχων τη συμβουλή, κατά το στάδιο της περιβαλλοντικής μελέτης, ήθελε να υποβάλει προσφορά για ένα εκ των δύο. Η προμήθεια αποτελείτο από συμβουλή σε σχέση με το σχεδιασμό του Μουσείου, σε συνάρτηση με τα κτήρια, τις θέσεις parking, καθώς και τα αποτρεπτικά μέτρα για ρύπανση του εδάφους. Η επιτροπή προσφυγών έκρινε, εν προκειμένω, ότι η γενική προεργασία ενός χώρου δε σήμαινε ότι αυτός που την είχε αναλάβει έπρεπε να αποκλειστεί από τη διαδικασία διαγωνισμού για τη χρήση του χώρου¹⁶⁴⁹.

Άλλωστε, στη γνωστή ανωτέρω αναφερθείσα νομολογία, Fabricom SA κατά Βελγικού Δημοσίου, το ΔΕΕ είχε κρίνει ότι «εθνική νομοθεσία δυνάμει της οποίας δεν επιτρέπεται η υποβολή αιτήσεως συμμετοχής ή η κατάθεση προσφοράς όσον αφορά δημόσια σύμβαση έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών εκ μέρους προσώπου το οποίο συμμετείχε στην έρευνα, τον πειραματισμό, τη μελέτη ή την προώθηση αυτών των έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών, χωρίς να

¹⁶⁴² ΔΕΕ, Μηχανική ΑΕ κατά Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης και Υπουργού Επικρατείας, C-213/07, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 16ης Δεκεμβρίου 2008, ECLI: ECLI:EU:C:2008:731, Διατακτικό

¹⁶⁴³ Michael Steinicke, Peter Vesterdorf, *όπ.π.*, σελ. 522

¹⁶⁴⁴ Michael Steinicke, Peter Vesterdorf, *όπ.π.*, σελ. 532-533

¹⁶⁴⁵ Michael Steinicke, Peter Vesterdorf, *όπ.π.*

¹⁶⁴⁶ Michael Steinicke, Peter Vesterdorf, *όπ.π.*, σελ. 529

¹⁶⁴⁷ Christopher Bovis, *όπ.π.*, σελ. 410

¹⁶⁴⁸ Michael Steinicke, Peter Vesterdorf, *όπ.π.*, σελ. 517

¹⁶⁴⁹ Michael Steinicke, Peter Vesterdorf, *όπ.π.*

παρέχεται στο εν λόγω πρόσωπο η δυνατότητα να αποδείξει ότι, υπό τις συγκεκριμένες περιστάσεις, η αποκτηθείσα υπ' αυτού πείρα δεν νόθευσε τον ανταγωνισμό.»¹⁶⁵⁰.

Τα κριτήρια του αποκλεισμού, πιο αναλυτικά, σχετίζονται στενά με τον αποκλεισμό που επιβάλλεται λόγω σύγκρουσης συμφέροντος¹⁶⁵¹. Υπάρχουν, όμως, διαφορές μεταξύ των δύο ειδών αποκλεισμού. Καταρχήν, ο αποκλεισμός, λόγω συμμετοχής στις προκαταρκτικές διαβουλεύσεις, αφορά σε ένα συγκεκριμένο επιμέρους έργο, ενώ ο αποκλεισμός, λόγω σύγκρουσης συμφέροντος, μπορεί να σχετίζεται με όλα τα επιμέρους έργα της σύμβασης, όπου υπάρχει μία συγκεκριμένη σχέση μεταξύ αναθέτουσας αρχής και αναδόχου¹⁶⁵². Επιπλέον, η μη επιλεξιμότητα ενός «*παράσχοντος συμβουλή*» μπορεί να προκύψει, λόγω ενός εννόμου συμφέροντος, ήτοι το συμφέρον της αναθέτουσας αρχής για καλή εκτέλεση του έργου, για το οποίο μπορεί ο ανάδοχος να κρίνεται πιο κατάλληλος σε σχέση με την παροχή συμβουλής, η οποία αποτελεί το έννομο συμφέρον της αναθέτουσας στην προκαταρκτική διαβούλευση¹⁶⁵³. Σε αντίθεση, η σύγκρουση συμφέροντος συνδέεται με την κατάχρηση εξουσίας¹⁶⁵⁴. Γι' αυτό το λόγο, άλλωστε, και τα δύο είδη αποκλεισμού ρυθμίζονται με διαφορετικές διατάξεις, αν και εφαρμόζονται κοινά πρότυπα και στις δύο περιπτώσεις, ως προς τη νόθευση του ανταγωνισμού και της άνισης μεταχείρισης¹⁶⁵⁵.

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 41 της Οδηγίας για τις δημόσιες προμήθειες «*Πριν από οποιονδήποτε τέτοιο αποκλεισμό, παρέχεται η ευκαιρία στους υποψηφίους ή τους προσφέροντες να αποδείξουν ότι η συμμετοχή τους στην προετοιμασία της διαδικασίας προμήθειας δεν είναι δυνατόν να προκαλέσει στρέβλωση του ανταγωνισμού*». Στην εν λόγω περίπτωση, όμως, δεν υπάρχει διάταξη για ακρόαση συγκριμένης μορφής. Το εν λόγω δικαίωμα, εν προκειμένω, θα πρέπει να εφαρμόζεται¹⁶⁵⁶.

¹⁶⁵⁰ ΔΕΕ, Fabricom SA κατά Βελγικού Δημοσίου, C-21/03 και C-34/03. Απόφαση του Δικαστηρίου (δεύτερο τμήμα) της 3ης Μαρτίου 2005, ECLI: ECLI:EU:C:2005:127 Διατακτικό

¹⁶⁵¹ Οδηγίας για τις Προμήθειες, Άρθρο 24

¹⁶⁵² Michael Steinicke, Peter Vesterdorf, *όπ.π.*, σελ. 519

¹⁶⁵³ Michael Steinicke, Peter Vesterdorf, *όπ.π.*, σελ. 519

¹⁶⁵⁴ Michael Steinicke, Peter Vesterdorf, *όπ.π.*, σελ. 520

¹⁶⁵⁵ Michael Steinicke, Peter Vesterdorf, *όπ.π.*

¹⁶⁵⁶ Christopher Bovis, *όπ.π.* σελ. 532

2.5. ΤΕΛΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

2.5.1. Η δικαστική προστασία του συμμετοχικού δικαιώματος με λίγα λόγια

Το δικαίωμα της έκφρασης γνώμης σε μία διαβουλευτική διαδικασία είναι ένα δημοκρατικό δικαίωμα, «άμεσα εκτελεστό», όπως χαρακτηρίστηκε ανωτέρω. Κατά την καταγραφή των ανωτέρω πορισμάτων, δημιουργήθηκε ένα ερώτημα: Αν η ανάγκη για διαδικαστική προστασία των πολιτών γέννησε το δικαίωμα στη δημόσια διαβούλευση ή αν η ανάγκη για δημόσια διαβούλευση δημιούργησε την ανάγκη για διαδικαστική και περαιτέρω για δικονομική προστασία¹⁶⁵⁷. Όπως διευκρινίστηκε και στο τέλος του πρώτου κεφαλαίου, η δημόσια διαβούλευση ξεκινάει και τελειώνει πιο μακριά από τα όρια που θέτει ο νομοθέτης ή η διοίκηση. Η δικονομική και διαδικαστική προστασία του δικαιώματος αφορούν σε μια στιγμιαία φωτογραφία του ευρύτερου δημοσίου διαλόγου. Πρόκειται για τη στιγμή εκείνη, που σε μία έννομη τάξη αγνωρίζεται ως το καίριο σημείο σύμπραξης του Κράτους με το ενδιαφερομένο κοινό για τη λήψη της δημόσιας απόφασης. Ο δικαστής λοιπόν κρίνει μόνο ένα μέρος της δημόσιας συζήτησης, αυτό που επηρεάζει άμεσα ή διεξάγεται μέσα σε ένα θεσμικό πλαίσιο.

Κοινός τόπος των υπό εξέταση εννόμων τάξεων είναι ότι η διαβούλευση χρήζει δικονομικής προστασίας. Συνήθως, όταν η δημόσια διαβούλευση προβλέπεται ως υποχρεωτικός τύπος εκ του νόμου, χαρακτηρίζεται και ως ουσιαστικής τύπος της διαδικασίας. Στην Ελλάδα, ιδίως όμως, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, έχουν καταγραφεί ορισμένες εξαιρέσεις, όπου ναι μεν η δημόσια διαβούλευση προβλεπόταν ως υποχρεωτική, εν τέλει δεν κρίθηκε από το δικαστή ως ουσιαστικής και δη ως εγγύηση της νομιμότητας της διοικητικής διαδικασίας. Επιπλέον, στη Γαλλία και στην Ελλάδα, που υιοθετείται παρόμοιο δικονομικό σύστημα, ο έλεγχος της διαβουλευτικής διαδικασίας είναι έλεγχος νομιμότητας, με μια εξαίρεση, εντούτοις, ως προς τη Γαλλία, για τις διαφορές, που αφορούν στην χορήγηση προνομιακού καθεστώτος συμμετοχής στις περιβαλλοντικές ΜΚΟ, που χαρακτηρίζονται ως διαφορές ουσίας εκ του νόμου.

Η πράξη που συμπεριλαμβάνει τα αποτελέσματα της διαβουλευτικής διαδικασίας, το διαβουλευτικό υπόμνημα, δεν είναι εκτελεστή. Μπορεί πάντως τα αποτελέσματα ενσωματώνονται κατευθείαν σε μία πράξη, όπως η Α.Ε.Π.Ο, που έχει εκτελεστό χαρακτήρα. Για να λάβει γνώση, όμως, ένας ενδιαφερόμενος, θα πρέπει η διοίκηση να έχει φροντίσει να λάβει εκείνα τα μέτρα που είναι ικανά να δώσουν στο ενδιαφερόμενο κοινό την ευκαιρία για ενημέρωση και ουσιαστική συμμετοχή. Όπως διαφάνηκε πρόσφατα και μέσα από την ενωσιακή νομολογία, δεν αρκεί απλά μια ανάρτηση σε έναν ιστότοπο, για να αρχίσει η προθεσμία άσκησης των ενδίκων βοηθημάτων.

Ωστόσο, όπως αποτυπώνεται ρητά, στην αγγλική νομολογία, η διαβούλευση, όπως γίνεται αντιληπτή σήμερα στις έννομες τάξεις που εξετάστηκαν, δεν είναι ένα είδος κατ'αντιμωλία εξέτασης διαδίκων. Παρόλο, λοιπόν, που ισχύει η αρχή της διαδικαστικής δικαιοσύνης, εν τέλει η διοικητική λειτουργία της δημόσιας διαβούλευσης πρέπει να λαμβάνεται υπόψη, ως πρωτεύουσα, όταν ο δικαστής καλείται να εξετάσει τον τρόπο με τον οποίο μία διαβούλευση οργανώνεται και υλοποιείται. Μια δημόσια αρχή με άλλα λόγια, είτε υποχρεούται

¹⁶⁵⁷ Βλ. και υποσημείωση υπ' αριθμ. 843 για δημιουργία Habeas Corpus στην αρχή του 2^{ου} κεφαλαίου

εκ του νόμου ή των συνισταμένων αρχών του δικαίου, όπως η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της διαδικαστικής δικαιοσύνης να διεξάγει διαδικασία συμμετοχής του κοινού, είτε και ίδια αποφασίζει κατά διακριτική ευχέρεια να προβεί σε διαβουλευτική διαδικασία, δεσμεύεται από τις γενικές αρχές του δικαίου. Η διοίκηση, που συνήθως «έχει και την πένα» και εξειδικεύει τις προϋποθέσεις, που προβλέπονται εκ του νόμου, πρέπει να λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα, ώστε σε μία διαβούλευση να τηρείται η αρχή της ίσης μεταχείρισης των συμμετεχόντων, η αρχή της διαφάνειας και η αρχή της οικονομικότητας της διοικητικής δράσης.

Θα πρέπει να προστεθεί, βέβαια, ότι το συμμετοχικό δικαίωμα υπόκειται σε περιορισμούς και η έκταση της δικονομικής του προστασίας τελεί σε συνάρτηση με το αν η δημόσια διαβούλευση είναι κλειστή ή ανοικτή, όπως και το αν εξυπηρετεί έναν εθνικό ή διασυνοριακό σκοπό, αλλά και κυρίως αν η ικανοποίηση του συμμετοχικού δικαιώματος είναι λυσιτελής. Ως προς την πλήρη ικανοποίηση του διαβουλευτικού δικαιώματος σε σχέση με τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων, που το διασφαλίζουν, δεν ανευρέθηκε ιδιαίτερη νομολογία· ισχύει, ωστόσο, η αρχή της αποτελεσματικής δικονομικής προστασίας.

Σε κάθε περίπτωση, όταν οι αναφερθείσες αρχές τηρούνται απαρέγκλιτα, τότε η διαβουλευτική διαδικασία δεν είναι απλώς μια εκπαιδευτική διαδικασία που κάνει εξυπνότερους τους πολίτες, αλλά τρέπεται σε μια διαδικασία που καθιστά υπόχρεους τους πολίτες προς συμμετοχή στη διοικητική και νομοθετική δράση. Τα διαδικαστικά δικαιώματα, άλλωστε, δεν είναι μόνο δικαιώματα, είναι και υποχρεώσεις. Ενδεικτικοί είναι και προβληματισμοί της θεωρίας και της νομολογίας περί απαραδέκτου υποβολής των ενστάσεων που καταγράφηκαν ανωτέρω. Με αυτό τον τρόπο καθίσταται και περισσότερο αποδοτική και εξορθολογισμένη η δράση των κρατικών οργάνων. Γι' αυτό το λόγο, επιπλέον, δεν επιτρέπεται και επιλεκτική εφαρμογή (καταστρατήγηση για την ακρίβεια) των κανόνων της διοικητικής διαδικασίας από τους πολίτες.

De lege ferenda, τέλος, αναδείχθηκε το ζήτημα της ενδεχόμενης ανάγκης για ρητή επισήμανση ειδικών δικαιωμάτων, όπως συμβαίνει στην περίπτωση του δικαιώματος αστικής ευθύνης λόγω παραβίασης των διατάξεων για διαβούλευση, που ειδικά προβλέπεται στην περίπτωση της περιβαλλοντικής διαβούλευσης ή το ζήτημα της γνωστοποίησης της φύσης της διαβουλευτικής διαδικασίας ως τέτοιας, όπως φαίνεται να απαιτείται για τις προκαταρκτικές διαβουλεύσεις με φορείς της αγοράς, όταν μια αναθέτουσα αρχή σχεδιάζει μια διαγωνιστική διαδικασία.

2.5.2. Σκέψεις για Επέκταση: το ατελές δικαίωμα του κοινού και ο γενικότερος διάλογος περί *actio popularis*

Έννομο συμφέρον για δικαστική προστασία του συμμετοχικού δικαιώματος έχει μόνο το ενδιαφερόμενο κοινό. Το κοινό έχει ατελές δικαίωμα στη δημόσια διαβούλευση. Ένα μέλος του κοινού δεν μπορεί δηλαδή να προστρέξει αυτοτελώς ενώπιον του δικαστή. Μπορεί, όμως, να συμμετάσχει ως μέλος ενός «διαδίκου δημοσίου συμφέροντος», που θεωρείται συνήθως πιο κατάλληλος διάδικος, για να αναδείξει τις πτυχές προβληματισμού ενώπιον των δικαστηρίων, ρόλος που αναγνωρίζεται ειδικότερα στις ΜΚΟ. Αυτό συμβαίνει, γιατί, όπως ήδη επισημάνθηκε, το δικαίωμα στη δικονομική προστασία της δημόσιας διαβούλευσης διαφέρει από το δικαίωμα στη διοικητική διαδικασία, το οποίο έχει ευρύτερη *ratio*.

Εντούτοις, όπως επίσης παρατηρήθηκε ανωτέρω, σε ορισμένες έννομες τάξεις, όπως η βρετανική, η εναργής ενασχόληση με ένα θέμα δικαιολογεί ύπαρξη εννόμου συμφέροντος. Χαρακτηριστική ήταν η νομολογία Walton v The Scottish Ministers (Scotland), όπου το δικαστήριο έδωσε προτεραιότητα όχι στον τοπικό σύνδεσμο ο οποίος ήταν ασθενής, αλλά στον ουσιαστικό σύνδεσμο του αιτουμένου με τη συμμετοχική διαδικασία, για να δικαιολογήσει το έννομο συμφέρον του. Έκρινε ότι η συστηματική και λειτουργική ενασχόλησή του, στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας, παρά το ότι δεν ήταν κάτοικος της περιοχής, θεμελιώνει έννομο συμφέρον στο πρόσωπό του. Η περίπτωση αυτή, ενδεχομένως, να έχει εξαιρετικό χαρακτήρα. Παρόλα αυτά είναι σημαντική. Η εφαρμογή, όμως, ενός τέτοιου κριτηρίου απαιτεί μια λεπτή στάθμιση, καθώς στην ελληνική έννομη τάξη, όπως και στη γαλλική αντίστοιχα, αλλά και σε άλλες έννομες τάξεις, η αίτηση ακύρωσης έχει μεν αντικειμενικό χαρακτήρα¹⁶⁵⁸, δεν έχει όμως χαρακτήρα actio popularis¹⁶⁵⁹.

Στο ελληνικό δίκαιο, δηλαδή, παρά τη γενική παραδοχή του αντικειμενικού σκοπού της αίτησης ακύρωσης¹⁶⁶⁰, ο νομοθέτης απέκλεισε τη «λαϊκή αγωγή» (actio popularis), είτε ορίζοντας γενικά ή ειδικά περιγραφόμενες κατηγορίες θιγόμενων προσώπων¹⁶⁶¹. Το έννομο συμφέρον σχετίζεται σε πρώτο πλαίσιο με την ωφέλεια που έχει ο αιτούμενος από την ακύρωση της διοικητικής πράξης που τον θίγει¹⁶⁶². Για παράδειγμα, έννομο συμφέρον υπάρχει, όταν η διοικητική πράξη απευθύνεται ευθέως στον αιτούμενο την ακύρωσή της¹⁶⁶³. Υπάρχει, επίσης, έννομο συμφέρον, όταν υφίσταται σύνδεσμος μεταξύ των εννόμων αποτελεσμάτων τα οποία επέρχονται από την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη και του περιεχομένου μιας συγκεκριμένης νομικής κατάστασης ή ιδιότητας, στην οποία βρίσκεται ή την οποία ο αιτούμενος έχει και επικαλείται¹⁶⁶⁴.

Μπορεί, ωστόσο, να υποστηριχθεί εύκολα ότι ένας αιτούμενος ο οποίος δε φαίνεται να θίγεται άμεσα θα ενδιαφερόταν λιγότερο για το υπό κρίση δημόσιο συμφέρον απ' ότι ένας αιτούμενος που θίγεται; Ή ένας θιγόμενος θα μπορούσε να υπερασπιστεί αδιαμφισβήτητα το δημόσιο συμφέρον με τον πλέον κατάλληλο τρόπο¹⁶⁶⁵; «*Επί της αρχής*»¹⁶⁶⁶, όπως επισημαίνει ο

¹⁶⁵⁸ François Julien-Laferrière, Dossier 220 La recevabilité des recours, όπ.π.

¹⁶⁵⁹ « *Ouvert, même sans texte, contre tout acte administratif* » en vertu des principes généraux du droit (CE, Lamotte, 1950), il permet ainsi d'assurer le contrôle de toutes les décisions administratives. N'importe quelle décision ne peut cependant être attaquée par n'importe qui, car on aboutirait à une actio popularis, certes dans la logique du caractère objectif du recours, mais qui troublerait le fonctionnement des juridictions comme la marche des administrations. À l'inverse, réserver la faculté de recours à celui dont la décision aurait lésé un véritable droit aurait restreint la portée du contrôle de légalité. Aussi la jurisprudence adopte-t-elle une position intermédiaire : pour avoir qualité pour agir, il faut mais il suffit que le requérant puisse se prévaloir d'un "intérêt froissé", c'est-à-dire que la décision attaquée ait pour le requérant des conséquences fâcheuses » Βλ. Prosper Weil, Dominique Pouyaud, Le droit administratif, εκδ. Presses Universitaires de France, Collection : Que sais-je ? 2017, σελ. 103

¹⁶⁶⁰ Φραγκίστη Μύρου, Το έννομο συμφέρον στις εκκλησιαστικές ακυρωτικές διαφορές του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΘΠΔΔ Τεύχος 1, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Ιανουάριος 2019, σελ. 42 επ.

¹⁶⁶¹ Πρόδρομος Δαγτόγλου, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, όπ.π., σελ. 577 «κατά τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας εκείνος «στον οποίο αναγνωρίζεται τέτοιο δικαίωμα από ειδική διάταξη νόμου» ή «πας φορολογούμενος εγγραφείς εις βεβαιωτικόν κατάλογο δι' οιονδήποτε φόρον κλπ» ή «ο καθ' ου εξεδόθη η πράξις εκ των εις το άρθρον 77 του ν. 998/1979 αναφερομένων» ή «ο αμέσως βαρύνόμενος εκ της πράξεως»

¹⁶⁶² Γεώργιος Κουκουτσής, όπ.π., σελ. 362. Αν δεν συντρέχει ωφέλεια στο πρόσωπο του αιτουμένου το έννομο συμφέρον προβάλλεται αλυσιτελώς

¹⁶⁶³ ΣτΕ Ολομ. 2913/2017 <https://www.ddikastes.gr/node/2396> (τ. πρόσβαση στις 23-06-2018)

¹⁶⁶⁴ Ibid

¹⁶⁶⁵ Paul Craig, Administrative law, όπ.π., σελ. 787 «*In the example drawn from Prescott, if society only allowed those with private rights to argue the public interest about the legality of free bus rides for pensioners this would not mean that others were not concerned with the issue, nor would it ensure that the applicant who possessed the private rights would argue the public interest adequately*»

Craig, «επειδή μόνο ένας μεγάλος αριθμός ανθρώπων επηρεάζεται εξίσου, αυτό δε σημαίνει ότι κανένας δεν πρέπει να έχει έννομο συμφέρον, εάν το αντικείμενο της διαφοράς δεν μπορεί να τύχει αλλιώς δικαστικής επίλυσης»¹⁶⁶⁷. Το δε δημόσιο δίκαιο στη βάση του αφορά «καταχρήσεις δημόσιας εξουσίας»¹⁶⁶⁸, οι οποίες «ενδέχεται συχνά να εισβάλλουν σε ιδιωτικά δικαιώματα»¹⁶⁶⁹, ενώ τα δικαστήρια ήταν «πάντα ζωντανά» στο ενδεχόμενο ότι φυσικά ή νομικά πρόσωπα, που δεν έχουν ιδιαίτερο συμφέρον για το υπό κρίση ζήτημα, χωρίς και υπό κανένα λόγο να θεώρονται «καθαροί ανακατωσούρηδες», μπορούν να επιθυμούν και να είναι σε θέση να επιστήσουν την προσοχή του δικαστηρίου σε μία «καταφανή κακή χρήση της δημόσιας εξουσίας»¹⁶⁷⁰. Σύμφωνα με τη «θεωρία της νομιμοποιητικής λειτουργίας του εννόμου συμφέροντος», ο επικαλούμενος έννομο συμφέρον μπορεί να είναι και ένας τρίτος και όχι απαραίτητα ο φορέας της ουσιαστικής έννομης σχέσης¹⁶⁷¹. Επιπλέον, είναι γεγονός ότι η εφαρμογή των κριτηρίων περί προσωπικού, ιδίως, εννόμου συμφέροντος, όσο «συνενωτική» και να είναι, «μπορεί να μην είναι ξεκάθαρη ή να είναι αβέβαιη. Όταν αυτό συμβαίνει, ο καθορισμός του εννόμου συμφέροντος θα βασιστεί σε πιο σίγουρες γενικές παραδοχές του δικαστή ως προς το ρόλο των ατόμων στο δημόσιο δίκαιο»¹⁶⁷².

Από την άλλη, όμως, πλευρά, υπάρχουν περιπτώσεις, στις οποίες εάν τα άτομα που αφορά άμεσα μία απόφαση, επιλέγουν να μην την φέρουν ενώπιον των δικαστηρίων, τότε κανένας άλλος δε θα πρέπει να έχει την ικανότητα να το πράξει¹⁶⁷³.

Η δημόσια διαβούλευση, όμως, εκ φύσεως δε συνιστά «εξατομικευμένη» υπόθεση, όπως θα συνιστούσε για παράδειγμα η απόλυση ενός δημοσίου υπαλλήλου. Ωστόσο, το Σύνταγμα σε ορισμένους τομείς του «εν στενή εννοία δημοσίου συμφέροντος», όπως το άρθρο 24 παρ. 1, που αφορά στην προστασία του περιβάλλοντος, αναγνωρίζει «δικαίωμα του καθενός» και θέτει έτσι, ίσως, τις προϋποθέσεις για μία *de facto actio popularis*¹⁶⁷⁴.

Ο διάλογος, συγκεκριμένα, για την οριοθέτηση του προσωπικού, ιδίως, εννόμου συμφέροντος και της *actio popularis*, διαρθρώνεται τόσο με πρακτικά όσο και με θεωρητικά επιχειρήματα. Για παράδειγμα, στην αγγλική βιβλιογραφία υπογραμμίζεται το γεγονός ότι με την *actio popularis* ανοίγεται, ενδεχομένως, πρακτικά η πόρτα σε έγερση πληθώρας υποθέσεων από «ανακατωσούρηδες» («*busybodies*»)¹⁶⁷⁵. Σύμφωνα, με τον Craig, επίσης, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η προσωπική ταυτότητα που φέρει ο αιτούμενος¹⁶⁷⁶. Το άτομο δεν έρχεται ως «φυσικό πρόσωπο» («*natural person*») ενώπιον των δικαστηρίων, αλλά λόγω κάποιων ιδιοτήτων του, είναι λ.χ. πατέρας, εργαζόμενος, παίκτης κ.λπ. (αν και το επιχείρημα αυτό, όπως

¹⁶⁶⁶ Paul Craig, *Administrative law*, όπ.π., σελ. 788

¹⁶⁶⁷ Paul Craig, *Administrative law*, όπ.π.

¹⁶⁶⁸ Roxane Reiser, *Towards an actio popularis? Standing and constitutional values: A comparative analysis*, Oxford University Undergraduate Law Journal (2013) Τεύχος 2, εκδ Oxford University Press 01 Ιουνίου 2013, www.heinonline.org (τ. πρόσβαση στις 03-03-2019) σελ. 24 παραπ. σε *R v Somerset CC, ex parte Dixon* [1998] EnvLR 111, [1998] 75 P & CR 175, 121.

¹⁶⁶⁹ Roxane Reiser, όπ.π.

¹⁶⁷⁰ Roxane Reiser, όπ.π.

¹⁶⁷¹ Αριάδνη Σκιαδά, *Η ενεργητική νομιμοποίηση για την άσκηση αίτησης ακύρωσης κατά ατομικής διοικητικής πράξης*, Α.Π.Θ. Διπλωματική Εργασία, Θεσσαλονίκη, Μάιος 2015, σελ. 24

¹⁶⁷² Paul Craig, *Administrative law*, όπ.π., σελ. 770-771

¹⁶⁷³ Paul Craig, *Administrative law*, όπ.π., σελ. 787. Αναφέρεται συγκεκριμένα η νομολογία *Ridge v Baldwin and Others*, House of Lords 14 March 1963, [1963] 2 W.L.R. 935, [1964] A.C. 40, η οποία αφορούσε την απόλυση αστυφυλάκων, μελών της αστυνομικής αρχής του Brighton για λόγους διαφθοράς και δωροδοκίας.

¹⁶⁷⁴ Αριάδνη Σκιαδά, *Η ενεργητική νομιμοποίηση για την άσκηση αίτησης ακύρωσης κατά ατομικής διοικητικής πράξης*, όπ.π., σελ. 40

¹⁶⁷⁵ Paul Craig, *Administrative law*, όπ.π., σελ. 784

¹⁶⁷⁶ Paul Craig, *Administrative law*, όπ.π.

επισημαίνεται, δεν αποτελεί παρά μία «παραδοχή» και τίποτα στο επιχείρημα αυτό δεν καταδεικνύει, γιατί πρέπει να απαιτείται η βλάβη του αιτουμένου, προκειμένου να θεωρείται ότι πρέπει να έχει έννομο συμφέρον)¹⁶⁷⁷. Από την άλλη πλευρά, μια «αφηρημένη» ή «υπερβολικά ευρεία» ερμηνεία του εννόμου συμφέροντος δημιουργεί προβληματικά επακόλουθα¹⁶⁷⁸. Για παράδειγμα, στην υπόθεση Rose Theatre Trust Co., τα αγγλικά δικαστήρια οδηγήθηκαν σε μία στενή ερμηνεία του εννόμου συμφέροντος, γιατί «δεν μπορεί κάθε μέλος του κοινού να παραπονεθεί για κάθε παράβαση μίας εκ του νόμου υποχρέωσης από πρόσωπο που έχει την εξουσία να λάβει απόφαση υπό το εν λόγω καθεστώς. Ο κανόνας αυτός διαφορετικά θα στερούσε τη φράση "ένα επαρκές ενδιαφέρον" από κάθε έννοια.»¹⁶⁷⁹

Ειδικότερα, η τάση για «απελευθέρωση»¹⁶⁸⁰ του εννόμου συμφέροντος, δηλαδή για περιορισμό του εξατομικευμένου χαρακτήρα του, φαίνεται να βρίσκει έδαφος σε ορισμένες περιπτώσεις σε έννομες τάξεις τόσο του ηπειρωτικού όσο και του κοινού δικαίου. Σταδιακά, για παράδειγμα, στη σύγχρονη ελληνική νομολογία παρατηρούνται τάσεις διαστολής της έννοιας του εννόμου συμφέροντος, που σε ορισμένες περιπτώσεις αγγίζουν τα όρια της *actio popularis*¹⁶⁸¹. Το ΣτΕ δέχθηκε ότι υφίσταται έννομο συμφέρον κατοίκων των νησιών της

¹⁶⁷⁷ Ibid

¹⁶⁷⁸ Paul Craig, Administrative law, ό.π., σελ. 785

¹⁶⁷⁹ R v Secretary of State for the Environment, Ex parte Rose Theatre Trust Co. Queen's Bench Division 17 July 1989 [1990] 1 Q.B. 504 (520) «*The leading case on this branch of the law is Reg. v. Inland Revenue Commissioners, Ex parte National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd. [1982] A.C. 617. In that case, which concerned the right of the federation to apply for a declaration that the Inland Revenue had acted unlawfully in granting an amnesty to the Fleet Street casuals, five separate speeches were delivered by the five Law Lords who decided the case. I do not propose to lengthen this judgment by a close analysis of what each Law Lord said but I think the following propositions, to put it no higher, are not inconsistent with that case. 1. Once leave has been given to move for judicial review, the court which hears the application ought still to examine whether the applicant has a sufficient interest. 2. Whether an applicant has a sufficient interest is not purely a matter of discretion in the court. 3. Not every member of the public can complain of every breach of statutory duty by a person empowered to come to a decision by that statute. To rule otherwise would be to deprive the phrase "a sufficient interest" of all meaning. 4. However, a direct financial or legal interest is not required. 5. Where one is examining an alleged failure to perform a duty imposed by statute it is useful to look at the statute and see whether it gives an applicant a right enabling him to have that duty performed. 6. Merely to assert that one has an interest does not give one an interest. 7. The fact that some thousands of people join together and assert that they have an interest does not create an interest if the individuals did not have an interest. 8. The fact that those without an interest incorporate themselves and give the company in its memorandum power to pursue a particular object does not give the company an interest*»

¹⁶⁸⁰ Hélène Trudeau, *Légalité Administrative et Environnement: L'Intérêt à Agir des Regroupements de Citoyens au Canada et en France*, Windsor Yearbook of Access to Justice Τόμος 17 εκδ. University of Windsor Faculty of Law 1999, www.heinonline.org (τ. πρόσβαση στις 09-03-2019) σελ. 127 «*En fait, autant en France qu'au Canada, l'intérêt à agir se présente comme une notion mouvante, qui évolue au cas par cas en vertu d'une appréciation discrétionnaire du juge administratif. En France cependant, il est dans une certaine mesure possible de répartir en catégories les intérêts qui seront reconnus et ceux qui ne le seront pas. Au Canada, la libéralisation de l'intérêt à agir a permis, il est vrai, à des catégories plus larges d'administrés d'accéder aux tribunaux, avec cependant parfois des résultats imprévisibles.*»

¹⁶⁸¹ Βλ. Φραγκίστη Μύρου, ό.π. «... στη ΣτΕ 2285/2001. Στη συγκεκριμένη απόφαση κρίθηκε πως η ηθική βλάβη που υφίσταται πολίτης, αναφορικά με το θρησκευτικό και πατριωτικό του συναίσθημα, δικαιολογεί την ύπαρξη ηθικού έννομου συμφέροντος για την άσκηση αίτηση ακύρωσης κατά κοινής απόφασης των υπουργών Δημόσιας Τάξης και Οικονομικών, καθώς και κατά κάθε άλλης σχετικής πράξης ή παράλειψης της διοικήσεως, περί μη αναγραφής του θρησκευματος στα εκδιδόμενα δελτία ταυτότητας.» και Χρυσούλα Μουκίου, Έννομο Συμφέρον και Actio Popularis - Η ελαστικότητα της έννοιας του εννόμου συμφέροντος στο πλαίσιο μεταβολής των κοινωνικών και οικονομικών δεδομένων, ΘΠΔΔ, Τεύχος 8-9/2016, Αύγουστος-Σεπτέμβριος, σελ. 731 «*Με "απόφαση αρχής" της Ολομέλειας ΣτΕ 2282/1992 [42] διευρύνθηκε η έννοια του εννόμου συμφέροντος επί περιβαλλοντικών ζητημάτων, με την αποσύνδεσή της από την έννοια της γειννίας, που σε στενότερο ή ευρύτερο ορισμό, κρατούσε μέχρι τούδε στη νομολογία. Με την αναγνώριση οικιστικών ενοτήτων, οικοσυστημάτων και δασικών συστημάτων έγινε η υπέρβαση του κριτηρίου της γειννίας με την επικράτηση του κριτηρίου της συστημικής θεώρησης περιβαλλοντικών οικοσυστημάτων, κυρίως δασικών εκτάσεων και οικιστικών ενοτήτων. Στο πλαίσιο αυτό, κρίθηκε ότι κάτοικος του*

Κιμώνου και τη Σύμης για προσβολή της πράξης ανάπλασης της οδού Πανεπιστημίου¹⁶⁸². Αντίστοιχα, στην αγγλική νομολογία¹⁶⁸³, αρχικά το ερώτημα του εννόμου συμφέροντος ανακύπτει, όπου η νομοθεσία αναφέρεται σε ένα «*θιγόμενο πρόσωπο*». Με την εξέλιξη της νομολογίας¹⁶⁸⁴, στη συνέχεια, αποκρυσταλλώνεται ότι ο καθορισμός της επάρκειας του εννόμου

κέντρου της Αθήνας υπό τη γενικότερη ιδιότητά του ως κατοίκου του λεκανοπεδίου Αττικής έχει έννομο συμφέρον για την προσβολή πράξεων με τις οποίες επιχειρείτο εκχέρσωση δάσους υπωρειών του Πεντελικού όρους. Το ΣτΕ έκρινε ότι το λεκανοπέδιο Αττικής αποτελεί μία αδιάλειπτη οικιστική ενότητα με λιγοστούς πνεύμονες πρασίνου συνεχώς απομειούμενων»

¹⁶⁸² Δήμητρα Αναγνωστοπούλου, Το ειδικό δικαίωμα στην πρόσβαση στην δικαιοσύνη σε περιβαλλοντικές υποθέσεις, ό.π. σελ. 455

¹⁶⁸³ Στο αγγλικό δίκαιο πριν το 1978, εφαρμοζόντουσαν διαφορετικά συστήματα καθορισμού του εννόμου συμφέροντος ανάλογα με το είδος της δικαστικής διάταξης ή του ειδικότερου ένδικου βοηθήματος. Για παράδειγμα, η *certiorari* ή *quashing order* (εντολή προς ακύρωση) ανήκει στις προνομιακές προσφυγές (*prerogative remedies*), οι οποίες αρχικά ανήκαν στο Στέμμα και στη συνέχεια εξελίχθηκαν προς προστασία του υποκειμένου. Γι' αυτό και στις υποθέσεις εμφανίζεται η Βασίλισσα εκ μέρους των διαδίκων π.χ *R (Smith) V. The Rent Tribunal*. Με αυτή έρχεται ενώπιον του High Court μία απόφαση από ένα κατώτερο δικαστήριο ή μία αρχή, με σκοπό να τύχει ελέγχου. Αρχικά, είχε τη μορφή μίας απαίτησης του Στέμματος να ενημερωθεί (*certiorari*) και χρησιμοποιήθηκε για διαφορετικούς σκοπούς. Η *certiorari* κατέστη, στη συνέχεια, ένα γενικό ένδικο βοήθημα με το οποίο φέρεται ενώπιον του Court of King's Bench προς αναθεώρησή οποιαδήποτε απόφαση ή διαταγή Δικαστηρίου ή Διοικητικού Σώματος. Ως προς το έννομο συμφέρον της *certiorari* υπήρχαν δύο απόψεις. Από τη μία πλευρά, στη *certiorari* δεν υπήρχαν καθυπό όρια στο έννομο συμφέρον. Οποιοσδήποτε μπορούσε να αιτηθεί μιας δικαστικής διαταγής και το έννομο συμφέρον θα αφορούσε μόνο στη χορήγηση ή μη της αποκατάστασης. Εάν ο αιτούμενος ήταν πρόσωπο θιγόμενο, τότε το δικαστήριο παρέμβαινε *ex debito justitiae*, προς χάριν της δικαιοσύνης του αιτουμένου. Εάν ο αιτούμενος ήταν ένας ξένος, τότε το δικαστήριο έκρινε ένα το δημόσιο συμφέρον απαιτούσε παρέμβαση. Από την άλλη άποψη, στη *certiorari*, ο αιτούμενος έπρεπε να επιδείξει κάποιο ενδιαφέρον πριν του αναγνωριστεί έννομο συμφέρον. Αντίστοιχα, η *mandamus* ή *mandatory order* (υποχρεωτική εντολή) έχει την φύση της βασιλικής διαταγής προς εκτέλεση νόμιμου καθήκοντος της διοίκησης. Χρησιμοποιείται ως ένδικο βοήθημα, για να αντιμετωπισθεί η πλημμελής παράλειψη της διοίκησης. Συνήθως επακολουθεί μίας *quashing order*, που ακυρώνει μία απόφαση. Παρότι μοιάζει με την *mandatory injunction*, διαφέρει από αυτή, καθώς η *mandamus* ως ένδικο βοήθημα, που βασίζεται στην βασιλική εξουσία, χρησιμοποιείται μόνο στο δημόσιο δίκαιο. Στην περίπτωση της *mandamus*, ο αιτούμενος σε ορισμένες υποθέσεις έπρεπε να αποδείξει παραβίαση ενός δικαιώματος στο πλαίσιο του ιδιωτικού δικαίου, τέτοια ώστε μια αγωγή συμβατικής ή αδικοπρακτικής φύσεως να μπορεί σταθεί ενάντια σε μία δημόσια αρχή. Σε άλλες περιπτώσεις, όμως, ο όρος δικαίωμα χρησιμοποιούταν υπό μία ευρύτερη έννοια και έννομο συμφέρον αναγνωρίζονταν ακόμα και αν συμβατικά ή δικαιώματα εξ αδικοπραξίας δεν είχαν επηρεαστεί. Το 1978 με νομοθετική μεταρρύθμιση εισάγεται το τεστ «επάρκειας» του εννόμου συμφέροντος και προτάθηκε στη συνέχεια ένα «τεστ δύο ταχυτήτων» με βάση το οποίο, ένας αιτούμενος ο οποίος επηρεάζεται αρνητικά, θα προσφύγει κατά βάση παραδεκτά ενώπιον των δικαστηρίων, ενώ θέματα δημοσίου συμφέροντος, εναπόκεινται στη διακριτική ευχέρεια του δικαστηρίου, το οποίο θα αποφασίσει είναι στο δημόσιο συμφέρον του αιτουμένου να κάνει αίτηση. Βλ. Paul Craig, ό.π., Sir William Wade, Christopher Forsyth, *Administrative law*, ό.π., σελ. 509-510 και 520-521 και Julia Marlow, Owain Blackwell, *Judicial review: remedies*, ετημ. 31-07-2014, login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 17-04-2019)

¹⁶⁸⁴ Με την απόφαση-ορόσημο *Sidebotham* [*Ex p Sidebotham* (1880) 15 Ch. D.458] αποκρυσταλλώνεται ότι πρέπει να υπάρχει «*ένα νομικό παράπονο, μια λανθασμένη αφαίρεση από κάτι στο οποίο ο αιτούμενος είχε δικαίωμα*». Η νομολογική αυτή θέση περί «*θιγόμενου προσώπου*» όμως θεωρείται στενή και στην απόφαση *Cook* [*Cook V Southend Borough Council* [1990] 2 Q.B.1, CA (Civ Div)] χρησιμοποιούνται ερμηνευτικές προς χάριν μίας περισσότερο ευρείας προσέγγισης. Για παράδειγμα, ένα συνασπισμένο σώμα, όπως μία δημόσια αρχή, μπορούσε να θεωρείται εξίσου «*θιγόμενο πρόσωπο*» όπως ένα άτομο ή το γεγονός ότι μία απόφαση ενάντια στην οποία το άτομο επιθυμούσε να προσφύγει, ανέτρεπε μια απόφαση που αρχικά είχε ληφθεί από το ίδιο το άτομο και χωρίς κανένα άλλο τρόπο δεν το επηρέαζε αρνητικά, δε σήμαινε ότι το άτομο αυτό δεν είχε έννομο συμφέρον να προσφύγει, ώστε να αποκαταστήσει την αρχικώς ληφθείσα απόφαση. Η θέση αυτή περί ευρείας προσέγγισης καθιερώνεται με τη νομολογία *Walton* (*Walton V. Scottish Ministers* [2012] UKSC 44), σύμφωνα με την οποία η έννοια του «*θιγόμενου*» προσώπου πρέπει να ερμηνεύεται υπό το πρίσμα της αντίστοιχης νομοθεσίας. Για παράδειγμα, μία ευρεία ερμηνεία της έννοιας του «*θιγόμενου*» προσώπου θεωρείται δικαιολογημένη στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, καθώς ως προς το περιβάλλον υπάρχει εύλογο συμφέρον του κάθε ανθρώπου. Στην απόφαση, τέλος, *IRC* [*R. V. Inland Revenue Commissioners, Ex. p. National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd* [1982], A.C. 617, HL] διαπιστώνεται η ανάγκη για εκσυγχρονισμό των κανόνων περί εννόμου συμφέροντος. Η απόφαση προώθησε την άποψη περί ενιαίου τεστ εννόμου συμφέροντος, ανεξαρτήτως του ένδικου βοηθήματος. Βλ. Paul Craig, *Administrative Law*, ό.π., σελ. 765 επ. και *Judicial Remedies in Public Law* 5th Ed., Mainwork, Chapter 11 – Standing Section B. – A Uniform Test of Sufficient Interest, 11- 006 login.westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 04-03-2019)

συμφέροντος πρέπει να λαμβάνει υπόψη το σύνολο των πραγματικών περιστατικών και των νομικών κανόνων¹⁶⁸⁵.

Το δικαστήριο, δηλαδή, πρέπει να χρησιμοποιεί μια τεχνική «συνένωσης», η οποία βασίζεται, όπως σημειώνει ο Craig, «στην ισχύ του ενδιαφέροντος του αιτουμένου, στη φύση της κανονιστικής εξουσίας ή του επίμαχου καθήκοντος, στο περιεχόμενο του ισχυρισμού και στο είδος της φερόμενης παρανομίας»¹⁶⁸⁶. Εντούτοις, ο τρόπος με τον οποίο εφαρμόζεται η μεθοδολογία αυτή της «συνένωσης» κριτηρίων, επιφέρει σοβαρές διακυμάνσεις. Δημιουργούνται, ειδικότερα, «σημαντικές διαστάσεις γνώμης και σε μέλη του ίδιου δικαστηρίου»¹⁶⁸⁷, ως προς το αν ο αιτούμενος είχε έννομο συμφέρον ή για το αν η νομοθεσία είχε την έννοια ότι η απόφαση του δικαστηρίου θα έπρεπε να επηρεάζεται από μια γενική αντίληψη για το ρόλο που θα πρέπει να φέρει το άτομο στο δημόσιο δίκαιο¹⁶⁸⁸.

Όπως υπογραμμίζεται, πιο αναλυτικά, εμφανίζονται «ακανόνιστοι» κανόνες, εμποτισμένοι με τις προσωπικές απόψεις των δικαστών για το σωστό ρόλο των ατόμων και των δικαστηρίων έναντι της κυβέρνησης¹⁶⁸⁹. Γι' αυτό το λόγο, με ορόσημο το επιχείρημα της βρετανικής απόφασης IRC¹⁶⁹⁰ περί κενών, που μπορεί να δημιουργήσει ένα αναχρονιστικό σύστημα εννόμου συμφέροντος, ως προς την αντιμετώπιση θεμάτων δημοσίου συμφέροντος¹⁶⁹¹, παρουσιάζονται και εκεί σταδιακά απόψεις υπέρ της *actio popularis*. Όπως καταγράφει ο Craig, «υπάρχουν περιπτώσεις παρανόμων πράξεων που επηρεάζουν το γενικό κοινό σε θέματα σημασίας, αλλά δεν επηρεάζουν τα συμφέροντα ενός ατόμου περισσότερο από ενός άλλου. Τέτοιες παρανομίες πρέπει να μπορούν να προσβληθούν μέσα στην κοινωνία μας»¹⁶⁹². Επιπλέον, «ακόμη και αν τα συμφέροντα πιο συγκεκριμένων ατόμων επηρεάζονται από επίδικη πράξη της κυβέρνησης, θα υπάρξουν λόγοι για τους οποίους δεν έχουν ευθέως εγείρει ισχυρισμούς και δεν μπορεί να αναμένεται από αυτά να πράξουν έτσι»¹⁶⁹³. Στην υπόθεση, για παράδειγμα, Greenpeace, θεωρήθηκε ότι η εν λόγω ΜΚΟ «ήταν ένας υπεύθυνος φορέας με έγκυρο ενδιαφέρον για τα θέματα που τέθηκαν και ένα σημαντικό σώμα στήριξης σε έναν τομέα που δε θα είχε αλλιώς φωνή»¹⁶⁹⁴

¹⁶⁸⁵ Paul Craig, Administrative Law, όπ.π., σελ.769

¹⁶⁸⁶ Paul Craig, Administrative law, όπ.π., σελ. 770

¹⁶⁸⁷ Paul Craig, Administrative law, όπ.π., σελ. 783

¹⁶⁸⁸ Paul Craig, Administrative law, όπ.π.

¹⁶⁸⁹ Roxane Reiser, όπ.π. σελ. 25 «*The result is a body of law whose shape, or rather lack of shape, has been heavily influenced by judges' individual conceptions of the proper role of individuals and of the courts vis-à-vis the government. It is in this light that the requirement of 'sufficient interest' found in section 31(3) of the Senior Courts Act must be considered*»

¹⁶⁹⁰ R. v Inland Revenue Commissioners, Ex. p. National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd [1982], A.C. 61

¹⁶⁹¹ R. v Inland Revenue Commissioners, Ex. p. National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd [1982], A.C. 617, HL Βλ. ενδεικτικά «*Per Lord Diplock. It would be a grave lacuna in our system of public law if a pressure group like the federation, *619 or even a single public-spirited taxpayer, were prevented by outdated technical rules of locus standi from bringing the matter to the attention of the court to indicate the rule of law and get the unlawful conduct stopped.*» και «*Ex parte Stott [1916] 1 K.B. 7, would appear to be the first case in - which the expression " sufficient interest" is used as a test for the grant of a prerogative order—certiorari. As to the person aggrieved test: see Reg. v. Justices of Surrey (1870) L.R. 5 Q.B. 466, 474, also a case of certiorari. It seems that in the nineteenth century no distinction was made between what constituted a sufficient interest and that of a person aggrieved.*»

¹⁶⁹² Paul Craig, Administrative law, όπ.π., σελ. 783 επ.

¹⁶⁹³ Paul Craig, Administrative law, όπ.π.

¹⁶⁹⁴ R. v Inspectorate of Pollution Ex p. Greenpeace Ltd (No.2) R. v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food Ex p. Greenpeace Ltd Queen's Bench Division 29 September 1993 [1994] 2 C.M.L.R. 548 [1994] Env. L.R. 76 -Case Analysis westlaw.co.uk (τ. πρόσβαση στις 21-04-2019).

Σε ορισμένες, όμως, περιπτώσεις, στη γαλλική και ελληνική, ιδίως, βιβλιογραφία ανιχνεύεται μία ιδιαίτερη κατηγορία εννόμου συμφέροντος, η οποία «χαρτογραφεί» ακόμη περισσότερο τη σχέση εννόμου συμφέροντος και *actio popularis*. Συγκεκριμένα, ανάλογα με το φορέα των δικαιωμάτων, συστήνεται καταρχήν μια διάκριση των συμφερόντων δημοσίου χαρακτήρα σε «ατομικό», «συλλογικό» και «δημόσιο συμφέρον»¹⁶⁹⁵. Γίνεται λόγος, επίσης, και για «διάχυτα συμφέροντα» («*intérêts diffus*»)¹⁶⁹⁶ ως μία ξεχωριστή κατηγορία συμφερόντων, η οποία τοποθετείται πέρα από το ατομικό και από το δημόσιο συμφέρον¹⁶⁹⁷. Η δογματική αυτή εμφανίζεται σε έννομες τάξεις, όπως η Πορτογαλία και η Βραζιλία¹⁶⁹⁸, και έρχεται στο προσκήνιο μαζί με τα «συλλογικά συμφέροντα» («*intérêts collectifs*»), ως μία υποκατηγορία και ως συνέχεια της δογματικής των «δια-ατομικών» («*trans-individuels*») συμφερόντων¹⁶⁹⁹. Από ιστορικής άποψης, η αναγνώριση της έννοιας του συλλογικού συμφέροντος φαίνεται, επιπλέον,

¹⁶⁹⁵ Alexandra Aragão, *Les intérêts diffus, instruments pour la justice et la démocratie environnementale*, Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement Hors-série Τεύχος 22 εκδ Université du Québec à Montréal - Éditions en environnement Vertigo Σεπτέμβριος 2015, <https://journals.openedition.org/vertigo/16284> (τ. πρόσβαση στις 28-04-2019), Όπως επισημαίνεται «*Η επιδίωξη των δημοσίων συμφερόντων («intérêts publics»), ενόπιον του δικαστή, εναπόκειται κατά μονοπώλιο, στα συλλογικά δημόσια πρόσωπα, όπως το Δημόσιο, οι αυτόνομες περιφέρειες, οι ή Ο.Τ.Α. Σε αυτές εναπόκειται να διασφαλίσουν την αντιπροσώπευση ενόπιον του δικαστή.*

Τα **συλλογικά συμφέροντα** («*intérêts collectifs*»), από την άλλη πλευρά, αφορούν μέλη μιας μη περιστασιακής ομάδας, μιας ομάδας ατόμων που συνδέονται με ένα σταθερό νομικό δεσμό. Για παράδειγμα, μπορεί να είναι μέλη μιας ένωσης, μέτοχοι μιας εταιρείας, φορολογούμενοι υπό του ίδιου φόρου, εργολήπτες ενός ασφαλιστικού οργανισμού, μαθητές ενός σχολείου. Πρόκειται επομένως για οριοθετημένες ομάδες που χαρακτηρίζονται ως ενώσεις με μια εταιρική διάσταση. Αυτή είναι η περίπτωση των ενώσεων πολιτών, των γειτονικών ενώσεων, των συνεταιρισμών παραγωγής, των εργατικών συνδικάτων, των πολιτικών κομμάτων ή των εγγεγραμμένων σε συλλογικά συμβόλαια. Επομένως, οι έχοντες τίτλο των συλλογικών συμφερόντων μπορούν να καθοριστούν στο μέτρο που υπάρχει ένας σύνδεσμος μεταξύ τους ή ένας σύνδεσμος με τον αντίδικο. Πρέπει να υπογραμμιστεί ωστόσο, ότι στα συλλογικά συμφέροντα, το συμφέρον της ομάδας δεν συγχέεται με το άθροισμα των συμφερόντων των μελών της ομάδας, δηλαδή υπάρχει ένα «προσωπικό συμφέρον» της ομάδας. Τέλος, τα **διάχυτα συμφέροντα** («*intérêts diffus*») λαμβάνουν μια περισσότερο ή λιγότερο εκτεταμένη ομάδα ανθρώπων, με ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά, τα οποία ενώνονται από ένα κοινό συμφέρον και μοιράζονται μια κοινωνία πραγμάτων στην εκμετάλλευση ή απόλαυση του αγαθού. Οι φορείς των κοινών συμφερόντων είναι έτσι ακαθόριστοι (και στις περισσότερες περιπτώσεις, απροσδιόριστοι), είναι ενωμένοι πρακτικά από τα πραγματικά περιστατικά (και όχι από μια έννομη σχέση), όπως το να είσαι κάτοικος της ίδιας περιοχής, ο χρήστης του ίδιου πάρκου, λάτρης των πουλιών, να ζεις υπό τις ίδιες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες. Ο φορέας των διάχυτων συμφερόντων είναι η κοινότητα και όχι το άτομο. Στα διάχυτα συμφέροντα, δεν υπάρχει νομική σύνδεση μεταξύ των ατόμων μεταξύ τους ή με το αντίδικο μέρος. Πρόκειται για μεγαλύτερες ομάδες, ενδεχομένως για ολόκληρη την ανθρωπότητα. Τα διάχυτα συμφέροντα είναι τα συμφέροντα χωρίς καθορισμένο φορέα»¹⁶⁹⁵

¹⁶⁹⁶ Η θεωρία αυτή, πιο αναλυτικά, είναι αποτέλεσμα της «κοινωνικοποίησης των συμφερόντων» και εφαρμόζεται σε έννομα αγαθά, όπως το περιβάλλον. Βάσει αυτής αναγνωρίζεται ότι τα υποκείμενα δικαίου, σε σχέση με τα «κοινά αγαθά» (όπως θα περιγράφονταν στο αστικό δίκαιο), έχουν συμφέρον το οποίο «δεν περιορίζεται ούτε στο χώρο ούτε στο χρόνο». Γι' αυτό λόγο, άλλωστε, χρησιμοποιείται ο όρος «διάχυτα συμφέροντα». Κατά αυτό τον τρόπο επεκτείνεται και ο σκοπός της *actio popularis*, από την προστασία των δημοσίων συμφερόντων στην προστασία των διάχυτων συμφερόντων. Με άλλα λόγια, υποστηρίζεται, υπό το πρίσμα αυτής της θεωρίας ότι «η διάκριση σε ενέργειες («*actions*») και ποσοτώσεις («*quotas*»), που αποδίδεται στα άτομα ή σε ομάδες είναι αδύνατη. Το δικαίωμα στον καθαρό αέρα, το δικαίωμα στη ησυχία, το δικαίωμα στη βιολογική ποικιλομορφία δεν είναι διαιρετά. Τα δικαιώματα κάθε μέλους της ομάδας είναι τόσο αλληλένδετα μεταξύ τους, ώστε για να ικανοποιήσουν τα συμφέροντα ενός μέλους, πρέπει να ικανοποιηθούν όλα τα υπόλοιπα. Ομοίως, όταν επιτευχθεί το συμφέρον ενός μέλους, «όλα τα άλλα επίσης επιτυγχάνονται εξίσου». Γι' αυτό το λόγο «χρησιμεύει σε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το δικαίωμα να ζητήσει την παρέμβαση των δικαστικών αρχών του κράτους, προκειμένου να διασφαλιστεί η προστασία ορισμένων κοινοτικών συμφερόντων στα οποία παρέχει το Σύνταγμα ειδική προστασία, καθώς και να ζητηθεί αποζημίωση για τις ζημιές που προκλήθηκαν» Βλ. Alexandra Aragão, όπ.π.

¹⁶⁹⁷ Alexandra Aragão, όπ.π.

¹⁶⁹⁸ Ibid

¹⁶⁹⁹ Ibidem

να σχετίζεται και με την ανάπτυξη της πολιτικής ταυτότητας, σε αντιδιαστολή με αυτήν του υπηκόου¹⁷⁰⁰.

Σε επίπεδο ελληνικής θεωρίας, σημειώνεται ότι η τριμερής αυτή διάκριση γίνεται σε επίπεδο εφαρμογής νόμου μέσω της έκδοσης ατομικής πράξης και όχι σε επίπεδο αφηρημένης ρύθμισης του νόμου¹⁷⁰¹. Ειδικότερα, ο σύγχρονος Γάλλος νομοθέτης έχει μεριμνήσει, ιδιαίτερα, για το «συλλογικό» χαρακτήρα των δικαιωμάτων. Για παράδειγμα, όπως ήδη υπογραμμίστηκε και ανωτέρω¹⁷⁰², με το νόμο της 18ης Νοεμβρίου του 2016 περί Εκσυγχρονισμού της Δικαιοσύνης του XXI αιώνα («L. n° 2016-1547, 18 nov. 2016, JO 19 nov.») δημιουργήθηκε ένα νομικό πλαίσιο για τις ομαδικές αγωγές («*actions de groupe*») σε διοικητικά θέματα, όταν πολλά άτομα, τα οποία βρίσκονται σε παρόμοια κατάσταση, υπόκεινται σε μία ζημία που προκαλείται από ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή από ένα ιδιωτικού δικαίου επιφορισμένο με έργο δημοσίου συμφέροντος¹⁷⁰³. Οι «σωρευτικές» αυτές αγωγές, υπενθυμίζεται ότι αφορούν σε συγκεκριμένη ύλη, ήτοι την ύλη της καταπολέμησης των διακρίσεων, στις παραβιάσεις των προσωπικών δεδομένων, στις παραβιάσεις και στην αποκατάσταση των ζημιών που προκλήθηκαν από περιβαλλοντική βλάβη και στην αποζημίωση για τις συνέπειες των κινδύνων για την υγεία¹⁷⁰⁴.

Έννομο συμφέρον για αυτές τις αγωγές έχουν, όμως, «μόνο οι εγκεκριμένες ενώσεις και οι ενώσεις που έχουν δηλωθεί τακτικά, τουλάχιστον εδώ και πέντε έτη, σκοπός των οποίων είναι η υπεράσπιση των συμφερόντων που έχουν παραβιαστεί»¹⁷⁰⁵. Με τον ίδιο νόμο, επιπλέον, θεσπίστηκε ένα πλαίσιο για τις αγωγές αναγνώρισης δικαιωμάτων («*action en reconnaissance de droits*») ενώπιον του διοικητικού δικαστή. Ο νόμος αυτός, συγκεκριμένα, «επιτρέπει σε μια

¹⁷⁰⁰ «One attraction of using ‘the public interest’ arises from the fact that, just as the legal system in this country might be said to lack any developed basis for the recognition of collective values and interests, so it also may be thought to lack any developed concept of citizenship. Though some legal definition of this term has existed historically in the context of matters such as immigration and welfare benefits, it has remained a limited notion, perhaps reflecting the historical view of Britons as ‘subjects of the Crown’.» Βλ. Feintuck, M., & Varney, M. In *Search of the Public Interest. In Media Regulation, Public Interest and the Law* (pp. 74-125). Edinburgh University Press (2006)., σελ. 123

¹⁷⁰¹ Αριάδνη Σκιαδά, ό.π., σελ. 38

¹⁷⁰² Βλ. σελ.293 επ.

¹⁷⁰³ Βλ. François Julien-Laferrière, Dossier 220 La recevabilité des recours, ό.π., Code de Justice Administrative Article L77-10-3- Créé par LOI n°2016-1547 du 18 novembre 2016 - art. 85 «*Lorsque plusieurs personnes, placées dans une situation similaire, subissent un dommage causé par une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, ayant pour cause commune un manquement de même nature à ses obligations légales ou contractuelles, une action de groupe peut être exercée en justice au vu des cas individuels présentés par le demandeur.*

Cette action peut être exercée en vue soit de la cessation du manquement mentionné au premier alinéa, soit de l'engagement de la responsabilité de la personne ayant causé le dommage afin d'obtenir la réparation des préjudices subis, soit de ces deux fins.» <https://www.legifrance.gouv.fr> (τ. πρόσβαση στις 01-05-2019)

¹⁷⁰⁴ Βλ. François Julien-Laferrière, Dossier 220 La recevabilité des recours, ό.π. και Code de Justice Administrative Article L77-10-1-Créé par LOI n°2016-1547 du 18 novembre 2016 - art. 85 «*Sous réserve des dispositions particulières prévues pour chacune de ces actions, le présent chapitre est applicable aux actions suivantes engagées devant le juge administratif :*

1° *L'action ouverte sur le fondement de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;*

2° *L'action ouverte sur le fondement du chapitre XI du présent titre ;*

3° *L'action ouverte sur le fondement de l'article L. 142-3-1 du code de l'environnement ;*

4° *L'action ouverte sur le fondement du chapitre III du titre IV du livre Ier de la première partie du code de la santé publique ;*

5° *L'action ouverte sur le fondement de l'article 43 ter de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.»* <https://www.legifrance.gouv.fr> (τ. πρόσβαση στις 01-05-2019)

¹⁷⁰⁵ François Julien-Laferrière, Dossier 220 La recevabilité des recours, ό.π. και Code de Justice Administrative- Article L77-10-4 <https://www.legifrance.gouv.fr> (τ. πρόσβαση στις 01-05-2019)

νομίμως δηλωμένη ένωση ή σε ένα επαγγελματικό συνδικάτο που έχει συσταθεί νομίμως να υποβάλει αίτηση αναγνώρισης ατομικών δικαιωμάτων που απορρέουν από την εφαρμογή του νόμου ή του κανονισμού υπέρ μιας απροσδιόριστης ομάδας προσώπων που έχουν το ίδιο συμφέρον, υπό την προϋπόθεση ότι ο καταστατικός τους σκοπός περιλαμβάνει την υπεράσπιση των εν λόγω συμφερόντων». ¹⁷⁰⁶ Αυτή η αγωγή μπορεί να αποβλέπει σε ένα ποσό για το οποίο υπάρχει νόμιμη υποχρέωση ή στην απαλλαγή από ένα ποσό που αξιώνεται παράνομα, αλλά δεν μπορεί να αποβλέπει στην αναγνώριση της ζημίας ¹⁷⁰⁷ που αποτελεί αντικείμενο της «αγωγής ομάδων» ¹⁷⁰⁸.

Είναι αναγκαίο να αναφερθεί, ωστόσο, ότι, παρόλο που η γαλλική θεωρία και η νομολογία αρχικά επικρότησαν την προσφυγή των ενώσεων στη δικαιοσύνη, σύντομα, όπως ήδη υπογραμμίστηκε, κατέστη σαφές ότι ορισμένες ενώσεις δημιουργήθηκαν αποκλειστικά, για να υπερασπιστούν καθαρά ιδιωτικά συμφέροντα, ή ότι συγκεκριμένες εξ αυτών υιοθέτησαν μια συστηματική «πολιτική» προσφυγής ¹⁷⁰⁹. Ως εκ τούτου, ο διοικητικός δικαστής έθεσε ένα σύνολο από προϋποθέσεις έτσι ώστε να εξετάζονται τα πραγματικά συμφέροντα που η κάθε ένωση απέβλεπε να προστατεύει με το καταστατικό της ¹⁷¹⁰.

Συγκεκριμένα, στη γαλλική διοικητική νομολογία, ήδη με την απόφαση Gicquel ¹⁷¹¹ της 10ης Φεβρουαρίου 1950 εμφανίζεται η θεωρία των «κύκλων συμφερόντων» («*cercles d'intérêts*») με βάση την οποία «δεν είναι απαραίτητο το επικαλούμενο συμφέρον να είναι καθαρό και ειδικό για τον αιτούμενο, αλλά πρέπει να εγγράφεται σε ένα κύκλο, όπου η νομολογία έχει αποδεχθεί πάντα κοινότητες ενδιαφερομένων πιο ευρείες από τις ενδιαφερόμενες, χωρίς να τον διευρύνει ωστόσο έως τις διαστάσεις της εθνικής κοινότητας» ¹⁷¹². Σύμφωνα με τη γαλλική νομολογία, για παράδειγμα, δεν ανήκει σε «κύκλο συμφέροντος», ο έχων την ιδιότητα του πολίτη, του φορολογουμένου, του καταναλωτή, του μέλους του κοινοβουλίου, όταν δρα μόνον υπό αυτή την ιδιότητα ¹⁷¹³. Επισημαίνεται, εν τούτοις, από τη θεωρία ότι ο «κύκλος συμφέροντος» γίνεται αντιληπτός υπό εκτεταμένη έννοια ¹⁷¹⁴, καθώς το όριο μεταξύ του «ανεπαρκούς» συμφέροντος και του «εννόμου» συμφέροντος έχει γίνει δυσδιάκριτο ¹⁷¹⁵. Φαίνεται, δηλαδή, ότι ο διοικητικός δικαστής εκτιμά αυτό το συμφέρον, όχι μόνο σε σχέση με τον αιτούμενο, αλλά εξίσου και με την «αναταραχή που η υπό κρίση πράξη πρόκειται να προκαλέσει» ¹⁷¹⁶. Είναι, όμως, σκόπιμο να αναφερθεί ότι, μετά τη θέση σε ισχύ ιδίως του άρθρου 61-1 του Γαλλικού Συντάγματος το 2010, που αφορά στην Question Prioritaire de Constitutionnalité, γίνεται επιπλέον λόγος για «εκλαΐκευση» ¹⁷¹⁷ του ελέγχου συνταγματικότητας

¹⁷⁰⁶ François Julien-Laferrière, Dossier 220 La recevabilité des recours, όπ.π.

¹⁷⁰⁷ François Julien-Laferrière, Dossier 220 La recevabilité des recours, όπ.π. και Code de Justice Administrative-Article L77-12-1 <https://www.legifrance.gouv.fr> (τ. πρόσβαση στις 01-05-2019)

¹⁷⁰⁸ François Julien-Laferrière, Dossier 220 La recevabilité des recours, όπ.π.

¹⁷⁰⁹ Lauriane Josende, όπ.π.

¹⁷¹⁰ Lauriane Josende, όπ.π.

¹⁷¹¹ CE υπ' αριθμ. 1743 απόφαση της 10 Φεβρουαρίου 1950, Gicquel

¹⁷¹² François Julien-Laferrière, Dossier 220 La recevabilité des recours, όπ.π. παραπ. σε B. Chenot, Conclusions CE 10 févr. 1950, Gicquel

¹⁷¹³ François Julien-Laferrière, όπ.π.

¹⁷¹⁴ Ibid

¹⁷¹⁵ Ibidem

¹⁷¹⁶ Ibidem

¹⁷¹⁷ Βλ. Felipe Calderon Valencia, Le contrôle a posteriori de la constitutionnalité des lois en droit français et colombien, éléments de compréhension d'une culture constitutionnelle, Thèse, Université Panthéon-Assas, 12 Ιουλίου 2016, <https://docassas.u-paris2.fr> (τ. πρόσβαση στις 14-05-2019), σελ. 26 «*La QPC et l'Action directe de constitutionnalité illustrent dès lors la déjà mentionnée cristallisation, ou consolidation, de l'idée de supra-légalité, d'État de droit, mais surtout celle de la création d'un lien entre les individus – citoyen ou justiciable – et leurs*

των νόμων, γεγονός που συνεπιφέρει καλύτερη εκτίμηση της αποτελεσματικής εφαρμογής των νόμων¹⁷¹⁸.

Ως προς το Ενωσιακό δίκαιο, τέλος, εντοπίζεται, καταρχήν, μια τριμερής διάκριση των φορέων του εννόμου συμφέροντος προς ακύρωση πράξης της Ε.Ε. Συγκεκριμένα, οι φορείς του εννόμου συμφέροντος ταξινομούνται ως ακολούθως¹⁷¹⁹: Σε «προνομιούχους» (Κράτη-μέλη, Κοινοβούλιο, Συμβούλιο, Επιτροπή), που έχουν αυτοδικαίως έννομο συμφέρον, σε «ημιπρονομιούχους» (το Ελεγκτικό Συνέδριο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και την Επιτροπή των Περιφερειών), που έχουν έννομο συμφέρον, όταν διακυβεύονται τα προνόμιά τους και σε «μη προνομιούχους», στα φυσικά ή νομικά πρόσωπα για τα οποία η Συνθήκη της Λισαβώνας έχει θεσπίσει «αυστηρές προϋποθέσεις»¹⁷²⁰ του εννόμου συμφέροντος. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 263 ΣΛΕΕ, κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί «να ασκεί προσφυγή κατά των πράξεων των οποίων είναι αποδέκτης» (αυτόματο έννομο συμφέρον), «ή που το αφορούν άμεσα και ατομικά» (γενικό τεστ εννόμου συμφέροντος), «καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα, χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα.» (ειδικό τεστ εννόμου συμφέροντος ή τεστ της Λισαβώνας)¹⁷²¹.

Αυτό που επισημαίνεται, ιδιαιτέρως, από τη θεωρία είναι μια τάση του ενωσιακού νομοθέτη να ξεφεύγει από το «αφηρημένο» κριτήριο του νόμου και να μεταπηδά σε μία περισσότερο «πραγματιστική» εξέταση της ενεργητικής νομιμοποίησης των διαδίκων, η οποία διευρύνει την πρόσβαση στα δικαστήρια. Το ΔΕΕ αρχικά, με άλλα λόγια, ακολούθησε μία «φορμαλιστική προσέγγιση»¹⁷²² η οποία αποσυνέδεε το έννομο συμφέρον από την πραγματική επίδραση που θα μπορούσε να έχει ένα μέτρο σε έναν αιτούμενο και από την οικονομική πραγματικότητα¹⁷²³. Συγκεκριμένα, για να θεωρηθεί ότι έχει ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο έννομο συμφέρον, έπρεπε να ανήκει σε μία «κλειστή» κατηγορία, όταν η υπό κρίση πράξη ετίθετο σε ισχύ¹⁷²⁴.

Για παράδειγμα, στην απόφαση-ορόσημο *Plaumann*¹⁷²⁵ προτάθηκε με κριτήριο τη φράση «αφορούν ατομικά», μία περαιτέρω συστολή του δικαιώματος ακύρωσης, από την άποψη των έννομων συνεπειών μιας πράξης¹⁷²⁶. Το τεστ της απόφασης αυτής εφαρμόστηκε και σε άλλες περιπτώσεις, όπως στην υπόθεση Πειραιϊκή-Πατραϊκή¹⁷²⁷, όπου το ΔΕΚ έκρινε ότι «μόνη η ιδιότητα του εξαγωγέα προς τη Γαλλία δεν αρκεί για να αποδείξει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση

droits et libertés constitutionnels et, plus important encore, un lien entre la juridiction constitutionnelle et l'individu. Cela signifie que le contrôle de constitutionnalité est désormais populaire»

¹⁷¹⁸ Olivier Duhamel, *La QPC et les citoyens*, Pouvoirs Τόμος 2 Τεύχος 137 εκδ. Le Seuil 2011, <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2011-2-page-183.htm> (τ. πρόσβαση στις 14-05-2019) σελ.183-191

¹⁷¹⁹ Albertina Albors-Llorens, *Judicial Protection before the Court of Justice of the European Union*, σε Catherine Barnard και Steve Peers, *European Union Law*, εκδ. Oxford University Press 2017, σελ. 274-275

¹⁷²⁰ Albertina Albors-Llorens, *όπ.π.*, σελ. 275

¹⁷²¹ Albertina Albors-Llorens, *όπ.π.*

¹⁷²² Albertina Albors-Llorens, *όπ.π.*, σελ. 277

¹⁷²³ Albertina Albors-Llorens, *όπ.π.*

¹⁷²⁴ Βλ. Albertina Albors-Llorens, *όπ.π.*, 277 Δικαστήριο απόφαση του της 15ης Ιουλίου 1963 (*Plaumann*, 35/62, Recueil σ. 197), «πρόσωπα που δεν είναι αποδέκτες μιας αποφάσεως μπορούν να ισχυριστούν ότι τα αφορά ατομικά, μόνον αν η εν λόγω απόφαση τα θίγει λόγω ορισμένων ιδιοτήτων που προσιδιάζουν σ' αυτά ή λόγω μιας πραγματικής καταστάσεως που τα χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο και τα εξατομικεύει κατά τρόπο ανάλογο με εκείνο των αποδεκτών ».

¹⁷²⁵ ΔΕΚ, *Plaumann* κατά Επιτροπής της ΕΟΚ, C-25/62, Απόφαση της 15ης Ιουλίου 1963, ECLI:EU:C:1963:17

¹⁷²⁶ ΔΕΚ, *Plaumann* κατά Επιτροπής της ΕΟΚ, C-25/62, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Karl Roemer της 28ης Μαΐου 1963, ECLI:EU:C:1963:7 σελ. 951

¹⁷²⁷ ΔΕΚ, Πειραιϊκή-Πατραϊκή κατά Επιτροπή, C- 11/82 Απόφαση του Δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) 17 Ιανουαρίου 1985, ECLI:EU:C:1985:18

αφορά ατομικά τις προσφεύγουσες»¹⁷²⁸, αν και «πρέπει να παρατηρηθεί ότι το γεγονός της συνάψεως, πριν από τη θέσπιση της επίδικης απόφασης, συμβάσεων, η εκτέλεση των οποίων είχε προβλεφθεί για τους μήνες που καλύπτει η εν λόγω απόφαση, συνιστά μια πραγματική κατάσταση που τις χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο που αφορά η εν λόγω απόφαση, καθόσον η θέσπιση της αποφάσεως εμπόδισε την πλήρη ή μερική εκτέλεση των συμβάσεων τους»¹⁷²⁹. Δεν αρκούσε, δηλαδή, στο πλαίσιο αυτής της συλλογιστικής, ο αιτούμενος να αποτελεί απλώς φορέα μίας συγκεκριμένης οικονομικής δραστηριότητας, αλλά έπρεπε να αποδείξει την ύπαρξη ιδιαίτερων συνθηκών, πριν ακόμη την υιοθέτηση της πράξης¹⁷³⁰. Κατ' εξαίρεση, μάλιστα, σε ένα συγκεκριμένο αριθμό περιπτώσεων απαιτήθηκε από τους αιτούμενους να αποδείξουν, σωρευτικά, ότι ανήκουν σε μια «κλειστή κατηγορία» και ότι το θεσμικό όργανο που έθεσε σε ισχύ το μέτρο είχε υποχρέωση, λόγω ανώτερων ιεραρχικά κανόνων του ευρωπαϊκού δικαίου, να λάβει υπόψη την κατάσταση των αιτουμένων, την οποία απέτυχε να παρατηρήσει¹⁷³¹.

Η ερμηνευτική αυτή προσέγγιση, παρά ταύτα, αμβλύθηκε από τη νομολογία η οποία προχώρησε σε ορισμένες περιπτώσεις σε επεξήγηση εννόμων καταστάσεων που δικαιολογούσαν έννομο συμφέρον ως «ειδικό δικαίωμα», πέραν της προϋπόθεσης της «κλειστής κατηγορίας»¹⁷³². Επίσης, προτάθηκε συστηματικά (ιδίως από το Γενικό Εισαγγελέα Jacobs) η «χαλάρωση»¹⁷³³ του φορμαλιστικού χαρακτήρα των εν λόγω προϋποθέσεων. Ωστόσο, το Δικαστήριο κατέστησε ξεκάθαρο ότι δεν πρόκειται να προβεί σε διεύρυνση του χαρακτήρα των προϋποθέσεων ατομικού χαρακτήρα και ότι αλλαγή θα μπορούσε να επέλθει μόνο κατόπιν πολιτικής συμφωνίας για τροποποίηση του άρθρου 263 ΣΛΕΕ¹⁷³⁴.

¹⁷²⁸ Ibid, σκ. 14

¹⁷²⁹ Ibid, σκ. 19

¹⁷³⁰ Albertina Albors-Llorens, όπ.π. 277

¹⁷³¹ Albertina Albors-Llorens, όπ.π., σελ. 280, η οποία αναφέρεται στην υπόθεση Sofrimport κατά Επιτροπής, βλ. ΔΕΚ, Sofrimport κατά Επιτροπής, C-152/88, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Giuseppe Tesaurο της 22ας Νοεμβρίου 1989, ECLI:EU:C:1989:590, σκ. 4 και 5

¹⁷³² Albertina Albors-Llorens, όπ.π., σελ. 279-280 η οποία αναφέρεται στις υπόθεσεις Codorniu κατά Συμβουλίου και Les Verts κατά Κοινοβουλίου, Βλ. π.χ. «Διαπιστώνεται ότι η Codorniu κατέθεσε το γραφικό σήμα “Gran Cremant de Codorniu” στην Ισπανία το 1924 και ότι χρησιμοποίησε κατά παράδοση το σήμα αυτό τόσο πριν όσο και μετά την κατάθεση του. Παρέχοντας τη δυνατότητα χρησιμοποίησε αυτής της ενδείξεως «crémant» μόνο στους Γάλλους και Λουξεμβουργιανούς παραγωγούς, η επίδικη διάταξη έχει ως αποτέλεσμα να απαγορεύει στην Codorniu τη χρησιμοποίηση αυτού του γραφικού σήματος. Συνεπώς, η Codorniu απέδειξε την ύπαρξη μιας καταστάσεως που την χαρακτηρίζει, σε σχέση με την επίδικη διάταξη, έναντι οποιουδήποτε άλλου επιχειρηματία» Βλ. ΔΕΚ Codorniu κατά Συμβουλίου, C-309/89, απόφαση του δικαστηρίου της 18ης Μαΐου 1994, ECLI:EU:C:1994:197, σκ. 21,22. Επίσης, βλ. ΔΕΚ Les Verts κατά Κοινοβούλιο, C-294/83, απόφαση του Δικαστηρίου της 23ης Απριλίου 1986 ECLI:EU:C:1986:166, σκ. 36,37

¹⁷³³ Albertina Albors-Llorens, όπ.π., σελ. 282, η οποία αναφέρεται στις Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Jacobs στην υπόθεση UPA και Επιτροπή κατά Jégo-Quéré Βλ. ενδεικτικά «Η έννοια “πράξη αφορώσα ατομικά έναν ιδιώτη” έχει, εντούτοις, ερμηνευθεί στενά από τη νομολογία. Για να μπορεί να θεωρηθεί ότι μια πράξη αφορά ατομικά τον προσφεύγοντα, πρέπει να τον θίγει λόγω ορισμένων ξεχωριστών ιδιοτήτων ή μιας πραγματικής καταστάσεως που τον χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο και έτσι τους εξατομικεύει κατά τρόπον ανάλογο προς αυτόν του αποδέκτη αποφάσεως. Σημειωτέον ότι αυτή η νομολογία έτυχε έντονων επικρίσεων, και από μέλη του Δικαστηρίου, υπό την προσωπική τους ιδιότητα, και από θεωρητικούς του δικαίου, και θεωρήθηκε συχνά ότι συνιστά σημαντικό κενό στο σύστημα παροχής δικαστικής προστασίας που καθιερώνει η Συνθήκη ΕΚ.... Θα επιχειρήσω να αποδείξω ότι η ενεργητική νομιμοποίηση πρέπει πράγματι να καθορισθεί ανεξαρτήτως και, περαιτέρω, ότι η μόνη λύση που εγγυάται προσήκουσα δικαστική προστασία συνίσταται στην τροποποίηση της νομολογίας σχετικά με την έννοια της αφορώσας ατομικά έναν ιδιώτη πράξεως» Βλ. ΔΕΚ, Unión De Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου, C-50/00, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα F. G. Jacobs της 21ης Μαρτίου 2002, ECLI: EU:C:2002:197, σκ. 2,4 και ΔΕΚ, Επιτροπή κατά Jégo-Quéré, C-263/02, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα F. G. Jacobs της 10ης Ιουλίου 2003, ECLI:EU:C:2003:410, σκ. 5. Εφαρμόζοντας μία νέα ερμηνεία στην παρούσα υπόθεση, το Πρωτοδικείο κατέληξε ότι οι προσβαλλόμενες διατάξεις αφορούν ατομικά στην Jégo-Quéré και, κατά συνέπεια, έπρεπε να λάβει χώρα η εκδίκαση της προσφυγής της ακυρώσεως.

¹⁷³⁴ Albertina Albors-Llorens, όπ.π., σελ. 283

Όπως, όμως, επισημάνθηκε στην Telefonica «όταν μια κανονιστική πράξη παράγει άμεσα αποτελέσματα στη νομική κατάσταση ενός φυσικού ή νομικού προσώπου χωρίς να απαιτούμενοι εκτελεστικά μέτρα, το πρόσωπο αυτό θα διέτρεχε τον κίνδυνο να στερηθεί την αποτελεσματική δικαστική προστασία εάν δεν διέθετε άμεσο ένδικο βοήθημα ενώπιον του δικαστή της Ένωσης προς αμφισβήτηση της νομιμότητας της εν λόγω κανονιστικής πράξης. Πράγματι, ελλείψει εκτελεστικών μέτρων, ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο, μολονότι η επίμαχη πράξη το αφορά άμεσα, θα μπορούσε να έχει πρόσβαση στον δικαστικό έλεγχο της πράξεως αυτής μόνον παραβαίνοντας τις διατάξεις της προβάλλοντας το παράνομο των διατάξεων αυτών στο πλαίσιο διαδικασίας που θα κινηθεί εναντίον του ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.»¹⁷³⁵

Γι' αυτό το λόγο, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας εισήχθησαν νέες ειδικότερες προϋποθέσεις περί καθορισμού του εννόμου συμφέροντος¹⁷³⁶. Αυτό συνέβη με τη συμπερίληψη στη Συνθήκη της δυνατότητας προσφυγής κατά των κανονιστικών πράξεων που αφορούν άμεσα τα ενδιαφερόμενα μέρη, χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα. Η νομολογία επί αυτών των διατάξεων ανάγει σε βασικό κριτήριο την ευχέρεια των κρατών-μελών να λάβουν πρόσθετα μέτρα για την εφαρμογή της πράξης¹⁷³⁷. Αυτό το γεγονός, όπως υπογραμμίζει η θεωρία, καθιστά την ερμηνεία του ΔΕΕ, «αποκεντρική»¹⁷³⁸ υπό την έννοια ότι το Δικαστήριο εξαρτά την ερμηνεία της έννοιας «κανονιστικές πράξεις» από τον ενδιάμεσο ρόλο του εθνικού δικαστικού συστήματος¹⁷³⁹. Η τάση αυτή, όμως, έρχεται σε αντίθεση με άλλες αρχές της ενωσιακής νομολογίας, όπως η αρχή του άμεσου αποτελέσματος¹⁷⁴⁰. Επιπλέον, σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως στην υπόθεση Montessori, το ΔΕΕ έχει υπογραμμίσει ότι, για να πληρούται το κριτήριο του «άμεσου επηρεασμού», πρέπει ο διάδικος να εκθέτει πειστικά in concreto επιχειρήματα για τις συνέπειες που αφορούν στη νομική του κατάσταση¹⁷⁴¹. Φαίνεται, δηλαδή, ότι το ΔΕΕ, παρά

¹⁷³⁵ ΔΕΕ, Telefonica SA Κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, C-274/12 Απόφαση του Δικαστηρίου (Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως) της 19ης Δεκεμβρίου 2013, ECLI:EU:C:2013:852, σκ. 27

¹⁷³⁶ ΔΕΕ, Telefonica SA Κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όπ.π.

¹⁷³⁷ Βλ. Albertina Albors-Llorens, όπ.π., και ενδεικτικά επίσης Βλ. Γενικό Δικαστήριο, Microban International και Microban (Europe) κατά Επιτροπής, T-262/10, Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου (τέταρτο πενταμελές τμήμα) της 25ης Οκτωβρίου 2011, σκ. 29 «Επιπλέον, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η προσβαλλόμενη απόφαση ουδεμία εξουσία εκτιμήσεως καταλείπει στα κράτη μέλη, που είναι οι αποδέκτες της και, λόγω της ιδιότητάς τους αυτής, είναι επιφορτισμένα με την εφαρμογή της. Βεβαίως, από το άρθρο 2 της εν λόγω αποφάσεως συνάγεται ότι η εμπορία υλικών και αντικειμένων που περιέχουν το τρικλοζάν μπορεί να εξακολουθήσει μέχρι την 1η Νοεμβρίου 2011, υπό την προϋπόθεση ότι τηρεί τους όρους της εθνικής νομοθεσίας, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να απαγορεύσουν την εμπορία τέτοιων υλικών και αντικειμένων πριν από την ημερομηνία αυτή. Συνεπώς, μολονότι τα κράτη μέλη διαθέτουν ορισμένη εξουσία εκτιμήσεως ως προς την ημερομηνία κατά την οποία επιθυμούν να απαγορεύσουν την εμπορία του τρικλοζάν, ωστόσο η απαγόρευση αυτή εφαρμόζεται αυτομάτως και υποχρεωτικώς από 1ης Νοεμβρίου 2011. Επιπλέον, πρέπει να τονιστεί ότι η μεταβατική περίοδος, την οποία προβλέπει το άρθρο 2 της προσβαλλομένης αποφάσεως, σκοπεί να καταστήσει ευχερέστερη την εφαρμογή του μέτρου της μη εγγραφής του τρικλοζάν στον θετικό κατάλογο και, ως εκ τούτου, έχει παρεπόμενο χαρακτήρα σε σχέση με το τελευταίο αυτό μέτρο.» και Γενικό Δικαστήριο, Παλίρροια Σουλιώτης Α.Ε. κατά Επιτροπής, T-380/11, Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 12ης Σεπτεμβρίου 2013, ECLI:EU:T:2013:420, σκ. 42, 43

¹⁷³⁸ Albertina Albors-Llorens, όπ.π., σελ. 287

¹⁷³⁹ Albertina Albors-Llorens, όπ.π., Βλ. ΔΕΚ, Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-583/11 P, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 3ης Οκτωβρίου 2013, ECLI:EU:C:2013:625, σκ. 98,99

¹⁷⁴⁰ Albertina Albors-Llorens, όπ.π., η οποία αναφέρεται επίσης στην αρχή της Αστικής Ευθύνης των Κρατών για πράξεις της Ε.Ε.

¹⁷⁴¹ ΔΕΕ, Scuola Elementare Maria Montessori Srl κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής κ.α., C-622/16 P έως C-624/16 P, Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 6ης Νοεμβρίου 2018, ECLI: ECLI:EU:C:2018:873, σκ. 47 «Συγκεκριμένα, στο μέτρο που η προϋπόθεση του άμεσου επηρεασμού απαιτεί η προσβαλλόμενη πράξη να παράγει άμεσα αποτελέσματα επί της νομικής καταστάσεως του προσφεύγοντος, ο δικαστής της Ένωσης οφείλει να εξακριβώσει αν ο προσφεύγων εξέθεσε κατά τρόπο πειστικό τους λόγους για τους οποίους η απόφαση της Επιτροπής είναι ικανή να τον θέσει σε μειονεκτική θέση από απόψεως ανταγωνισμού και, ως εκ τούτου, να έχει συνέπειες επί της νομικής καταστάσεώς του.»

την επιτευχθείσα «χαλάρωση» των προϋποθέσεων του εννόμου συμφέροντος με το «τεστ της Λισαβόνας», εν τέλει δεν υιοθετεί απόλυτα μια κατεύθυνση, προς χάριν θεσμοθέτησης μιας *de facto actio popularis*.

Στη βιβλιογραφία, τέλος, που αφορά στο ενωσιακό δίκαιο αναφέρονται τρεις διαφορετικές προσεγγίσεις της νομολογίας, βάσει της οποίας ενισχύεται η προστασία των «*συλλογικών συμφερόντων*»¹⁷⁴². Τίθεται, όμως, στο πλαίσιο αυτής της προβληματικής, ένα κρίσιμο ερώτημα το αν ενδεχομένως η ενίσχυση των συλλογικών συμφερόντων αποτρέπει τα υποκείμενα δικαίου να λειτουργούν ως «*νομικοί φρουροί*»¹⁷⁴³ για τη διασφάλιση του ενωσιακού δικαίου.

Στην πρώτη περίπτωση, συγκεκριμένα, το ΔΕΕ προβαίνει σε ευρεία ερμηνεία των ήδη υφιστάμενων ατομικών δικαιωμάτων, με σκοπό τη διεύρυνση κατά το δυνατόν περισσότερο των φορέων αυτών και την αποτελεσματική προστασία των εν λόγω δικαιωμάτων. Ενδεικτική είναι η νομολογία του ΔΕΕ περί περιβαλλοντικών θεμάτων, παρόλο που το ΔΕΕ έχει απορρίψει ρητά το ενδεχόμενο μιας *actio popularis* σε περιβαλλοντικά θέματα¹⁷⁴⁴. Στη γνωστή απόφαση *Trianel*¹⁷⁴⁵ το Δικαστήριο έκρινε, όπως ήδη ανωτέρω αναφέρθηκε, ότι στις περιβαλλοντικές οργανώσεις θα πρέπει να αναγνωριστεί δικαίωμα προσφυγής στη διοικητική δικαιοσύνη για την προάσπιση των κανόνων του εθνικού δικαίου, που θέτουν σε εφαρμογή τη νομοθεσία της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος, παρά το γεγονός ότι βάσει της κρατούσας θεώρησης στη Γερμανία γινόταν δεκτό ότι «*οι διατάξεις της εν γένει νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος αποσκοπούν απλώς στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος (και, υπό όρους,*

¹⁷⁴² Catherine Warin, *Individual Rights And Collective Interests in Eu Law: Three Approaches To A Still Volatile Relationship*, *Common Market Law Review* Τεύχος 56 Τεύχος 2 εκδ. Kluwer Law International 2019, σελ. 463–488

¹⁷⁴³ Catherine Warin, *όπ.π.*, σελ. 465 η Warin αναφέρεται στον όρο “*legal vigilantes*”. Ιστορικά, είναι ενδιαφέρον ότι η «*αυτόκλητη νομική προστασία*» (“*legal vigilantism*”) αναπτύσσεται σε περιπτώσεις που οι πολίτες ή οι ΜΚΟ αμφισβητούν την αποτελεσματική ικανότητα του κράτους για προστασία των συμφερόντων της κοινωνίας. Η δράση αυτή, όμως, φαίνεται σε ορισμένες περιπτώσεις να αποδέχεται μορφές αδικίας σε βάρος του ατόμου μη αποδεκτές σε μία σύγχρονη φιλελεύθερη κοινωνία Βλ. π.χ «*By championing the interests of ordinary citizens – to know the identity of those connected to the communist secret police and to be represented by post-communist politicians untainted by association with the repressive regime – the vigilante sought to compel state officials to de-block key procedures like lustration, access to the secret files, and the reform of the intelligence services. For them, the need to disclose names was more urgent and more compelling than the need to verify the accuracy of the lists. The danger of falsely identifying an innocent person as a former perpetrator or of discrediting the list by including incomplete or very common names was apparently of little concern in the cases presented below*» Lavinia Stan, *Vigilante Justice and Unofficial Truth Projects* σε L. Stan & Nadya Nedelsky (Eds.), *Post-Communist Transitional Justice: Lessons from Twenty-Five Years of Experience*, Cambridge University Press 2015, σελ. 279

¹⁷⁴⁴ Catherine Warin, *όπ.π.*, η οποία παραπέμπει σε Γενικό Δικαστήριο, *European Environmental Bureau (EEB) και Stichting Natuur en Milieu κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, T-236 & 241/04, βλ. Π.χ. σκ. 56 της απόφασης αυτής: «*Ακόμα και αν γίνει δεκτό ότι οι προσφεύγοντες υποστηρίζουν, έστω εμμέσως, ότι η υποτιθέμενη οπισθοδρόμηση απορρέει από το ότι οι προσβαλλόμενες διατάξεις των αποφάσεων atrazine και simazine έχουν ως αποτέλεσμα να επιτρέπεται σε ορισμένα κράτη μέλη να διατηρήσουν προσωρινά σε ισχύ, για ορισμένες χρήσεις, τις εγκρίσεις φυτοπροστατευτικών προϊόντων που περιέχουν atrazine ή simazine –δραστικές ουσίες οι οποίες, κατά τους προσφεύγοντες, βλάπτουν το περιβάλλον–, επιβάλλεται η παρατήρηση ότι οι διατάξεις αυτές θίγουν τους προσφεύγοντες λόγω της αντικειμενικής ιδιότητάς τους ως φορέων ασχολουμένων με την προστασία του περιβάλλοντος, και τούτο κατά τον ίδιο τρόπο όπως και κάθε άλλο πρόσωπο το οποίο βρίσκεται στην ίδια κατάσταση. Όμως, όπως προκύπτει από τη νομολογία, η ιδιότητα αυτή και μόνο δεν αρκεί προς απόδειξη του ότι η προσβαλλόμενη πράξη αφορά τους προσφεύγοντες ατομικά (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, την απόφαση του Δικαστηρίου της 2ας Απριλίου 1998, C-321/95 P, *Greenpeace κ.λπ. κατά Επιτροπής*, Συλλογή 1998, σ. I-1651, σκέψη 28, και τη διάταξη του Πρωτοδικείου της 30ής Απριλίου 2003, T-154/02, *Villiger Söhne κατά Συμβουλίου*, Συλλογή 2003, σ. II-1921, σκέψη 47 και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία.)»*

¹⁷⁴⁵ ΔΕΕ, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, C-115/09, Απόφαση του Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 12ης Μαΐου 2011, ECLI:EU:C:2011:289

των συμφερόντων των ιδιωτών περιοίκων ρυπογόνων εγκαταστάσεων) και δεν παράγουν υποκειμενικά δικαιώματα δεκτικά δικαστικής προστασίας για περιβαλλοντικές οργανώσεις»¹⁷⁴⁶.

Η δεύτερη περίπτωση αφορά όχι απλώς σε αναγνώριση ατομικών δικαιωμάτων με ευρύ φάσμα φορέων, αλλά απευθείας σε αναγνώριση συλλογικών δικαιωμάτων, όπως συνέβη στην περίπτωση του αστικού κοινοτικού δικαίου των καταναλωτών, όπου η Ε.Ε. αναγνωρίζει και ενισχύει τη συλλογική δράση για την προστασία των σχετικών δικαιωμάτων¹⁷⁴⁷.

Σε τρίτο επίπεδο, για ορισμένα διαδικαστικά δικαιώματα, όπως στο δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, εφαρμόζεται μία περισσότερο «χαλαρή»¹⁷⁴⁸ προσέγγιση ως προς τα ατομικά έννομα συμφέροντα τα οποία βρίσκουν εφαρμογή. Η τελευταία αυτή περίπτωση ωστόσο, επικρίνεται ως προς το ότι «αποσυνδέει το ατομικό συμφέρον από την έννοια του δημοσίου συμφέροντος και απορρίπτει το πρώτο ως παράμετρο για την εκτίμηση της ύπαρξης του τελευταίου. Επομένως, το συμφέρον για την αίτηση πρόσβασης σε έγγραφα διατρέχει τον κίνδυνο να πνιγεί από την ποικιλία των συμφερόντων της μη κοινοποίησης, που προστατεύονται από τον Κανονισμό περί Διαφάνειας.... Και δεν είναι πάντοτε εύκολο να καθοριστεί εάν το Ευρωπαϊκό θεσμικό όργανο, που αρνείται την πρόσβαση, το κάνει αυθεντικά στο όνομα ενός σχετικά αφηρημένου γενικού συμφέροντος της Ε.Ε.»¹⁷⁴⁹.

Εν κατακλείδι, είναι γεγονός ότι τα όρια μεταξύ ατομικού, συλλογικού και γενικού συμφέροντος αποσαφηνίζονται διαρκώς από τη νομοθεσία και τη νομολογία. Το πρακτικό επιχείρημα περί μη λειτουργικότητας της *actio popularis* και υπερφόρτωσης της δικαστικής ύλης τελεί υπό πρόκληση, λόγω της ανάγκης για έννομη προστασία ειδικών μορφών του δημοσίου συμφέροντος, που αφορούν εκ των πραγμάτων τον καθένα από εμάς και όλους μας. Αυτό που πρέπει να αναζητείται είναι όχι μόνο ποιος θίγεται, αλλά επίσης και ποιος μπορεί να παλέψει καλύτερα και πιο αποτελεσματικά για ένα δικαίωμα. Από την άλλη πλευρά, όταν επιχειρείται διεύρυνση του εννόμου συμφέροντος, καταγράφονται ως συνακόλουθα και ζητήματα καταχρηστικής άσκησης των δικονομικών δικαιωμάτων ή και ακόμα, όπως επισημάνθηκε ακριβώς ανωτέρω, ο κίνδυνος «πνιγμού» του ατομικού συμφέροντος. Σε αυτά τα ζητήματα, τόσο αυτός που παράγει το δικαίο, όσο και αυτός που το εφαρμόζει, δεν είναι δέον να κλείσει τα μάτια. Είναι ξεκάθαρο ότι τα πράγματα είναι γκρι. Αυτό, όμως, είναι κάτι το λογικό, αφού αυτό που απλά αντιλαμβάνεται ο άνθρωπος, είναι μορφές και όψεις ενός κανόνα δικαίου και όχι το δικαίο στο σύνολό του, το οποίο αενάως εξελίσσεται. Αυτό που λαμβάνουμε υπόψη και μελετάμε κάθε φορά είναι απλά και μόνο ένα κομμάτι της αλήθειας. Εικάζεται, ενδεχομένως, ότι υπάρχει μια εξαιρετική -προς στιγμή- μορφή δικαιοσύνης που, όταν προχωρήσει αυτός ο διάλογος, ακόμα πιο μακριά, μπορεί να διαφανεί. Σε αυτό το σημείο, το ατελές δικαίωμα του κοινού για προστασία της δημόσιας διαβούλευσης μπορεί να γίνεται δικαίωμα «κανονικό», γιατί θα λαμβάνονται, ίσως, υπόψη ευρύτερα εμπειρικά ή άλλα στοιχεία που θεμελιώνουν το δικαίο¹⁷⁵⁰. Sapere aude!

¹⁷⁴⁶ Ευγενία Πρεβεδούρου, Εξελίξεις στην αίτηση ακυρώσεως υπό το πρίσμα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ό.π.

¹⁷⁴⁷ Catherine Warin ό.π. και ενδεικτικά βλ. ΔΕΕ, Verein für Konsumenteninformation κατά Amazon EU Sàrl, C-191/15, ECLI:EU:C:2016:612

¹⁷⁴⁸ Catherine Warin ό.π., σελ. 481

¹⁷⁴⁹ Catherine Warin ό.π., σελ. 486

¹⁷⁵⁰ Βλ. ενδεικτικά Στέργιος Αϊδινλής, Γεώργιος Νικολού, Τι θεμελιώνει το δικαίο; Μια νομικο-φιλοσοφική ανάγνωση της ΑΠ 1428/2017 για το υποστατό των γάμων των ομοφύλων ζευγαριών υπό το πρίσμα του νομικού ερμηνευτισμού (legal interpretivism), ΤοΣ Τεύχος 1 εκδ. Σάκκουλα 2018, σελ. 293 επ.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1 ΒΙΒΛΙΑ-ΜΟΝΟΓΡΑΦΙΕΣ

1.1 Ελληνικά

1. **ΑΚΡΙΒΟΠΟΥΛΟΥ (Χ.), ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΣ (Χ.)**, Εισαγωγή στο Δίκαιο και στους Συνταγματικούς Θεσμούς, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, Εκδ. ΣΕΑΒ 2015, <https://repository.kallipos.gr/>
2. **ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ (Ν.)**, Ο Αβέβαιος Εκσυγχρονισμός, εκδ. 2η ΠΟΛΙΣ 2001
3. **ΑΡΑΜΠΑΤΖΗ (Φ.)**, Η δικαστική αναστολή εκτέλεσης των διοικητικών πράξεων στις ακυρωτικές διαφορές (Προϋποθέσεις - διαδικασία), Δ.Π.Θ. 2017, https://repo.lib.duth.gr/jspui/bitstream/123456789/10813/1/Arabatze%20Flavia_2017.pdf
4. **ΑΦΟΥΞΕΝΙΔΗΣ (Α.), ΣΑΡΡΗΣ (Ν.), ΤΣΑΚΗΡΙΔΗ (Ο.)** (επιμ.) Ένταξη των Μεταναστών: Αντιλήψεις, Πολίτικες, Πρακτικές, εκδ. Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών 2012
5. **ΒΑΣΙΛΕΙΑΔΗΣ (Γ.)**, Η Περιβαλλοντική Δίκη, Μεταπτυχιακή Εργασία, Α.Π.Θ. Θεσσαλονίκη, Νοέμβριος 2018
6. **ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ (Σ.)**, Διαφάνεια της Κρατικής Δράσης και Προστασία Προσωπικών Δεδομένων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007
7. **ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ (Σ.)**, Η κρίση του κοινοβουλευτισμού στον μεσοπόλεμο και το τέλος της Β΄ Ελληνικής Δημοκρατίας το 1935 [Οι θεσμικές όψεις μιας οικονομικής κρίσης:], εκδ. Ευρασία 2012
8. **ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ (Σ.)**, Οι Συνταγματικές Διαστάσεις της Μεταβολής της Νομολογίας, Εκδόσεις Ευρασία 2019
9. **ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗΣ (Γ.)**, Σύνταγμα και Βουλή, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2012,
10. **ΓΕΡΟΝΤΑΣ (ΑΠ.), ΛΥΤΡΑΣ. (Σ.), ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (ΠΡ.), ΣΙΟΥΤΗ (ΓΛ.), ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ (Σ.)**, Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 2004
11. **ΓΕΩΡΓΙΑΔΟΥ (Μ.)**, Το δίκαιο των Ακινήτων, Νομική Βιβλιοθήκη 2011,
12. **ΓΚΙΖΑΡΗ-ΞΑΝΘΟΠΟΥΛΟΥ (Α.)**, Η συμβολή των ιδιωτών στην επιβολή του περιβαλλοντικού δικαίου της Ε.Ε., Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013
13. **ΓΩΓΟΣ (Κ.)**, Διαδικαστικά Σφάλματα και Ακύρωση των Διοικητικών Πράξεων, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2017,
14. **ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ (Π.)**, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2010
15. **ΔΕΛΛΗΣ (Γ.)**, Κοινή Ωφέλεια και Αγορά. Το Δημόσιο Δίκαιο των υπό απελευθέρωση κοινωφελών υπηρεσιών (ηλεκτρονικές, τηλεπικοινωνίες, ταχυδρομείο, μεταφορές, ραδιοτηλεόραση), Τόμος, Β, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας 2008
16. **ΔΕΛΛΗΣ (Γ.)**, Δήμος και Αγορά, εκδ. Ευρασία, Αθήνα 2018
17. **ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΔΗΣ (Π.)**, Συνταγματισμός και Πολιτικές Αξίες: Οι κανονιστικές Προϋποθέσεις του Συνταγματικού Δικαίου, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1999,
18. **ΚΑΛΑΪΤΖΑΚΗΣ (Α.)**, Η Διάκριση των διοικητικών Διαφορών σε ουσίας και ακυρωτικές, ΑΠΘ 2011
19. **ΚΑΛΛΙΓΕΡΗ (Ε.)** Ηθική στην πολιτική κατά τον Habermas, Μεταπτυχιακή Εργασία, ΠΜΣ Δημόσιο Δίκαιο και Δημόσια Πολιτική – ΕΚΠΑ, Αθήνα

20. **ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ (Ν.)**, Η Αναθεώρηση των Διατάξεων για τα Πολιτικά Δικαιώματα και για τα Δικαιώματα Συλλογικής Δράσης: Η περίπτωση των Δημοσίων Υπαλλήλων, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και, γενικότερα, του ευρύτερου δημόσιου Τομέα-Το Νέο Σύνταγμα, ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 2001
21. **ΚΑΤΡΑΣ (Ι.)**, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2015
22. **ΚΑΡΑΚΩΣΤΑΣ (Β.)**, ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ-Ερμηνευτικά Σχόλια-Νομολογία, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2006
23. **ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ (Γ.),ΜΑΥΡΙΑΣ (Κ.)**, Ερμηνεία του Συντάγματος, Τόμος Ι, εκδ Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003,
24. **ΚΑΣΤΟΡΙΑΔΗΣ (Κ.)**, Οι ομιλίες στην Ελλάδα, εκδ. Ύψιλον, 1990,
25. **ΚΑΣΤΟΡΙΑΔΗΣ, (Κ.)**, Καιρός, εκδ. Ύψιλον, 2000
26. **ΚΑΣΤΟΡΙΑΔΗΣ, (Κ.)**, Η φανταστική θέσμιση της κοινωνίας, μτφρ. Κ. Σπαντιδάκης κ.α., εκδ. Ράππα, Αθήνα 1985
27. **ΚΑΣΤΟΡΙΑΔΗΣ, (Κ.)**, Χώροι του ανθρώπου, εκδ. Ύψιλον, Αθήνα 1995
28. **ΚΑΤΣΙΓΙΑΝΝΗΣ(Φ.), ΜΑΡΟΥΗ, (Ν.) ΜΠΟΥΚΟΥΒΑΛΑ (Β.), ΕΙΡΗΝΑΚΗ(Μ.)** (επιμ.) Τιμητικός Τόμος για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων , εκδ. Σάκκουλα 2015
29. **ΚΙΟΥΠΚΙΟΛΗΣ (Α.)**, Φιλοσοφίες της ελευθερίας. Από τον Μαρξ και τον κλασικό φιλελευθερισμό ως τον Καστοριάδη, τον Foucault και τη δημοκρατία των κοινών, εκδ. ΣΕΑΒ 2015
30. **ΚΟΥΒΕΛΑΣ (Β.)**, Ετυμολογικό και Ερμηνευτικό Λεξικό της Λατινικής Γλώσσας, Μακεδονικές Εκδόσεις 2002
31. **ΚΟΥΚΟΥΤΣΗΣ (Γ.)**, Συμβούλιο της Επικρατείας-Ερμηνεία του ΠΔ 18/1989, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2010
32. **ΚΟΥΠΑ (Α.)**, «Η αστική ευθύνη του Κράτους από παραλείψεις των οργάνων του μέσα από τη σκοπιά της νομολογίας των Εθνικών Δικαστηρίων», ΔΠΘ Σεπτέμβριος 2016
33. **ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ (Α.)** Είναι ηθική η πολιτική; Και άλλα ερωτήματα, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2015
34. **ΜΑΝΤΖΟΥΦΑΣ (Π.)**, Καλή Νομοθέτηση και Κράτος Δικαίου, εκδ. Ευρασία 2018,
35. **ΜΕΛΙΣΣΑΣ (Α.)**, Το Τοπικό Χωρικό Σχέδιο & το Ειδικό Χωρικό Σχέδιο. Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2019
36. **ΜΠΡΕΓΙΑΝΝΗΣ (Φ.)** Το δικαίωμα του αναφέρεσθαι στις αρχές, ΕΚΠΑ, 2012-2013
37. **ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ (Α.)**, Θεσμοί «Άμεσης Δημοκρατίας» στο Σύνταγμα-Συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων, εκδ. ΕΥΡΑΣΙΑ 2014
38. **ΠΑΝΤΕΛΗΣ (Α.)**, Εγχειρίδιο Συνταγματικού δικαίου, Εκδ. ΛΙΒΑΝΗ, 2η έκδοση 2007
39. **ΠΑΡΟΥΣΗΣ (Μ.)**, Διαβουλευτική δημοκρατία και επικοινωνιακή ηθική, εκδ. Ίνδικτος, Αθήνα 2005.
40. **ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ (Α.)**, ΘΕΣΜΟΙ «ΑΜΕΣΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ» ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ-Συμμετοχή Πολιτών στη λήψη αποφάσεων, εκδ. Ευρασία 2014
41. **ΠΕΤΣΗ (Α.)**, Το Ελληνικό Οικονομικό Σύνταγμα σύμφωνα με την Νομολογία των Ελληνικών Δικαστηρίων κατά την Περίοδο της Οικονομικής Κρίσης, Α.Ε.Π.-University of Nicosia 2019,

https://193.108.160.149/bitstream/repo/45239/1/135105_%ce%86%ce%9d%ce%9d%ce%91_%ce%a0%ce%95%ce%a4%ce%a3%ce%97.pdf

42. **ΠΙΤΣΙΟΡΛΑΣ (Α.)**, Λίγα Σχόλια επί και περί της Απόφασης του Διεθνούς Δικαστηρίου στην υπόθεση «Το Στενό της Κέρκυρας» (9 Απριλίου 1949), σελ. 18 <https://www.scribd.com/>
43. **ΠΥΡΓΑΚΗΣ (Δ.)**, Το έννομο συμφέρον στη διοικητική δίκη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, εκδ.. Νομική Βιβλιοθήκη 2017
44. **ΣΕΡΡΑΟΣ (Κ.), ΜΕΛΙΣΣΑΣ (Δ.)** (επιμ.), Αυθαίρετη δόμηση, Αναζητώντας την στάθμιση μεταξύ πολιτικής επιστήμης και συνταγματικών επιταγών, εκδ. Σάκκουλα 2017
45. **ΣΙΟΥΤΗ (Γ.)**, Το έννομο συμφέρον και η Προθεσμία στις Πολεοδομικές διαφορές, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007
46. **ΣΙΟΥΤΗ (Γ.)**, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, Εκδ. 2η Σάκκουλας Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2011
47. **ΣΚΙΑΔΑ (Α.)**, Η ενεργητική νομιμοποίηση για την άσκηση αίτησης ακύρωσης κατά ατομικής διοικητικής πράξης, Α.Π.Θ. Διπλωματική Εργασία, Θεσσαλονίκη, Μάιος 2015,
48. **ΣΚΟΥΡΗΣ (Β.)**, Χωροταξικό και πολεοδομικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα 1991,
49. **ΣΜΠΩΚΟΣ (Γ.)**, Εφαρμογές Περιβαλλοντικής Προστασίας, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2011
50. **ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ (Ε.)**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Τόμος Ι, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2010
51. **ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ (Ε.)**, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Τόμος Ι, Έκ.15η Νομική Βιβλιοθήκη 2017
52. **ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ (Φ.)**, ««Η Ερμηνεία του Συντάγματος, Εφαρμογή ή υπέρβαση της παραδοσιακής μεθοδολογίας του δικαίου»», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 1999,
53. **ΣΟΥΡΛΑΣ (Π.)**, Η Διαπλοκή Δικαίου και Πολιτικής και Η Θεμελίωση των Νομικών Κρίσεων, Εκδ.Αντ. Σάκκουλα 1989,
54. **ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ (Γ.), ΞΗΡΟΣ (Θ.)**, Η Αναθεώρηση του Συντάγματος (1993-2001, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 2001
55. **ΤΖΕΜΟΣ (Β.)** (επιμ.), Σύγχρονα Ζητήματα Δημοσίου Δικαίου, 4ο Ετήσιο Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων, 12-13 Μαΐου 2017
56. **ΤΖΕΜΟΣ (Β.)**(επιμ.), Πρακτικά 2ου Ετήσιου Επιστημονικού Συνεδρίου Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ) , 15-16 Μαΐου 2015
57. **ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ (Β.)**, Εισαγωγή στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νομική Βιβλιοθήκη 2010-2011
58. **ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ (Β.), ΚΟΥΣΚΟΥΝΑ (Μ.), ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ (Ρ.-Ε.), ΠΕΡΑΚΗΣ, (Μ.)**, Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τη νομολογία, Εκδόσεις Σακκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011
59. **ΧΡΙΣΤΟΠΟΥΛΟΥ (Σ.)**, «Δημόσια διαβούλευση μέσω του Διαδικτύου. Η περίπτωση της δικτυακής πλατφόρμας orengon.gr», ΕΚΠΑ 2010-2011
60. **ΧΡΙΣΤΟΦΙΛΟΠΟΥΛΟΣ (Δ.)**, Πολιτιστικό Περιβάλλον-Χωρικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη, Διαμόρφωση πολιτιστικού (ανθρωπογενούς) περιβάλλοντος μέσω χωροταξικού & Πολεοδομικού Σχεδιασμού, εκδ. Δίκαιο & Οικονομία Π.Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα 2002

61. **ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ (Χ.)**, (επιμ.), Διαγράμματα Γενικού & Ειδικού Διοικητικού Δικαίου, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2013
62. **ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ (Χ.)**, Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2016
63. **ΨΥΓΚΑΣ (Α.-Ε.)**, Η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στην παραγωγή κανόνων δικαίου από τη Διοίκηση, εκδ. Σάκκουλα 2009
64. **GLOTZ (G.)**, Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ «ΠΟΛΙΣ», εκδ. 4η ΜΟΡΦΩΤΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΘΝΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΗΣ 1994
65. **HABERMAS (J.)**, Η ηθική της επικοινωνίας, εκδ. Εναλλακτικές Εκδόσεις, Αθήνα 1997
66. **HABERMAS (J.)**, Το πραγματικό και το ισχύον.εκδ. Νέα Σύνορα – Α.Α. Λιβάνη, Αθήνα 1996
67. **PHILIPS (A.)**, Lawyer’s Language-How and why legal language is different, εκδ. Routledge London and New York 2003
68. **RAWLS (J.)**, Θεωρία της δικαιοσύνης, εκδ. Πόλις, Αθήνα 2010
69. **RAWLS (J.)**, Ο πολιτικός φιλελευθερισμός, εκδ. Μεταίχμιο, Αθήνα 2004
70. **RAWLS (J.)**, Το Δίκαιο των Λαών και «Η Ιδέα της Δημόσιας Λογικής Αναθεωρημένη», εκδ. Ποιότητα, Αθήνα 2002
71. **SANDEL (M.)**, «Ο φιλελευθερισμός και τα όρια της δικαιοσύνης», εκδ. Πόλις, Αθήνα 2011
72. **WWF HELLAS**, Γενικές παρατηρήσεις για την εφαρμογή της συνθήκης Aarhus, 15.11.2016 <https://www.wwf.gr/images/pdfs/genikes-paratiriseis-aarhous%2015.11.2016.pdf>
73. **WWF HELLAS**, ΣΥΜΒΟΛΗ ΣΕ ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ- Σχέδιο σε διαβούλευση: Σχέδιο νόμου «Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας Υπουργείο: Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Φάση: Δημόσια διαβούλευση από 4 – 18 Μαρτίου 2020, https://www.wwf.gr/images/pdfs/sholia_gi_to_ns_exihronismos_per_vomothesias.pdf

1.2 Αγγλόφωνα

1. **ALEXY (R.)**, A Theory of Practical Discourse, The Communicative Ethics Controversy, εκδ. MIT Press 1990.
2. **ALEXY (R.)**, A theory of Constitutional Rights, εκδ. Oxford University Press 2010
3. **ANDRUSEVYCH (A.)**, **KERN (S.)** (επιμ.) Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2014), εκδ. 3η RACSE, Lviv 2016 <https://www.rac.org.ua/>
4. **ARROWSMITH (S.)**, The Law of Public and Utilities Procurement, εκδ. Sweet & Maxwell 2014
5. **Barnard (C.)**, **PEERS (S.)**, European Union Law, εκδ. Oxford University Press 2017
6. **BELL (S.)**, **MCGILLIVRAY (D.)**, **PEDERSEN (O.)**, **LEES (E.)**, **STOKES (E.)**, Environmental Law, εκδ. 9η Oxford University Press 2017
7. **BERMAN (H.)**, Law and Language-Effective Symbols of Community, εκδ. Cambridge University Press 2013
8. **BOHMAN (J.)**, **REHG (W.)** (επιμ.) Deliberative Democracy- Essays on Reason and Politics, The MIT Press 1997
9. **BONZON (Y.)**, Public Participation and Legitimacy in the WTO, εκδ. Cambridge University Press 2014

10. **BOOTH (C.) QC, SQUIRES (D.)**, The Negligence liability of public Authorities, εκδ. Oxford University Press 2006,
11. **BOTTIS (M.)** (επιμ.) « An Information Law for the 21st Century, Third International Seminar on Information Law 2010, Νομική Βιβλιοθήκη 2011
12. **BOVIS (C.)**,The Law of EU Public Procurement, εκδ. 2η Oxford University Press 2015
13. **BLOM-COOPER (L.)**, The Language of The Law (An Anthology of Legal Prose), εκδ. The BODLEY HEAD London 1965
14. **CALDWEL (L.K.)**, The National Environmental Policy Act: An Agenda for the Future, εκδ. Indiana University Press, Bloomington & Indianapolis 1998
15. **CANE (P.)**, CONTROLLING ADMINISTRATIVE POWER-An Historical Comparison, εκδ. Cambridge University Press 2016
16. **CHRISTOFFEL (T.)**, **TERET (S.)**, Protecting the Public-Legal Issues In Injury Prevention, εκδ., Oxford University Press 1993
17. **CONNOLLY (W.)**, The Ethos of Pluralization, The University of Minnesota Press, 1995
18. **COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY- EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT**, A Citizen's Guide to the NEPA Having Your Voice Heard, εκδ. Executive office of the President of the United States, Δεκέμβριος 2007 https://www.energy.gov/sites/prod/files/nepapub/nepa_documents/RedDont/G-CEQ-CitizensGuide.pdf
19. **CRAIG (P.)**, Administrative Law, εκδ. 9η Sweet & Maxwell 2016
20. **DIGINGS (L.)**, **BENNETT (J.)**, **HANN (R.)**, EU public procurement: law and practice, Looseleaf εκδ. Sweet & Maxwell-Westlaw 2016, www.westlaw.co.uk
21. **DWORKIN (R.)**, Taking Rights Seriously-New Impression with a Reply to Critics, εκδ. Duckworth London 1978
22. **DRYZEK (J.)**, Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations. United States: Oxford University Press 2000
23. **FAIRGRIEVE (D.)**, State Liability in Tort: A Comparative Law Study, εκδ. Oxford Scholarship Online: Μάρτιος 2012 (Ημερομηνία Έντυπης Έκδοσης: 2003)
24. **FORST (R.)** (μτφ Jeffrey Flynn), The Right to Justification, εκδ.Columbia University Press 2014
25. **FREEMAN (M.)**, Lloyd's Introduction to Jurisprudence, εκδ. 9η Sweet & Maxwell 2014
26. **GINSBURG (T.)**, Comparative Constitutional Design, εκδ. Cambridge University Press 2012
27. **GOODRICH (P.)**, Reading the Law (A Critical Introduction to Legal Method and Techniques), εκδ. Basil Blackwell Oxford 1986
28. **GORDON (R.)**, **MOFFATT (R.)**, Brexit: The Immediate Legal Consequences, εκδ. The Constitution Society 2016
29. **GUO (Y.)**, Public Participation in the Marine Spatial Planning Process: Lessons Learned from Theoretical, Legal, and Empirical Perspectives, Thesis, εκδ. University of Hull, Οκτώβριος 2017
30. **HABERMAS (J.)**, (μτφ. Barbara Fultner) «On the Pragmatics of Social Interaction: Preliminary Studies in the Theory of Communicative Action», εκδ. The MIT Press, 2001
31. **HALLIDAY (T.)**, **SHAFFER (G.)** (επιμ.) Transnational Legal Orders, εκδ. Cambridge University Press 2015

32. **HARLOW (C.) RAWLINGS (R.)**, Law and Administration, εκδ.. 3η Cambridge University Press 2009
33. **HARLOW (C.) RAWLINGS (R.)**, Process and Procedure in EU Administration, εκδ. Hart Publishing 2014
34. **HELFAND (M.)** (Επιμ.) Negotiating State and Non-State Law the challenge of global and local legal pluralism, εκδ. Cambridge University Press 2015,
35. **HORNE (A.), LE SUEUR (A.)**, Parliament Legislation and Accountability, εκδ. Hart Publishing, Oxford and Potland, Oregon 2016
36. **HOUSE OF COMMONS**, Environmental Audit Committee, Scrutiny of the Draft Environment (Principles and Governance) Bill, Eighteenth Report of Session 2017–19, House of Commons 24 Απριλίου 2019 <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmenvaud/1951/1951.pdf>
37. **ILBERT (C.)**, Legislative Methods and Forms, εκδ. Clarendon Press Oxford 1901
38. **JENDROŚKA (J.)**, Implementation of the Aarhus Convention principles and other topical issues of EU environmental law- as reviewed in a critical analysis of the Yearbook of European Environmental Law — Volumes 4 and 5, Environmental Liability -Law Practice and Policy Τόμος 14, Τεύχος 5, εκδ. LawText Publishing 2006
39. **JENDROŚKA (J.), BAR (M.)** (επιμ.) Procedural Environmental Rights: Principle X in Theory and Practice, εκδ. Intersentia Cambridge – Antwerp – Portland 2017
40. **KELLY (R.)**, Select committees: evidence and witnesses, BRIEFING PAPER Number 6208, 2, εκδ. House of Commons Library June 2016, <https://www.parliament.uk/commons-library>
41. **KNIGHT (A.), RUDDOCK (L.)**, Advanced Research Methods in the Built Environment, Blackwell Publishing Ltd 2008
42. **LANDAU (D.), BILCHITZ (D.)**, The Evolution of the Separation of Powers (Between the Global North and the Global South), εκδ. Edward Elgar USA 2018
43. **LE SUEUR (A.), SUNKIN (M.), KHUSHAL MURKENS (J. E.)**, Public Law Text, Cases and Materials, εκδ. 3η Oxford University Press 2016
44. **LEYLAND (P.), ANTHONY (G.)**, Textbook on Administrative Law, εκδ. 5η Oxford University Press 2005
45. **LOVELAND (I.)**, Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights, εκδ. 6η Oxford University Press 2012
46. **MACCORMICK (N.), SUMMERS (R.)** (επιμ.), Interpreting Precedents A Comparative Study Routledge 2016
47. **MANSON (A.), MULLAN (D.)**, COMMISSIONS OF INQUIRY: Praise or Reappraise? Εκδ. Irwin Law Toronto 2003
48. **MARSDEN (S.)**, Enforcing Non-Discrimination in Transboundary Environmental Impact Assessment: Advantages for EU Citizens from the Transposition of the Espoo and Aarhus Conventions? Journal for European Environmental and Planning Law Τόμος 4 τεύχος 4 (2009), εκδ. Brill - Nijhoff, 2009
49. **MCLEAN (I.)**, What's Wrong With The British Constitution?, εκδ. Oxford University Press 2010
50. **MCLEOD (I.)**, Principles of Legislative and Regulatory Drafting, εκδ. Hart Publishing 2009

51. **MERCADO KIERKEGAARD (S.)** (επιμ.) «Cyberlaw, Security and Privacy», The Second International Conference on Legal, Security and Privacy Issues in Information Technology (LSPI) 2007
52. **ORFORD (A.), HOFFMANN (F.)**, The Oxford Handbook of the Theory of International Law, Oxford University Press 2016
53. **KLUGER DIONIGI, (M.)**, Lobbying in the European Parliament-The Battle for Influence, εκδ. Palgrave Macmillan 2017,
54. **MOUFFE (C.)**, The democratic paradox, Verso, 2000
55. **MOUFFE (C.)**, On the Political, εκδ. Verso, New York 2005
56. **MURKENS (J.)**, British sovereignty post-Brexit: Why the Great ‘Repeal’ Act will actually weaken Parliament, εκδ. LSE 24 Οκτωβρίου 2016; <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/10/24/british-sovereignty-post-brexit/>
57. **OECD**, Better Regulation Practices across the European Union, εκδ. OECD Publishing, Paris, 2019 <https://www.oecd-ilibrary.org/>
58. **OLIPHANT (K.)** (επιμ.) The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective (2016) Intersentia 2016
59. **PARRILLO (N.)**, (επιμ.), Administrative Law from the Inside Out: Essays on Themes in the Work of Jerry L. Mashaw, εκδ. Cambridge University Press 2017
60. **PETERS (B.)**, Unpacking the Diversity of Procedural Environmental Rights: The European Convention on Human Rights and the Aarhus Convention, Journal of Environmental Law, Τόμος 30 Τεύχος 1, εκδ. Oxford University Press 2018
61. **ROSENFELD (M.) SAJÓ (A.)** (επιμ.), The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, εκδ. Oxford University Press 2012
62. **THERIVEL (R.)**, Strategic Environmental Assessment in Action, εκδ. 2^η Taylor and Francis 2013,
63. **THOMPSON (L.)**, Making British Law Committees in Action, εκδ. Palgrave MacMillan 2015
64. **RAMLOGAN (R.)**, Sustainable Development: Towards a Judicial Interpretation, εκδ. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2011
65. **REINISCH (A.)**, Essentials of EU law, Cambridge University Press 2012,
66. **ROSE-ACKERMAN (S.), EGIDY (S.), FOWKES (J.)**, Due Process of Lawmaking-The United States, South Africa, Germany, and the European Union, εκδ. Cambridge University Press 2015
67. **RUSSELL (M.) KAI GOVER(D.)**, Legislation at Westminster, εκδ. Oxford University Press 2017
68. **SALTER (M.), MASON (J.)**, Writing Law Dissertations: An Introduction and Guide to the Conduct of Legal Research, εκδ. Pearson/Longman 2007
69. **SCHWARTZ (B.)**, American Constitutional Law, εκδ. Cambridge University Press 1955
70. **SIEMS (M.)**, Comparative Law, εκδ. 2^η Cambridge University Press 2018
71. **SEPA**, Public Participation Statement (PPS) Guidance Under The Environmental Authorisations (Scotland) Regulations 2018 https://www.sepa.org.uk/media/372006/public_articipation_statement.pdf
72. **SCHÖNBERG (S.)**, Legitimate Expectations in Administrative Law, Εκδ. Oxford University Press 2000,

73. **STEINICKE (M.), VESTERDORF (P.)** (επιμ.), *EU PUBLIC PROCUREMENT Brussels Commentary*, εκδ. BECK-HART-NOMOS 2018
74. **SUTEU (S.)** *Women and participatory constitution-making* σε Helen Irving (επιμ.) *Constitutions and Gender*, εκδ. Edward Elgar Publishing, 2017
75. **SUYKENS (C.)**, *The Law of the River. Transboundary River Basin Management and Multi-Level Approaches to Water Quantity Management*, εκδ. Intersentia Cambridge – Antwerp – Portland 2018
76. **TURPIN (C.), TOMKINS (A.)**, *British Government and the Constitution*, εκδ. 6η Cambridge University Press 2007
77. **TUSHNET (M.), GRABER (M.), KAI LEVINSON (S.)**, *The Oxford Handbook of the U.S. Constitution*, εκδ. Oxford University Press 2015
78. **UNECE**, *Revised Guidelines on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context for Central Asian Countries*, εκδ. United Nations 2019
79. **VANDEN BERGH (R.)**, *The Evolution of Institutions: Politics and Process in the American States* [Dissertation submitted in partial satisfaction of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, in Business Administration], UNIVERSITY OF CALIFORNIA, BERKELEY 2000,
80. **VAN ERP (J.), FAURE (M.), NOLLKAEMPER (A.), PHILIPSEN (N.)** (επιμ.) *Smart Mixes for Transboundary Environmental Harm*, εκδ. Cambridge University Press 2019
81. **WADE (W.), FORSYTH (C.)**, *Administrative Law*, εκδ. 11η Oxford University Press, 2014
82. **WALLIS (J.)**, *Constitution Making during State Building*, Cambridge University Press 2014
83. **ZANDER (M.)**, *The Law-Making Process*, εκδ. Hart Publishing Oxford and Portland and Oregon 2015
84. **ZIAMOU (T.)**, *Rulemaking Participation and the Limits of Public Law in the United States and in Europe (England-Germany-Greece)*, εκδ. Taylor & Francis 2001

1.3 Γαλλόφωνα

1. **AFDA**, *Thèmes et commentaires-Les procédures administratives*, εκδ. 1η Dalloz 2015
2. **AOUSTIN (T.)**, *L'évaluation environnementale des plans et programmes: Vers l'ouverture d'un cadre stratégique au pilier procédural du droit de l'environnement*, Thèse, Université de Limoges 2015,
3. **AUBY (J.-B.), PERROUD (T.)** (επιμ.), *Droit Comparé de la Procédure Administrative-Comparative Law of Administrative Procedure*, εκδ. Bruylant 2016
4. **BERGEL (J.-L.), CASSIN (I.), EYROLLES (J.-J.), LIARD (J.-J.), JEANNE (C.)** (κά), *Le Lamy Droit Immobilier* εκδ. Wolter Kluwers 2019 <https://lamyline.lamy.fr/>
5. **BILLET (P.), GREGORY (J.- M.), KALFLECHE (F.), LAGET- ANNAMAYER, (A.), MICHALLET (I.), NAIM- GESBERT (E.), SEUBE (J -B.)**, *Grands arrêts du droit de l'environnement*, εκδ. 1η Dalloz 2017
6. **BONICHOT (J.-C.), CASSIA (P.), POUJADE (B.)**, *Les grands arrêts du contentieux administratif*, εκδ. 6η Dalloz 2018
7. **CALDERON VALENCIA (F.)**, *Le contrôle a posteriori de la constitutionnalité des lois en droit français et colombien, éléments de compréhension d'une culture*

- constitutionnelle, Thèse, Université Panthéon-Assas, 12 Ιουλίου 2016, <https://docassas.u-paris2.fr>
8. **CANS (C.), MAKOWIAK (J.), DEJEAN (E.)**, Code de l'environnement, Annoté & commenté, εκδ. 22η Dalloz 2019
 9. **CHEVALLIER (J.)** (επιμ.), La gouvernabilité, εκδ. PUF 1996
 10. **COHENDET (M.-A.), PRIEUR (M.), MAKOWIAK (J.), BETAÏLLE (J.), DELZANGLES (H.), STEICHEN (P.)**, Droit de l'environnement, εκδ. 7η Dalloz 2016
 11. **DUHAMEL (O.)**, La QPC et les citoyens, Pouvoirs Τόμος 2 Τεύχος 137 εκδ. Le Seuil 2011, <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2011-2-page-183.htm>
 12. **FAVOREU (L.), GAÏA (P.), GHEVONTIAN (R.), PFERSMANN (O.), ROUX (A.), SCOFFONI(G.), MESTRE (J.-L.)**, Droit Constitutionnel, εκδ. 22^η έκδοση Dalloz 2019,
 13. **GONOD (P.)**, Droit administratif général, εκδ. Dalloz Collection Mémentos 2020
 14. **LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.), DE GAUDEMONT (C.)**, CODE CONSTITUTIONNEL ET DES DROITS FONDAMENTAUX Annoté et Commenté, εκδ. 6η Dalloz 2017
 15. **LONG (M.), WEIL (P.), BRAIBANT (G.), DELVOLVE (P.), GENEVOIS(B.)**, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, εκδ. 19η Dalloz 2013
 16. **MARTINON (A.), DEUMIER (P.), DUPRE DE BOULOIS(X.), BIOY (X.), BURGORGUE-LARSEN (L.), TINIERE (R.)**, Grands arrêts du droit des libertés fondamentales, εκδ. Dalloz 2017
 17. **MAUGUIN HELGESON (M.)**, L'élaboration parlementaire de la loi Étude comparative (Allemagne, France, Royaume- Uni), εκδ. Dalloz 2006,
 18. **MEHL-SCHOUDER (M.-C.), DRIARD (J.-H.), IBANEZ (P.), GRAND (R.)**, Code de l'urbanisme, annoté et commenté, εκδ.28η Dalloz 2019
 19. **MITSI (C.)**, L'intervention de l'exécutif dans la procédure législative : étude comparative entre la France et la Grèce, Mémoire, Université Aix-Marseille III, 2013-2014
 20. **MORAND-DEVILLER (J.), FERRARI (S.)**, Droit de l'urbanisme, εκδ. 10η Dalloz Collection Mémentos 2018
 21. **PERIN (A.)**, Contentieux Administratif εκδ. 1η Dalloz Collection Mémentos 2020
 22. **PRIEUR (M.), BETAÏLLE (J.), COHENDET (M.-A.), DELZANGLES (H.), MAKOWIAK (J.), STEICHEN (P.)**, Droit de l'environnement, εκδ. 8η Dalloz 2019
 23. **PRIEUR (M.), BETAÏLLE (J.), COHENDET (M.-A.), DELZANGLES (H.), MAKOWIAK (J.), STEICHEN (P.)**, Droit de l'environnement, εκδ. 7η Dalloz 2016,
 24. **OLIVA (E.), GIUMMARRA (S.)**, Droit constitutionnel, εκδ.9η Sirey, Collection Aide-Mémoire, 2017
 25. **RAPP (L.), TERNEYRE (P.)** (δ/νση), 303 - Impartialité des membres de la commission administrative (Ενημέρωση 07/2019), Le Lamy droit public des affaires, εκδ. Wolters Kluwer 2020 <https://www.lamyline.fr/>
 26. **ROBERT (P.)**, Le Nouveau Petit Robert Dictionnaire Alphabétique et Analogique de La Langue Française, εκδ. Dictionnaires Robert- Sejer 2004
 27. **ROUQUETTE (R.)**, Petit traité du procès administratif 2015/2016, εκδ.6η Dalloz Νοέμβριος 2014

28. **VINTZEL (C.)**, Les armes du gouvernement dans la procédure législative, εκδ. Dalloz 2011
29. **WEIL (P.), POUYAUD (D.)**, Le droit administratif, εκδ. Presses Universitaires de France, Collection : Que sais-je ? 2017

2 ΑΡΘΡΑ-ΣΥΜΒΟΛΕΣ

2.1 Ελληνικά

1. **ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ (Κ.), ΣΤΡΑΤΗΓΕΑ (Α.)**, Η Συμμετοχή του Κοινού στη Λήψη Αποφάσεων στο Νέο Θεσμικό Πλαίσιο Χωρικού Σχεδιασμού και Περιβάλλοντος, 4th National Conference of Urban and Regional Planning and Regional 2015 <https://www.researchgate.net/publication/287814817>
2. **ΑΪΔΙΝΛΗΣ (Σ.), ΝΙΚΟΛΟΥ (Γ.)**, Τι θεμελιώνει το δίκαιο; Μια νομικο-φιλοσοφική ανάγνωση της ΑΠ 1428/2017 για το υποστατό των γάμων των ομοφύλων ζευγαριών υπό το πρίσμα του νομικού ερμηνευτισμού (legal interpretivism) ΤοΣ Τεύχος 1 εκδ. Σάκκουλα 2018
3. **ΑΝΑΓΝΩΣΤΟΠΟΥΛΟΥ (Δ.)**, Το ειδικό δικαίωμα στην πρόσβαση στην δικαιοσύνη σε περιβαλλοντικές υποθέσεις, σε Αφιέρωμα, Η εφαρμογή της Συνθήκης του Άαρχους στην Ελληνική Έννομή Τάξη, E.L.S.A. Athens» ΠερΔικ Τεύχος 3, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2018,
4. **ΒΑΣΙΛΟΓΙΑΝΝΗΣ (Φ.)**, Ενοράσεις και κατασκευές, Π. Rawlsianή και διαβουλευτική κατασκευοκρατία, (προδημοσίευση), <http://users.uoa.gr/~pvassil/I&C-II.%20Conceptions-%20and%20Discourse-Based%20Constructivisms.pdf>
5. **ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ (Σ.)**, Παρατηρήσεις σε ΣτΕ 1941/2013, Δι Δικ 25, εκδ. Σάκκουλα 2013
6. **ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ (Σ.)**, Οι διαδικασίες προπαρασκευής, ψήφισης και παρακολούθησης της υλοποίησης των νόμων κατά το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής. Βασικά χαρακτηριστικά και ελλείμματα, σε Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα: «Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση με μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας», Βουλή των Ελλήνων 28-29.04.2017 <https://www.hellenicparliament.gr/>
7. **ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ (Σ.), ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΙΔΟΥ (Σ.)**, Παρατηρήσεις σε ΣτΕ 2003/2018 Τμ. Γ επταμ. ΘΠΔΔ Τεύχος 12, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Δεκέμβριος 2018
8. **ΒΡΕΛΛΗΣ (Σ.)**, Παρατηρήσεις σε ΣτΕ 2003/2018 Τμ. Γ' επταμ., ΘΠΔΔ, Τεύχος 2 εκδ Νομική Βιβλιοθήκη Φεβρουάριος 2019
9. **ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗΣ (Γ.)**, Η πρόκληση της διαβουλευτικής δημοκρατίας, Το Σύνταγμα εν εξελίξει, Τιμητικός Τόμος για τον Αντώνη Μανιτάκη, Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2019
10. **ΓΕΡΟΝΤΑΣ (Α.)**, Η διασυνοριακή Διοικητική Πράξη, ΔιΔικ Τεύχος 2 Έτος ΙΣΤ' Εκδ. Σάκκουλα 2004,
11. **ΓΩΓΟΣ (Κ.)**, Οι αλυσιτελείς τυπικοί λόγοι ακυρώσεως επί πράξεων δέσμιας αρμοδιότητας <https://www.academia.edu/>
12. **ΓΩΓΟΣ (Κ.)**, Ο κατά χρόνο περιορισμός των ακυρωτικών αποτελεσμάτων της δικαστικής απόφασης στην πρόσφατη νομολογία ΣτΕ, ΘΠΔΔ Τεύχος 8-9 εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Αύγουστος-Σεπτέμβριος 2015
13. **ΓΩΓΟΣ (Κ.)**, Η Πράξη Εφαρμογής Πολεοδομικής Μελέτης από την Άποψη του Διοικητικού Δικαίου, Εισήγηση στην ημερίδα της Ελληνικής Εταιρείας Πολεοδομικού Δικαίου με θέμα «Ζητήματα χωροταξικού και πολεοδομικού Δικαίου. Με αφορμή τα 25

χρόνια εφαρμογής του ν. 1337/1983» που πραγματοποιήθηκε στη Θεσσαλονίκη στις 19 Σεπτεμβρίου 2008· προδημοσίευση από τον τόμο των πρακτικών της ημερίδας.
<https://www.academia.edu/>

14. **ΔΕΛΛΗΣ (Γ.)** Soft Law και διαβούλευση: Δύο εκφάνσεις της ρυθμιστικής μεταρρύθμισης της διοικητικής δράσης, σε Χαριστήριο εις Λουκά Θεοχαρόπουλο και Δήμητρα Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Τόμος Ι, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Νόμος, 2009
15. **ΔΕΛΛΗΣ (Γ.)**, Μεταξύ εξιδανίκευσης και ρεαλισμού: τα διαδικαστικά περιβαλλοντικά δικαιώματα και οι δικονομικές τους προεκτάσεις από τη σκοπιά της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, Ο Δικαστής, ο Νόμος και το Περιβάλλον, Τιμητικός Τόμος για τον επ. Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας Κωνσταντίνο Μενουδάκο», εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2016
16. **ΔΕΛΛΗΣ (Γ.)**, «Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική διάσταση και νομολογική αντιμετώπιση», ΝοΒ Τόμος 65, Τεύχος 7 εκδ. Δ.Σ.Α. 2017
17. **ΔΗΜΗΤΡΙΟΥ (Σ.)**, «Tax rulings»: προεκτάσεις στην ελληνική πραγματικότητα, ΘΠΔΔ, Τεύχος 8-9 εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Αύγουστος-Σεπτέμβριος 2018
18. **ΔΗΜΟΠΟΥΛΟΣ (Ν.)**, «Η συνταγματικότητα των μέτρων νομοθετικής πολιτικής ενόψει της προστασίας του κοινωνικού κεκτημένου» <https://www.constitutionalism.gr/1970-i-syntagmatikotita-twn-metrwn-nomotetikis-politiki>
19. **ΕΥΣΤΡΑΤΙΟΥ (Π.-Μ.)**, Η δημοκρατική νομιμοποίηση της δημόσιας διοίκησης, ΘΠΔΔ Τεύχος 6, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Ιούνιος 2016
20. **ΚΑΨΑΛΗ (Β.)**, Διοικητική αποτελεσματικότητα, διαδικαστική νομιμότητα και ακυρωτική δίκη, ΘΠΔΔ 8-9 εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Αύγουστος-Σεπτέμβριος 2016,
21. **ΚΟΝΙΟΡΔΟΣ (Σ.)**, «Η προβληματική σχέση περιβαλλοντικής προστασίας και κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης: Η περίπτωση της βιοαιθανόλης», σε Ιωάννα Λαμπίρη-Δημάκη (επιμ.), «Η Κοινωνιολογία στην Ελλάδα σήμερα. Η ολοκλήρωση της Τριλογίας 1959-2000», Τόμος Γ', Εκδ. ΠΑΠΑΖΗΣΗ, ΑΘΗΝΑ 2002
22. **ΚΟΥΒΑΡΑΣ (Η.)**, ΣτΕ, Ολ 4003/2014, Σχόλιο: Η δικαστική απόφαση ως πεδίο συμβιβασμού δημοσίου και ιδιωτικού συμφέροντος, Εφημ. ΔΔ-Τεύχος 6 εκδ. Σάκκουλα 2014
23. **ΚΟΥΒΑΡΑΣ (Η.)**, Αποσόβηση των δογματικών ακυρώσεων και αρχή της οικονομίας της διοικητικής δράσης, ΔιΔικ Τόμος 3ο εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2016
24. **ΚΟΦΙΝΗΣ (Σ.)**, «Η συμμετοχή στην κοινωνία της πληροφορίας ως ένα νέο συνταγματικό δικαίωμα», ΔίΜΕΕ Τεύχος 4, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2007
25. **ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ (Π.)**, Η Διακρατική Διοικητική Πράξη στο ευρωπαϊκό διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Σάκκουλα 2004
26. **ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ (Π.)**, Ζητήματα Δικαστικής Προστασίας σε Διακρατική Έννομη Σχέση στο Ευρωπαϊκό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Σάκκουλα 2004
27. **ΛΑΖΑΡΑΤΟΣ (Π.)**, Η ευθύνη από τις διαπραγματεύσεις στις δημόσιες συμβάσεις - Με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ 451/2013, 1943/2013, ΘΠΔΔ Τεύχος 3, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2015,
28. **ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΗΣ (Ι.)**, «Τυπική παρανομία και αποκαθιστάμενη ζημία στην κρατική ευθύνη», constitutionalism.gr (τ. προβολή στις 28-11-2018)

29. **ΜΑΡΙΝΟΣ (Μ.-Θ.)**, Μερικές Παρατηρήσεις για τη διοικητική διαδικασία στα πλαίσια του ν. 703 κατά των περιορισμών του ανταγωνισμού, Ελληνική Δικαιοσύνη Τεύχος 33, εκδ. Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1992,
30. **ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΣ (Κ.)**, Η Σύμβαση του Άρχου και η Νομολογία του Συμβουλίου Επικράτειας Για Την Πληροφόρηση και Συμμετοχή των Πολιτών (Νοέμβριος 2007), <http://nomosphysis.org.gr/11128/i-sumbasi-tou-aarxous-kai-i-nomologia-tou-sumbouliou-epikrateias-gia-tin-pliroforisi-kai-summetoxi-ton-politon-noembrios-2007/>
31. **ΜΗΤΣΗ (Χ.), ΓΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΥ (Ε.), ΠΕΡΡΟΥ (Σ.), ΠΑΛΑΙΟΚΡΑΣΣΑ (Α.)** «Το δικαίωμα στην Περιβαλλοντική διαβούλευση», σε «Αφιέρωμα, Η εφαρμογή της Συνθήκης του Άρχου στην Ελληνική Έννομη Τάξη, E.L.S.A. Athens» ΠερΔικ Τεύχος 3, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2018,
32. **ΜΗΤΣΗ (Χ.), ΜΑΡΚΟΥ (Μ.), ΑΡΧΟΝΤΑΚΗ(Μ.)**, Πρόσβαση στην πληροφορία για θέματα περιβάλλοντος σε «Αφιέρωμα, Η εφαρμογή της Συνθήκης του Άρχου στην Ελληνική Έννομη Τάξη, E.L.S.A. Athens» ΠερΔικ Τεύχος 3, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2018,
33. **ΜΟΥΚΙΟΥ (Χ.)**, «Έννομο Συμφέρον και Actio Popularis - Η ελαστικότητα της έννοιας του εννόμου συμφέροντος στο πλαίσιο μεταβολής των κοινωνικών και οικονομικών δεδομένων» ΘΠΔΔ Τεύχος 89, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Αύγουστος-Σεπτέμβριος 2016
34. **ΜΠΑΛΙΑΣ (Γ.)**, Μια απειλή για το περιβάλλον και τη βιοποικιλότητα, Η ΕΠΟΧΗ, 15 Μαρτίου 2020 <http://epohi.gr/mia-apeilh-gia-to-perivallon-kai-thn-viopoikilothta/>
35. **ΜΠΕΗΣ (Κ.)**, «Μνήμη αγαθή: + Στέλιος Κουσούλης (Συμμετοχή στο πνευματικό μνημόσυνό του έναν χρόνο από τότε που πέρασε στην άλλη διάσταση της ζωής)» Περιοδικό Δίκη, Έτος [2008]-Αύγουστος-Σεπτέμβριος 2008, <http://www.kostasbeys.gr/>
36. **ΜΠΟΥΚΟΥΒΑΛΑ (Β.)**, Η συρρίκνωση του αυτεπάγγελτου ελέγχου και της κυρωτικής εξουσίας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων επί των λόγων εξωτερικής νομιμότητας στις φορολογικές διαφορές από τις νέες φορολογικές δικονομικές ρυθμίσεις του ν.3900/2010, ιδωμένη υπό το πρίσμα της γενικής υποχώρησης του ελέγχου της τυπικής νομιμότητας, <https://www.academia.edu>
37. **ΜΥΡΟΥ (Φ.)**, Το έννομο συμφέρον στις εκκλησιαστικές ακυρωτικές διαφορές του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΘΠΔΔ Τεύχος 1, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Ιανουάριος 2019,
38. **ΝΕΓΡΗΣ (Χ.)**, Το έννομο συμφέρον του ανταγωνιστή στη Διοικητική Δίκη, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου Τεύχ. 4, εκδ.Σάκκουλα 2019
39. **ΞΥΛΑΚΗ (Π.)**, Παρατηρήσεις ΣτΕ 4410/2015, Τμ. Α΄ ΘΠΔΔ Τεύχος 2 εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Φεβρουάριος 2016
40. **ΠΑΠΑΘΑΝΑΣΙΟΥ (Ν.), ΠΑΠΑΔΟΚΩΣΤΑΚΗΣ(Σ.)** παρατ. ΣτΕ 1619/2017 Τμ. Β΄, ΘΠΔΔ Τεύχος 3ο εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Μάρτιος 2018
41. **ΠΑΠΑΣΠΥΡΟΥ (Ν.)**, Η προδικαστική απόφαση συμμορφώσεως και τη πλαστικότητα του θεσμού της αίτησης ακυρώσεως, Εφημ.ΔΔ Τεύχος 6 εκδ. Σάκκουλα 2014
42. **ΠΑΠΑΧΡΙΣΤΟΥ (Θ.),ΒΙΔΑΛΗ (Τ.), ΜΗΤΡΟΥ (Λ.),ΤΑΚΗ (Α.)**, «Το δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας», εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2006,
43. **ΠΕΤΡΟΠΟΥΛΟΥ (Π.)**, Ακρόαση (ΣυντΔ) (Βλ. και λ. Σύνταγμα), Επιθεώρηση Νομολογίας 2016,

44. **ΠΡΕΒΕΛΟΥΡΟΥ (Ε.),** ΔΕΚ Υπόθ. C-216/2005 απόφ. της 9.11.2006, ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ & ΔΙΚΑΙΟ Τεύχος 1, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2007
45. **ΠΡΕΒΕΛΟΥΡΟΥ (Ε.),** Εξελίξεις στην αίτηση ακυρώσεως υπό το πρίσμα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΘΠΔΔ Τεύχος 4-5, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Απρίλιος-Μάιος 2018
46. **ΠΡΕΒΕΛΟΥΡΟΥ (Ε.),** «Η έννοια της «αποστέρησης διοικουμένου από διαδικαστική εγγύηση» κατά τη νομολογία Danthony (G. Roux, La notion de personnes «intéressées» au sens de la jurisprudence Danthony, AJDA 2017, σ. 1649)» www.prevedourou.gr
47. **ΠΡΕΒΕΛΟΥΡΟΥ (Ε.),** «Ρέκβιεν για τις διαδικαστικές πλημμέλειες» ή «δικαίωμα στο σφάλμα»; Με αφορμή την απόφαση του Conseil d' Etat, CFDT Finances (της 18.5.2018), για τον περιορισμό του παρεμπόπτοντος, <https://www.prevedourou.gr/>
48. **ΠΡΕΒΕΛΟΥΡΟΥ (Ε.),** Το ένδικο βοήθημα της αίτησης ακύρωσης. Οι λόγοι ακύρωσης (Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο της 12ης και 13ης Νοεμβρίου 2018) <https://www.prevedourou.gr> (τ. πρόσβαση στις 18-11-2018)
49. **ΡΕΝΕΣΗ (Ν.),** Η αρχή της οικονομικότητας ως έκφανση της νομιμότητας, ΘΠΔΔ, Τεύχος 10-11, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Οκτώβριος-Νοέμβριος 2014,
50. **ΣΚΙΑΔΑ (Α.),** Ο αυτεπάγγελτος έλεγχος της τυπικής νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, ΘΠΔΔ Τεύχος 7, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Ιούλιος 2015,
51. **ΣΚΟΝΤΖΟΣ (Α.),** Η προσυμβατική ευθύνη: συμβολή στην ερμηνεία των άρθρων 197 – 198 ΑΚ-Ιστορικοσυγκριτική, δικαιοσυγκριτική και νομολογική προσέγγιση, Ε.Κ.Π.Α. 2017,
52. **ΣΥΜΕΩΝΙΑΔΗΣ (Ι.),** Μορφές εμφάνισης και συνέπειες της κακής νομοθέτησης στο πεδίο της Διοικητικής Δικαιοσύνης, σε Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα: «Η καλή νομοθέτηση ως αναγκαία προϋπόθεση με μιας δίκαιης και αποτελεσματικής λειτουργίας της Πολιτείας», Βουλή των Ελλήνων 28-29.04.2017, <https://www.hellenicparliament.gr/>
53. **ΤΑΚΗΣ (Α.),** Παρατηρήσεις σχετικά με την παράβαση του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης ως λόγου δημοσίας τάξης (υπό την ΔΕυρΕ της 17.03.2016 υποθ. 161/15, Αρμενόπουλος Τεύχος 79, εκδ. ΔΣΘ 2016
54. **ΤΑΚΗΣ (Α.)** Κοινωνία της πληροφορίας και Σύνταγμα. Μια πρώτη προσέγγιση, ΝοΒ, Τόμος 50, εκδ. Δ.Σ.Α., 2002
55. **ΤΑΣΗΣ (Θ.),** Ο διάλογος Habermas και Luhmann. περιοδικό Θέσεις, Τεύχος 119, Απρίλιος-Ιούνιος 2012.
56. **ΤΣΙΒΟΥΛΗ (Σ.),** Προσωρινή Διαταγή Μετά την Κατάργηση του 938 Κπολδ. Νομοθετική Εξέλιξη, ΕΣΔΙ 2018 http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/tsibouli_September2018.pdf
57. **ΧΑΤΖΟΠΟΥΛΟΣ (Β.), ΙΓΓΛΕΖΑΚΗΣ (Ι.),** Η κοινωνία της Πληροφορίας (ΚτΠ) ως συνταγματικά προστατευόμενο αγαθό, ΕφαρμογέςΔΔ, Τεύχος II, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη 2011
58. **ΨΥΧΟΓΥΙΟΣ Θ.,** Η ακύρωση των διοικητικών πράξεων λόγω μη ακρόασης του διοικουμένου. Υπερβολή ή αναγκαιότητα;, www.nsk.gr (τ. πρόσβαση στις 08-08-2018)
59. **BIRKINSHAW (P.),** (Μετάφραση στα ελληνικά: Ιωάννα Χριστοφόρου-Λιβάνη), Οι δικαστές του Ηνωμένου Βασιλείου και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση, ΤοΣ Τεύχος 1 εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 2016

2.2 Αγγλόφωνα

1. **ABBOT (C.)**, Book Review Scientific Evidence in European Environmental Rule-Making: The Case of the Landfill and End-of-Life Vehicles Directives, *European Environmental Law Review*, Τόμος 13 Τεύχος 4 April, εκδ. Kluwer Law International 2004
2. **ABBOTT (K.)**, Duncan Snidal, Strengthening International Regulation Through Transnational New Governance: Overcoming the Orchestration Deficit, *Vanderbilt Journal Of Transnational Law*, Τόμος 42 Τεύχος εκδ. Vanderbilt University Law School 2009, www.heinonline.org
3. **ACZELA (M.)**, **MAKUCHA (K.)**, **CHIBANE (M.)**, How much is enough? Approaches to public participation in shale gas regulation across England, France, and Algeria, *The Extractive Industries and Society*, Τόμος 5, Τεύχος 4, εκδ. Elsevier Νοέμβριος 2018 <https://www.sciencedirect.com/>
4. **ADINOLFI (A.)**, Admissibility of action for annulment by social partners and “sufficient representativity” of European agreements, *European Law Review* Τεύχος 25, εκδ. Sweet & Maxwell London 2000
5. **AITKEN (V.)**, An exposition of legislative quality and its relevance for effective development, Ιούλιος 2013 <https://www.luc.edu/media/lucedu/prolaw/documents/AITKEN%20FINAL%20ARTICLE.pdf>
6. **ALEMANN (A.)**, Unpacking the principle of openness in EU law: transparency, participation and democracy, *European Law Review* Τόμος 39 Τεύχος 1, εκδόσεις Sweet & Maxwell 2014
7. **APPLETON (A.)**, Maastricht and the French Party System: Domestic Implications of the Treaty Referendum, *French Politics and Society* Τόμος 10, Τεύχος 4, εκδ. Berghahn Books Φθινόπωρο 1992, <https://www.jstor.org/stable/42844330?seq=1>
8. **ARABADJIEVA (K.)**, Vagueness and Discretion in the Scope of the EIA Directive, *Journal of Environmental Law*, Τόμος 29, Τεύχος 3 εκδ. Oxford University Press 2017
9. **ARNSTEIN (S.)**, A Ladder Of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, Τεύχος 35 No 4, 1969, Έκδοση online Routledge Taylor & Francis Group 2007 <https://www.tandfonline.com/loi/rjpa19>
10. **ARROYO JIMÉNEZ (L.)**, Infrastructure Planning in Spain – Public Participation and Legal Protection, *Journal For European Environmental & Planning Law* Τόμος 11 Τεύχος 3, εκδ. Brill- Nijhoff 2014
11. **BARNARD (C.)**, To Boldly Go: Social Clauses in Public Procurement, *Industrial Law Journal*, Τόμος 46, Τεύχος 2, εκδ. Oxford University Press Ιούλιος 2017
12. **BARNETT (H.)**, *Constitutional and Administrative Law*, εκδ. 11^η Routledge Taylor & Francis Group, London and New York, 2015
13. **BEGLEY (P.)**, **BOCHEL (C.)**, **BOCHEL (H.)**, **DEFTY (A.)**, **GORDON (J.)**, **HINKKAINEN (K.)**, **KISBY (B.)**, **MCKAY (S.)** **KAI STRANG (G.)**, Evidence-informed or value-based? exploring the scrutiny of legislation in the UK Parliament, *The Journal Of Legislative Studies*, , Τόμος 25, Τεύχος 1, εκδ. Taylor & Francis 2019, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13572334.2019.1570595>

14. **BIGNAMI (F.)**, Three Generations of Participation Rights before the European Commission, Law and Contemporary Problems Τόμος 68, Τεύχος 1, εκδ. Duke University School of Law Χειμώνας 2004
15. **BOBBIO (L.)**, «Types of Deliberation», Journal of Public Deliberation, Τόμος 6, Τεύχος 2, 2010, <https://www.publicdeliberation.net/>
16. **BOCALANDRO (L.), FOX (G.), LEARY (V.), ENGLE K., GROSSMAN (C.)**, «The Right to Political Participation in International Law», National Sovereignty Revisited: Perspectives On The Emerging Norm Of Democracy In International Law, Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law) Τόμος 86 (Απρίλιος 1-4, 1992), εκδ. Cambridge University Press εκ μέρους της American Society of International Law 1992, www.jstor.org/stable/25658642
17. **BOUSTEAD (A.) KAI STANLEY (K.)**, The Legal and Policy Road Ahead: An Analysis of Public Comments in NHTSA's Vehicle-to-Vehicle Advance Notice of Proposed Rulemaking, Minnesota Journal of Law, Science and Technology, Τόμος 16, Τεύχος 2 εκδ. University of Minnesota Law School 2015,
18. **BRADLEY (C.)**, Consultation and Legitimacy in Transnational Standard-Setting, Minnesota Journal of International Law, Τόμος 20, Τεύχος 2, εκδ. Minnesota Journal of Global Trade Θέρος 2011, www.heinonline.org,
19. **BROWN (A.)**, Application of the Procurement Directives to contracts awarded by public bodies to subsidiaries and the scope of the Remedies Directive: a note on case C-26/03, Stadt Halle, Public Procurement Law Review Τεύχος 3ο, εκδ. Sweet & Maxell 2005, www.westlaw.co.uk
20. **CABINET OFFICE**, Guidance- Legislative process: taking a Bill through Parliament, 20 Φεβρουαρίου 2013, <https://www.gov.uk/guidance/legislative-process-taking-a-bill-through-parliament#preparation-of-the-bill>
21. **CABINET OFFICE**, Guide to Making Legislation, Δεκέμβριος 2017 <https://www.gov.uk/government/publications/guide-to-making-legislation>
22. **CASTORIADES (C.)**, (επιμ., μτφρ. D.A. Curtis,) Philosophy, politics, autonomy. εκδ. Oxford University Press 1991,
23. **CASTORIADES (C.)**, (επιμ., μτφρ. D.A.Curtis) World in Fragments, εκδ. Stanford University Press, 1997
24. **CAYGILL (T.)**, A Tale of Two Houses? Post-Legislative Scrutiny in the UK Parliament, European Journal of Law Reform, Τόμος 21, Τεύχος 2, εκδ. Eleven International Publishing 2019,
25. **CEE-ONU**, Application de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (2013-2015) Cinquième examen, εκδ. United Nations 2017 https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/Review_2013-2015/Completed_EIA/1735289F_web.pdf
26. **CHARVERON (S.)**, New Public Procurement Directives, Construction Law (Journal), Τόμος 15 Τεύχος 6 εκδ. Eclipse/Butterworth Tolley Publishing 2004 www.westlaw.co.uk
27. **CRAIG (P.)**, The Lisbon Treaty, Oxford University Press 2010
28. **CRAIK (N.)**, The International Law of Environmental Impact Assessment Process, Substance and Integration, εκδ. Cambridge University Press, 2008

29. **CUESTA LOPEZ (V.)**, The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy, *European Public Law* Τόμος 16, Τεύχος 1, εκδ. Wolters Kluwer Μάρτιος 2010
30. **DESKINS (J. W.)**, On the Nature of the Public Interest, *The Accounting Review*, Τόμος 40, Τεύχος 1, εκδ. American Accounting Association **Ιανουάριος, 196** [5https://www.jstor.org/stable/i302447](https://www.jstor.org/stable/i302447)
31. **De SMITH (S.A.)**, Delegated Legislation in England, *The Western Political Quarterly*, Τόμος. 2, Νούμερο 4, εκδ. University of Utah εκ μέρους του Western Political Science Association Δεκέμβριος 1949 <https://www.jstor.org/stable/442972?seq=1>
32. **DIAMANTOPOULOU (V.)**, **ANDROUTSOPOULOU (A.)**, **GRITZALIS (S.)**, **CHARALABIDIS (Y.)**, «An assessment of privacy preservation in crowdsourcing approaches: Towards GDPR compliance», Δημοσίευση σε 12th International Conference on Research Challenges in Information Science (RCIS) 2018, <https://ieeexplore.ieee.org/document/8406643>
33. **DWINELL (A.)**, **OLIVERA (M.)**, «The water is ours damn it! Water commoning in Bolivia», *Community Development Journal*, Τόμος 49 Τεύχος S1, εκδ. Oxford University Press Ιανουάριος 2014
34. **EBBESSON (J.)**, The Notion of Public Participation in International Environmental Law, *Yearbook of International Environmental Law*, Τόμος 8, Τεύχος 1, εκδ. Oxford University Press 1997
35. **EDWARDS (M.)**, Local plan - public inquiry - proposed modifications *Journal of Planning & Environment Law* Τεύχος Σεπτεμβρίου εκδ. Sweet & Maxwell 2004, www.westlaw.co.uk
36. **EDWARDS (M.)**, EU Integrated Pollution Prevention and Control Directive 96/61/EC - environmental impact assessment - common law duty of fairness, *Journal of Planning & Environment Law* Τεύχος Ιανουαρίου, εκδ. Sweet & Maxwell 2007 www.westlaw.co.uk
37. **EDWARDS (M.)**, Case Comment-*Keibell Developments Ltd v Leeds CC and Collingham with Linton Parish Council*, *Journal of Planning & Environment Law* Τεύχος 9 εκδ. Sweet & Maxwell 2018 www.westlaw.co.uk,
38. **ELEFTERIADIS (P.)**, Two Doctrines of the unwritten Constitution, *European Constitutional Law Review*, Τόμος 13, Τεύχος 3, εκδ. Cambridge University Press 2017
39. **ELLIOTT (M.)**, The Rule of Law and Access to Justice: Some Home Truths, *The Cambridge Law Journal* Τόμος 77 Τεύχος 1, εκδ. Cambridge University Press 2018
40. **ELSTER (J.)**, Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction, *The University of Chicago Law Review*, Τόμος 58, Τεύχος 2 εκδ. University of Chicago 1991, <https://chicagounbound.uchicago.edu/ucirev/vol58/iss2/3/>
41. **ELIANTONIO (M.)**, **GRASHOF (F.)**, *Wir müssen reden!* – We Need to Have a Serious Talk!, *Journal For European Environmental & Planning Law* Τόμος 13 Τεύχος 3-4 εκδ. Brill -Nijhoff 2016
42. **FAIRHEAD (J.)**, Rights, Claims and Entitlements, *Anthropology Today*, Τόμος. 17, Τεύχος 4 εκδ. Royal Anthropological Institute of Great Britain and Ireland Αύγουστος 2001, <https://www.jstor.org/stable/i326182>
43. **FARBER (D.)**, Politics and Procedure in Environmental Law, *The Journal of Law, Economics, & Organization*, Τεύχος 8, No1, εκδ. Oxford University Press 1992

44. **FELDMAN (D.)**, Error of Law and Flawed Administrative Acts, The Cambridge Law Journal Τόμος 73 Τεύχος 2, εκδ. Cambridge University Press 2014
45. **FLORIDI (L.)**, «Is Semantic Information Meaningful Data?» Philosophy and Phenomenological Research, Τεύχος. 70, No. 2, εκδ. International Phenomenological Society, Μάρτιος, 2005,
46. **FISHER (E.)**, Executive Environmental Law, The Modern Law Review, Τόμος 83 Τεύχος 1, εκδ John Wiley & Sons εκ μέρους Modern Law Review Ltd. Ιανουάριος 2020, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1468-2230.12456>
47. **GARVEY (T.)**, A Brief Overview of Rulemaking and Judicial Review, εκδ. Congressional Research Service 2017 <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41546.pdf>
48. **GAVOOR (A.)**, **PLATT (S.)**, Administrative Records and the Courts, University of Kansas Law Review Τόμος 67, Τεύχος 1, εκδ. University of Kansas School of Law Νοέμβριος 2018
49. **GEDDES (M.)** Committee Hearings of the UK Parliament: Who gives Evidence and does this Matter? Parliamentary Affairs Τόμος 71, Τεύχος 2 εκδ. Oxford University Press 2018
50. **GEDDES (M.)**, Performing scrutiny along the committee corridor of the UK House of Commons. Parliamentary Affairs. Τόμος. 72, Τεύχος 4, εκδ. Oxford University Press 2019
51. **GONG (G.)**, **AN (R.)**, Progress and Obstacles in Environmental Public-Interest Litigation under China's New Environmental Law: An Analysis of Cases Accepted and Heard in 2015, Climate Law Τόμος 7, εκδ. Brill-Nijhoff 2017,
52. **GREENBERG (D.)**, Administrative law: consultation (insight) τελευταία ενημέρωση 03-12-2018 www.westlaw.co.uk
53. **HALE (L.)**, UK Constitutionalism on the March? , Judicial Review, Τόμος 19 Τεύχος, εκδ. Taylor & Francis 2014
54. **HARWOOD (R.)**, Protective costs order: Aarhus Convention - sufficient interest, Journal of Planning & Environment Law Τεύχος 3, εκδ. Sweet & Maxwell 2011, www.westlaw.co.uk
55. **HEISE (M.)**, The Past, Present, and Future of Empirical Legal Scholarship: Judicial Decision Making and the New Empiricism, University of Illinois Law Review, Νούμερο 4, Cornell Law Faculty Publications 2002
56. **HERMANSSON (H.)**, The Ethics of NIMBY Conflicts, Ethical Theory and Moral Practice Τόμος 10 Τεύχος 1ο εκδ. Springer Φεβρουάριος 2007
57. **HEYVAERT (V.)**, Review, Scientific Evidence in European Environmental Rule-Making. The Case of the Landfill and End-of-Life Vehicles Directives. Edited by ANDREA BIONDI, MARCELLO CECCHETTI, STEFANO GRASSI AND MARIA LEE [The Hague, Kluwer Law International, 2003, 332], Journal of Environmental Law Τόμος 8 Νούμερο 1, εκδ. Oxford University Press 2006 <https://academic.oup.com/jel/article/18/1/169/468129>
58. **HEYVAERT (V.)**, **ČAVOŠKI (A.)**, UK Environmental Law Post-Brexit, σε Michael Dougan (επιμ.) THE UK AFTER BREXIT- Legal and Policy Challenges, εκδ. Intersentia Cambridge – Antwerp – Portland 2017

59. **HOUSE OF COMMONS INFORMATION OFFICE**, Command Papers, Factsheet P13 Procedure Series Revised October 2009
<https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/p13.pdf>
60. **HOUSE OF COMMONS**, Modernisation of the House of Commons-The Legislative Process First Report of Session 2005–06, εκδ. The Stationery Office κατ' εντολή της Βουλής 2006
<https://publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmmodern/1097/1097.pdf>
61. **HOUSE OF LORDS**, Select Committee on the Constitution, 14th Report of Session 2003-2004 Parliament and the Legislative Process, Τόμος 1, εκδ. House of Lords 2004
<https://publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldconst/173/173.pdf>
62. **JACKOBS (L.)**, From Rawls to Habermas: Towards A Theory of Grounded Impartiality in Canadian Administrative Law, Osgoode Hall Law Journal (2014) Τόμος 51, τεύχος 2
<https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol51/iss2/5/>
63. **JOHNSON (C.)**, **GASTIL (J.)**, «Variations of Institutional Design for Empowered Deliberation», Journal of Public Deliberation, Τόμος 11, Τεύχος 2015
<https://www.publicdeliberation.net>
64. **KALEN (S.)**, The Death of Administrative Common Law or the Rise of the Administrative Procedure Act, Rutgers University Law Review, Τόμος 68, Τεύχος 2, εκδ. Rutgers School of Law Χειμώνας 2016), http://www.rutgerslawreview.com/wp-content/uploads/2016/04/02_Kalen.pdf
65. **KARATZIA (A.)**, The European Citizens' Initiative and the EU institutional balance: On realism and the possibilities of affecting EU law-making, Common Market Law Review, Τόμος 54 Τεύχος 1., εκδ.. Wolters Kluwer Law and Business Φεβρουάριος 2017 (Preview) <http://repository.essex.ac.uk/21971/>
66. **KELLY (R.)**, Public Reading Stage of Bills, House of Commons Library Briefing 2014
<https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06406>
67. **KENNON (A.)**, Pre-legislative scrutiny of draft Bills, Public Law, Τεύχος 3, εκδ. Public law εκδ. Sweet & Maxwell Φθινόπωρο 2004, www.westlaw.co.uk
68. **KIRK (E.)**, **BLACKSTOCK (K.)**, Enhanced Decision Making: Balancing Public Participation against 'Better Regulation' in British Environmental Permitting Regimes, Journal of Environmental Law Τόμος 23 Τεύχος 1, Oxford University Press 2011
69. **KNOX (J.)**, The Myth and Reality of Transboundary Environmental Impact Assessment, American Journal of International Law Τόμος 96, Τεύχος 2, εκδ. Cambridge University Press Απρίλιος 2002, <https://www.jstor.org/stable/2693925>
70. **CURTIS (D.)** (επιμ.) (μτφρ.) The Castoriadis Reader, εκδ. Blackwell, 1977
71. **LADEUR (K.-H.)**, **PRELLE (R.)**, Environmental Assessment and Judicial Approaches to Procedural Errors—A European and Comparative Law Analysis; Journal of Environmental Law Τόμος 13 Τεύχος 2, εκδ. Oxford University Press Ιούλιος 2001
72. **LAWS (S.)**, Giving Effect to Policy in Legislation:How to Avoid Missing the Point, Statute Law Review Τόμος 32 Τεύχος 1, εκδ. Oxford University Press 2011
73. **LEDUC (L.)**, Opinion change and voting behaviour in referendums, European Journal of Political Research Τόμος 41 Τεύχος 6, εκδ. Wiley-Blackwell (UK) 2002,
74. **LESTON-BANDEIRA (C.)**, **THOMPSON (L.)**, Integrating the view of the public into the formal legislative process: public reading stage in the UK House of Commons, The

- Journal of Legislative Studies, Τόμος 23, Τεύχος 4, εκδ. Taylor & Francis 2017, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13572334.2017.1394736>
75. **LEWIS-BECK (M.) MOREY (D.)**, Journal of Interdisciplinary History Τόμος 38, Τεύχος 1, εκδ. MIT Press Καλοκαίρι 2007
 76. **LODGE (J.), HERMAN (V.)**, The Economic and Social Committee in EEC Decision Making, International Organization, Τόμος 34, Τεύχος 2, εκδ. University of Wisconsin Press Άνοιξη 1980, <https://www.jstor.org/stable/2706587?seq=1>
 77. **MACRORY (R.)**, Environmental law in the United Kingdom post Brexit, ERA Forum, Τόμος 19 Τεύχος 4, εκδ. Springer 01 Απριλίου 2019, <https://link.springer.com/article/10.1007/s12027-018-0531-6>
 78. **McHARG (A.)**, Reforming the United Kingdom Constitution: Law, Convention, Soft Law, THE MODERN LAW REVIEW Τόμος 71 Τεύχος 6, εκδ.. Wiley εκ μέρους Modern Law Review 2008, <https://www.jstor.org/stable/25151249?seq=1>
 79. McIntyre (J.), Neudorf (L.), Judicial review reform: avoiding effective review through procedural means?, Oxford University Commonwealth Law Journal 2016 Τόμος 16, Τεύχος 1, εκδ. Routledge 2016
 80. **MERRY (H.)**, The European Coal and Steel Community. Operations of the High Authority, The Western Political Quarterly, Τόμος. 8, Τεύχος 2 εκδ. The President and Fellows of Harvard College Ιούνιος 1955, <https://www.jstor.org/stable/3112489?seq=1>
 81. **MAYER (B.)**, Climate assessment as an emerging obligation under customary international Law, International & Comparative Law Quarterly Τόμος 68, Τεύχος 2, εκδ. Cambridge University Press Απρίλιος 2019
 82. **MILKIS (S.)**, The Transformation of American Democracy: Teddy Roosevelt, the 1912 Election, and the Progressive Party, εκδ. The Heritage Foundation 2012, <http://www.heritage.org/node/12313/print-display>
 83. **MILLER (V.)**, Openness and Transparency in the European Union, Research Paper 94/107, εκδ. House of Commons Library 26 October 1994, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP94-107/RP94-107.pdf>
 84. **MONAGHAN (C.)**, Where to bury Richard III? Judicial review and the "ownership" of a king's Remains, Coventry Law Journal, Τόμος 18 Τεύχος 2 εκδ. Coventry University 2013
 85. **MOTOMURA (A.)**, Rethinking Administrative Law 's Cheney Doctrine: Lessons from Patent Appeals at the Federal Circuit, Santa Clara Law Review Τόμος 53, Τεύχος 3, εκδ. Santa Clara University 2014, <http://digitalcommons.law.scu.edu/lawreview/vol53/iss3/3>
 86. **NICHOLS (M.), NICHOLS (J. S.), BUCKNER (M.)**, Bill of Attainder: Old Wine in New Bottles, North Carolina Central Law Review Τόμος 36, Τεύχος 2, εκδ. NCCU School of Law 2014, <https://heinonline.org/>
 87. **NORTON (P.)**, Post-legislative scrutiny in the UK Parliament: adding value, The Journal of Legislative Studies, Τόμος 25 Τεύχος 3, εκδ. Taylor & Francis 2019 <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13572334.2019.1633778>
 88. **OBRADOVIC (D.)**, EC rules on public participation in environmental decision-making operating at the European and national levels, European Law Review, εκδ. Sweet & Maxwell 2007, http://users.uoa.gr/~gdellis/IIG/5_Obradovic.pdf
 89. **OFFICE OF HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS**, General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote), The Right to

- Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service, εκδ. UN Human Rights Committee (HRC) 1996, <https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/general%20comment%2025.pdf>
90. **PANTILIMON VODA (O.) KAI JOBSE (C.)**, Rules and Boundaries Surrounding Market Consultations in Innovation Procurement: Understanding and Addressing the Legal Risks, *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* Τόμος 11 Τεύχος 3 εκδ. Lexxion Verlagsgesellschaft mbH 2016, <https://www.jstor.org/stable/26643421>
 91. **PHILLIPS (J.), WETHERELL (C.)**, The Great Reform Act of 1832 and the Political Modernization of England, *The American Historical Review* Τόμος 100, Τεύχος 2, εκδ. Oxford University Press εκ μέρους του American Historical Association Απρίλιος 1995, <https://www.jstor.org/stable/2169005?seq=1>
 92. **PELIER (P.)**, Procedural Rationality: Giving Teeth to the Proportionality Analysis, *European Constitutional Law Review* Τόμος 9 Τεύχος 2, εκδ. Cambridge University Press, 2013
 93. **POST (R.)**, Theories of Constitutional Interpretation», *Representations*, Νούμερο 30, Ειδικό Τεύχος: Law and the Order of Culture, εκδ. University of California Press Άνοιξη, 1990, <https://www.jstor.org/stable/2928445?seq=1>
 94. **RAIMUNDO (M. A.)**, "Aiming at the market you want": a critical analysis of the duties on division into lots under Directive 2014/24/EU, *Public Procurement Law Review* Τεύχος 4 εκδ. Sweet & Maxwell 2018,
 95. **RYALL (A.)**, The EIA Directive and The Irish Planning Participation Fee, *The Journal of Environmental Law* Τόμος 14 Τεύχος 3, εκδ. Oxford University Press 2002
 96. **RYALL (A.)**, EIA and Public Participation: Determining the Limits of Member State Discretion, *Journal of Environmental Law* Τόμος 19 Τεύχος 2, εκδ. Oxford University Press, (2007),
 97. **RYALL (A.)**, Case C-215/06 Commission v Ireland, *Review of European Community and International Environmental Law*, 18 (2), εκδ. Blackwell Publishing 2009,
 98. **REED (R.) (Lord)**, Re-Thinking the UK Constitution, *Giornale di Storia Costituzionale/Journal Of Constitutional History* Τόμος 34 Τεύχος 1, εκδ. EUM Edizioni Università di Macerata Italy 2017
 99. **REISER (R.)**, Towards an actio popularis? Standing and constitutional values: A comparative analysis, *Oxford University Undergraduate Law Journal* (2013) Τεύχος 2, εκδ Oxford University Press 01 Ιουνίου 2013
 100. **RENWICK (A.), ALLAN (S.), JENNINGS (W.), MCKEE (R.), RUSSELL (M.), SMITH (G.)**, What Kind of Brexit do Voters want? Lessons from the Citizens' Assembly on Brexit, *The Political Quarterly*, Τόμος 89, Τεύχος 4, εκδ. Wiley Publishing Οκτώβριος-Δεκέμβριος 2018, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-923X.12523>
 101. **RIEKKINEN (M.)**, Public Participation And The Rights of The Child: Reflection on International Law Standards in The Legal System of The Russian Federation, *Russian Law Journal*, Τόμος IV Τεύχος 4, εκδ. Supporting Academic Initiatives Foundation & LLC V. EM Publishing House 2016 <https://cyberleninka.ru/article/n/public-participation-and-the-rights-of-the-child-reflection-on-international-law-standards-in-the-legal-system-of-the-russian-federation>

102. **ROSENBERG R.**, Guide to the National Environmental Policy Act: Interpretations, Applications and Compliance by Valerie M. Fogleman, Environmental History Review, Τόμος 17, Τεύχος 1, εκδ. Oxford University Press Ανοιξη, 1993
103. **RUSSELL (L.)**, Administrative Law and Procedure - Judicial Review of Administrative Decisions - The Chenery Cases, Oregon Law Review Τόμος 27, Τεύχος 4, εκδ: University of Oregon School of Law Ιούνιος 1948, <https://heinonline.org/>
104. **SCHMITZ (T.)**, Book Reviews: The Transformation of Administrative Law in Europe/La mutation du droit administratif en Europe, European Journal of International Law 2008, Τόμος 19, Τεύχος 3, εκδ. Oxford University Press 2008
105. **SENDEN (L.)**, Soft Post-Legislative Rulemaking: A Time for More Stringent Control, European Law Journal Τόμος 19, Τεύχος 1 εκδ. Wiley Publishing Ιανουάριος 2013, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/eulj.12013>
106. **SHEPARD (A.)**, Litigation and locality: the Cambridge university courts, 1560–1640, Urban History Τόμος 31 Τεύχος 1, εκδ. Cambridge University Press Μάιος 2004
107. **SHERWOOD (F.)**, The Federal Administrative Procedure Act, The American Political Science Review, Τόμος 41, Νούμερο 2, εκδ. American Political Science Association Απρίλιος 1947 <https://www.jstor.org/stable/1950710?seq=1>
108. **SIMPKINS (J.)**, Structuring State Constitutional Review: Comparative Perspectives, Charleston Law Review, Τόμος. 3, Τεύχος 3, εκδ. Charleston School of Law Ανοιξη 2009
109. **SIMPSON (A. F.)**, Monsters, myths and non-statutory policies, [Case Comment Inverness, Loch Ness and Nairn Tourist Board v Highland R.C. (Unreported - Scotland)], Scottish Planning Law & Practice Τεύχος 24, εκδ. IDOX Information Services Ιούνιος 1988, www.westlaw.co.uk
110. **SOKHI-BULLEY (B.)**, **CRYER (R.)**, **HARVEY (T.)**, Legal research methodologies in European Union and international law: research notes (part 1), Journal of Contemporary European Research, Τόμος 3, Τεύχος 2, εκδόσεις UACES 2007
111. **SOMEK (A.)**, The Concept of 'Law' in Global Administrative Law: A Reply to Benedict Kingsbury, European Journal of International Law Τόμος 20 Τεύχος 4, εκδ. Oxford University Press 2009
112. **SORAU (F.)**, The Public Interest Reconsidered, The Journal of Politics, Τόμος. 19, Τεύχος 4, εκδ. University of Chicago Press Νοέμβριος 1957
113. **STALLWORTHY (M.)**, Whither environmental human rights?, Environmental Law Review, Τόμος 7, Τεύχος 1, εκδ. Vathek Publishing Μάρτιος 2005
114. **STEINBEIS (M.)**, Want a law? Draft one (12-06-2020) <https://verfassungsblog.de/want-a-law-draft-one/>
115. **STEINER (H.)**, Political Participation as a human right, Harvard Human Rights Yearbook, Τόμος 1, εκδ. Harvard Law School 1988
116. **STEWART (R.)** Essay Administrative Law in the Twenty-first century, New York University Law Review, Τόμος 78, Αριθμός 2, Μάιος 2003, <https://www.nyulawreview.org/wp-content/uploads/2018/08/NYULawReview-78-2-Stewart.pdf>
117. **SCHWARTZ (B.)**, Adjudication and the Administrative Procedure Act, Tulsa Law Journal 32, no. 2 εκδ University of Tulsa College of Law/ Tusla Digital Commons,

<https://digitalcommons.law.utulsa.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2074&context=tlr>

118. **TREUMER (S.)**, The discretionary powers of contracting entities - towards a flexible approach in the recent case law of the European Court of Justice?, *Public Procurement Law Review* Τεύχος 3, εκδ. Sweet & Maxwell 2006,
119. **THOMPSON (P.)**, Consultation and the authorisation of major infrastructure projects, *Journal of Planning & Environment Law* Τεύχος 2 εκδ. Sweet & Maxwell 2009
120. **UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE**, The Aarhus Convention An Implementation Guide, Second edition, εκδ. 2η United Nations Ιούνιος 2014
121. **VAN DEN BERGH (C.)**, Biochar and Waste Law: A Comparative Analysis, *European Energy and Environmental Law Review*. Τόμος 18, Νούμερο 5, εκδ. Kluwer Law International 2009
122. **VARUHAS (J.)**, The Reformation of English Administrative Law? "Rights", Rhetoric and Reality, *Cambridge Law Journal*, Τόμος 72 Τεύχος 2, Ιούλιος, εκδ. Cambridge University Press 2013
123. **VINUALES (J.)**, The Protocol on Water and Health as a strategy for global water governance integration, *International & Comparative Law Quarterly*, Τόμος 68 Τεύχος 1 εκδ. Cambridge University Press 2019
124. **WALTZ (S.)**, Universalizing Human Rights: The Role of Small States in the Construction of the Universal Declaration of Human Rights, *Human Rights Quarterly* Τόμος 23, Νούμερο 1, εκδ. The Johns Hopkins University Press 2001
125. **WELSH (J.)**, The Bill of Attainder Clause: An Unqualified Guarantee of Process, *Brooklyn Law Review* Τόμος 50, Τεύχος 1, εκδ. Brooklyn Law School Φθινόπωρο 1983
126. **WHEARE (K.C.)**, Controlling Delegated Legislation: A British Experiment, *The Journal of Politics*, Τόμος. 11, Νούμερο. 4 εκδ. The University of Chicago Press Books Νοέμβριος 1949
127. **WILLIAMS (R.) (QC)**, Anti-corruption measures in the EU as they affect public procurement, *Public Procurement Law Review* Τεύχος 4, εκδ. Sweet & Maxwell 2014, www.westlaw.co.uk
128. **WILLIAMS (S.)**, "Hybrid Rulemaking" under the Administrative Procedure Act: A Legal and Empirical Analysis, *The University of Chicago Law Review*, Τόμος 42 Τεύχος 3, εκδ. University of Chicago Law School Άνοιξη 1975, www.jstor.org/stable/1599238
129. **WOOD (H.)**, The United Nations World Charter for Nature: The Developing Nations' Initiative to Establish Protections for the Environment, *Ecology Law Quarterly* Τόμος 12, Τεύχος 4, εκδ. University of California, Berkeley Σεπτέμβριος 1985, www.jstor.org/stable/24112833
130. **WORRE (T.)**, First No, Then Yes: The Danish Referendums on the Maastricht Treaty 1992 and 1993, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, No. 2, εκδ. John Wiley & Sons/UACES Ιούνιος 1995, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.1995.tb00529.x>
131. **VASILJEVIĆ (M.)**, **ZUNCKEL (K.)**, **MCKINNEY (M.)**, **ERG (B.)**, **SCHOON(M.)**, **ROSEN MICHEL (T.)**, Transboundary Conservation- A systematic

- and integrated approach, Best Practice Protected Area Guidelines Series Τεύχος 23, εκδ. IUCN Gland, Switzerland 2015 <https://portals.iucn.org/>
132. **VOGIATZIS (N.)**, Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process. *European Law Journal* Τεύχος 23, εκδ. Wiley Publishers 2017
 133. **VILLARD DURAN (C.)**, Soft-Law Mechanisms, Hard Institutional Impacts: How The European Ombudsman Is Enhancing The European Central Bank's Transparency Framework, *International Journal of Open Governments*, Τεύχος 3, Εκδόσεις IMODEV 2016,
 134. **WARIN (C.)**, Individual Rights And Collective Interests in Eu Law: Three Approaches To A Still Volatile Relationship, *Common Market Law Review* Τεύχος 56 Τεύχος 2 εκδ. Kluwer Law International 2019
 135. **WESTAWAY (N.)**, R (Champion) v North Norfolk District Council Analysis, *Journal of Environmental Law*, Τόμος 28 Τεύχος (3), εκδ. Oxford University Press Νοέμβριος 2016
 136. **WINTER (G.)**, **JANS (J.)**, **MACRORY (R.)**, **KRÄMER (L.)**, Weighing up the EC Environmental Liability Directive, *Journal of Environmental Law*, Τόμος 20 Τεύχος 2 εκδ. Oxford University Press 2008
 137. **XANTHAKI (H.)**, European Union Legislative Quality After the Lisbon Treaty: The Challenges of Smart Regulation, *Statute Law Review* Τόμος 35 Τεύχος 1, εκδ. Oxford University Press 2014
 138. **YATAGANAS (X.)**, The Treaty of Nice: The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union—A Continental Perspective, *European Law Journal*, Τόμος 7, Τεύχος 3, εκδ. Wiley Publishing Σεπτέμβριος 2001 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-0386.00130>
 139. **ZHANG (R.)**, **MAYER (B.)**, Public Interest Environmental Litigation in China, *Chinese Journal of Environmental Law*, Τόμος 1, Τεύχος 2, εκδ. Brill-Nijhoff 2017
 140. **ZEGLOVITS (E.)**, **AICHHOLZER (J.)**, Are People More Inclined to Vote at 16 than at 18? Evidence for the First-Time Voting Boost Among 16- to 25-Year-Olds in Austria, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* Τόμος 24 Τεύχος 3, εκδ. Routledge 2014
 141. **ZIAMOU (T.)**, Public Participation in Administrative Rulemaking: The Legal Tradition and Perspective in the American and European (English, German, Greek) Legal Systems, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* Τόμος 60, εκδ. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg 2000, https://www.zaoerv.de/60_2000/60_2000_1_a_41_102.pdf

2.3 Γαλλόφωνα

1. **AUBY (J.-B.)**, Le droit administratif français vu du droit comparé, *AJDA* Νούμερο7 Φεβρουάριος, εκδ. Dalloz 2013
2. **ARAGÃO (A.)**, Les intérêts diffus, instruments pour la justice et la démocratie environnementale, *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement Hors-série* Τεύχος 22 εκδ. Université du Québec à Montréal -Éditions en environnement Vertigo Σεπτέμβριος 2015, <https://journals.openedition.org/vertigo/16284>

3. **BAILLEUL (D.)**, L'intérêt d'un "intérêt à agir" en matière d'excès de pouvoir, Petites affiches – Τεύχος 24 εκδ. Lextenso 03 Φεβρουαρίου 2003
4. **BARRAUD (B.)**, La co-écriture citoyenne des projets de loi : la participation au service de la représentation, Politeia n° 30, εκδ. AFAAIDC 2016, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01413727>
5. **BELANGER (M.); HALLEY(P.)**, Accès à la Justice pour Protéger l'Environnement au Québec: Reflexions sur la Capacité à Agir des Particuliers et des Groupes Environnementaux, Revue de droit de McGill, Τόμος 62 Τεύχος 3, εκδ. McGill faculté de Droit 2017, <https://www.erudit.org/fr/revues/mlj/2017-v62-n3-mlj03344/1042770ar/>
6. **BELRHALI-BERNARD (H.)**, La Pratique des Consultations sur Internet par l'administration, Revue française d'administration publique, Τεύχος 1, εκδ. Ecole nationale d'administration 2011, <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2011-1-page-181.htm>
7. **BERGOUIGNOUS (G.)**, Comment associer le citoyen à l'élaboration de la loi; retour sur des expériences récentes, Constitutions Τεύχος 4 εκδ. Dalloz 2015
8. **BETAÏLLE J.(Επιμ.)**, LE DROIT D'ACCÈS À LA JUSTICE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT, Συλλογή Actes de colloques de l'IFR, 26, εκδ. Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole και LGDJ – Lextenso 2016
9. **BRENET (F.)**, L'exception d'illégalité et les autorisations d'urbanisme : des conditions nouvelles au service de la sécurité juridique, La lettre juridique Τεύχος 295 εκδ. Lexbase Hebdo της 6 Μαρτίου 2008 <https://www.lexbase.fr/revues-juridiques/3209882-jurisprudence-l-exception-d-illegalite-et-les-autorisations-d-urbanisme-des-conditions-nouvelles-au>
10. **BICK (U.)**, Jurisprudence de la Cour administrative fédérale d'Allemagne - Droit de l'environnement, RFDA Τεύχος 3ο ,εκδ.Dalloz Μάιος-Ιούνιος 2017
11. **BORCHARDT (G.)**, The Award of Interim Measures by the European Court of Justice, Common Market Law Review Τόμος 22, Τεύχος 2 εκδ. Martinus Nijhoff Publishers 1985, <https://heinonline.org/>
12. **BOUTONNET (M.)**, Rubrique de jurisprudence civile 2 de partie : le contentieux extra contractuel (Juin 2012 - Juin 2013), Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel, Τεύχος 48, εκδ. Wolters Kluwer 1η Νοεμβρίου 2013
13. **BROSSET (E.)**, **TRUILHE-MARENGO (E.)**, L'accès au juge dans le domaine de l'environnement :le hiatus du droit de l'Union européenne, RDLF, Χρονικό Τεύχος 7, 2018 <http://www.revuedlf.com/droit-ue/laces-au-juge-dans-le-domaine-de-lenvironnement-le-hiatus-du-droit-de-lunion-europeenne/>
14. **BROYELLE (C.)**, Actes administratifs - L'impact du vice de procédure sur la légalité de l'acte Administratif, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales Τεύχος 13, εκδ. LexisNexis 2 Απριλίου 2012
15. **CASSIA (P.)**, Droit administratif français et droit de l'Union européenne, RFDA Τεύχος 5ο Εκδ. Dalloz 2006
16. **DAUMAS (V.)**, Les modalités d'encadrement du recours à une procédure de consultation du public par une collectivité locale — conclusions du Rapporteur public (première partie), La lettre juridique n°711 εκδ. Lexbase της 14ης Σεπτεμβρίου 2017 <https://www.lexbase.fr/revues-juridiques/42574366-jurisprudence-les-modalites-d-encadrement-du-recours-a-une-procedure-de-consultation-du-public-par>

17. **DE BECHILLON (D.)**, La limitation dans le temps de l'invocation des vices de forme et de procédure affectant les actes réglementaires – Contre, RFDA Τεύχος 4ο εκδ. Dalloz 2018
18. **DEMIAUX(V.) PLOQUIN,(V.)**, Rapport du Collège des garants du grand débat national 9 avril 2019, <https://granddebat.fr>
19. **DE LA RAUDIERE (L.) (PR.), JUANICO (R.) (RAP.)**, Au nom de la mission d'information sur la simplification législative, Rapport d'Information No 2268, Assemblée Nationale, 09-10-2014, [http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rap-info/i2268/\(index\)/rapports-information](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rap-info/i2268/(index)/rapports-information)
20. **DE FONTENELLE (L.)**, La notion d' «influence » dans le recours pour excès de pouvoir, RFDA Τεύχος 2ο Εκδ. Dalloz 2018
21. **DE FOURNOUX (L.)**, De l'effet utile des procédures : le cas de la participation du public, AJDA Τεύχος 36 εκδ. Dalloz 2019
22. **DEFOORT (B.)**, Les paradoxes du contentieux des actes administratifs unilatéraux: à propos de quelques arrêts récents, RFDA Τεύχος 6ο εκδ. Dalloz 2018
23. **DELVOLVE (P.)**, La limitation dans le temps de l'invocation des vices de forme et de procédure affectant les actes réglementaires - Des arguments pour ?, RFDA Τεύχος 4ο εκδ. Dalloz 2018
24. **DOUTEAUD (S.)**, Jurisprudence Danthony : théorie des moyens inopérants, des formalités non substantielles ou des vices non substantiels ? RFDA Τεύχος 1ο Εκδ. Dalloz Ιανουάριος- Φεβρουάριος 2018 σελ..109επ
25. **DURVIAUX (A. L.)**, Les opérations immobilières « publiques » et les contraintes du droit européen des marchés et des concessions, σε Benoît Kohl, Aurélien Vandeburie, (επιμ.) Travaux publics, acquisitions et locations immobilières par l'Administration, εκδ.1η Larcier Αύγουστος 2016
26. **ESTELLE (B.)**, Le protocole additionnel à la charte européenne de l'autonomie locale enfin ratifié!, AJDA Τεύχος 3, εκδ. Dalloz 2020
27. **FRIEDRICH (C.)**, Procédure contentieuse - Une victoire de l'État de droit à la Pyrrhus : les vices de forme et de procédure laissés sur le champ de bataille, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales Τεύχος 26, εκδ. Lexis Nexis 2 Ιουλίου 2018
28. **GAHDOUN (P.-Y.)**, «L' émergence d'un droit transitoire constitutionnel», Revue du droit public Τεύχος 1, εκδ. Lextenso 01/01/2016
29. **GILLIG (D.)**, Contentieux spécial des installations classées (Année 2015 - 1 ère partie), Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel, Τεύχος 62, εκδ. Wolter Kluwer 1η Μαρτίου 2016, <https://www.lamyline.fr/>
30. **GREGOIRE (O.)**, Le Vote Des Gilets Jaunes, Commentaire Τεύχος 167-3, εκδ. Commentaire SA Φθινόπωρο 2019, <https://www.cairn.info/revue-commentaire-2019-3-page-551.htm>
31. **GROSSMAN (E.), SAURUGGER (S.)**, Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? , Revue française de science politique, Τόμος. 56, Νούμερο 2, εκδ'. Presses de Sciences Po 2006, <https://www.cairn.info/>
32. **GRUNBERG (G.)**, Les «gilets jaunes» et la crise de la démocratie représentative, Le Débat Τόμος 204-2, εκδ. Gallimard 2019, https://www.cairn-int.info/article_p.php?ID_ARTICLE=E_DEBA_204_0095

33. **HELIN (J.-C.)**, Les Directives « Plans-Programmes » et La Participation Du Public- Les Procédures Du Droit Interne Sont-Elles Conformes Aux Exigences Du Droit Communautaire?, σε Pour un droit commun de l'environnement Mélanges en l'honneur de MICHEL PRIEUR, εκδ. Dalloz 2007
34. **HOULLON, (G.)** Jean Rivero, Démocratie et administration, RFDA Τεύχος 5 εκδ. Dalloz Σεπτέμβριος 2009
35. **HOSTIOU (R.)**, Fascicule 120: Enquêtes Publiques, Jurisclasseur JurisClasseur Collectivités territoriales εκδ. LexisNexis, 10 Μαΐου 2017 (έκδοση τεύχους) – 11 Δεκεμβρίου 2018 (τ. ενημ.) <https://www.lexis360.fr>
36. **HUGLO (C.)**, **LEPAGE (H.)**, Comment adapter le droit de l'environnement aux immenses défis lancés à l'humanité par le changement climatique ? Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel, Τεύχος 80, εκδ. Wolters Kluwer 1er Μαρτίου 2019
37. **JADOT (B.)**, Faire payer au public le « droit » de participation au processus de décision en matière d'environnement ?, Revue Européenne de Droit de l'Environnement, Τεύχος 2, εκδ. Persée 2007, https://www.persee.fr/doc/reden_1283-8446_2007_num_11_2_1941
38. **JANUEL (P.)**, L'Assemblée nationale adapte son règlement, Dalloz Actualité, 09 Ιουλίου 2019 <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/l-assemblee-nationale-adapte-son-reglement#.Xp31bcgzbIU>
39. **JAMAY (F.)**, Fascicule 2440: Principe de Participation, Jurisclasseur Environnement et Développement Durable, εκδ. LexisNexis, 01 Φεβρουαρίου 2016 (έκδοση τεύχους) - 15 Μαΐου 2017 (τ. ενημ.) <https://www.lexis360.fr>
40. **JEGOUZO (Y.)**, La réforme des enquêtes publiques et la mise en oeuvre du principe de participation AJDA Τεύχος 32 εκδ. Dalloz 2010
41. **JOSENDE (L.)**, Urbanisme: contentieux des autorisations d'occupation, Répertoire de contentieux administratif, εκδ. Dalloz Ιανουάριος 2015
42. **KAMAL (M.)**, Le nouveau droit transitoire administratif, Petites affiches Τεύχος 139, εκδ. Lextenso 13/07/2016
43. **LAFERRIERE (F.-J.)**, Dossier 220 La recevabilité des recours, Dalloz professionnels Pratique du contentieux administratif, juin 2018 (synthèse d'actualité : février 2020)
44. **LAVERGNE (B.)**, Fascicule 845 : RESPONSABILITÉ. – Modalités de la réparation, JurisClasseur Administratif, εκδ. LexisNexis Ημερομηνία Τεύχους: 11 Νοεμβρίου 2016 (εκδ. Τεύχους)- 11 Νοεμβρίου 2016 (τ. ενημέρωση),
45. **LINDITCH (F.)**, Contentieux du sourçage : les débuts, La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales, Τεύχος 10-11, εκδ. LexisNexis 12 Μαρτίου 2018, σελ. 2072επ. <https://www.lexis360.fr>
46. **GORDAH (K.)**, L'accès Des Justiciables à La Juridiction Administrative Rapport General, Association Internationale Des Hautes Juridictions Administratives εκδ AIHJA Tunis 1986
47. **MATHIEU (B.)**, La crise de la démocratie représentative : constat et éléments d'explication. Constitutions: revue de droit constitutionnel appliqué, εκδ. Dalloz, 2015
48. **MEIJER (A.)**, Introduction Au Numéro Spécial Sur La Transparence Gouvernementale, Revue Internationale des Sciences Administratives, Τόμος 78 Νούμερο 1, εκδόσεις I.I.S.A. 2012, <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciencesadministratives-2012-1-page-5.htm>

49. **MELLERAY (F.)**, Requiem pour le vice de procédure ? AJDA Τεύχος 22, εκδ. Dalloz 2018
50. **MORIO (C.)**, Démocratie participative locale - Annulation du dispositif de pétition-votation de la ville de Grenoble, Droit Administratif Τεύχος 11 εκδ. LexisNexis Novembre 2018, σγ. 53 <https://www.lexis360.fr>
51. **NOGUELLOU (R.)**, La décision administrative et son destinataire, RFDA Τεύχος 4 εκδ. Dalloz Ιούλιος-Αύγουστος 2013
52. **MONEDIAIRE (G.)**, La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en oeuvre circonspecte, « Participations» Τόμος 1 Νούμερο 1, εκδ. De Boeck Supérieur 2011 <https://www.cairn.info>
53. **PASTOR (J.-M.)**, Contestation d'un acte réglementaire : aboutissement ou révolution?, Dalloz actualité, 24 Μαΐου 2018, www.dalloz.fr
54. **PASTOR (J.-M.)**, Jurisprudence Danthony et régularisation en cours d'instance d'un document d'urbanisme, Dalloz actualité 09 Ιανουαρίου 2018 <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/jurisprudence-danthony-et-regularisation-en-cours-d-instance-d-un-document-d-urbanisme#.XqV0FWgzBIU>
55. **PLESSIX (B.)**, Le droit à l'erreur et le droit au contrôle, RFDA Τεύχος 5ο εκδ. Dalloz 2018
56. **PREBISSY-SCHNALL (C.)**, Présentation des nouvelles directives Marchés approuvées par le Conseil de l'Union européenne le 11 février 2014, Contrats Concurrence Consommation Τεύχος 3, εκδ. LexisNexis Μάρτιος 2014, <https://www.lexis360.fr>
57. **RANNEY (A.)**, (μετάφραση στη γαλλική Isabelle Richet), Referendum et démocratie, Pouvoirs, No 77, 1996 <https://revue-pouvoirs.fr/>
58. **RAYMOND (L.)**, L'agrément des associations de protection de l'environnement, Revue Juridique de l'Environnement Τεύχος 2, εκδόσεις Persée 1995, https://www.persee.fr/docAsPDF/rjenv_0397-0299_1995_num_20_2_3197.pdf
59. **RIOU (C.)**, L'influence des groupes de pression en France et au niveau de l'Union européenne dans l'élaboration de la législation fiscale, Revue française de finances publiques Τεύχος 410, εκδ. Lextenso 2017,
60. **ROBBE (J.)**, De l'intérêt (relatif) de la distinction entre légalité externe et légalité interne, RFDA Τεύχος 1ο εκδ. Dalloz Ιανουάριος-Φεβρουάριος 2018
61. **SAUVE (J.-M.)**, Intervention, Consulter autrement, participer effectivement, Colloque du Conseil d'Etat sur le rapport public 2011, Παρασκευή 20 Ιανουαρίου 2012, <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/consulter-autrement-participer-effectivement>
62. **SEILLER (B.)**, Droit à l'erreur : pour qui?, AJDA Τεύχος 26 εκδ. Dalloz 2018
63. **SION (D.)**, De L'apport de l'enrichissement sans cause au droit des contrats administratifs -Contribution au règlement indemnitaire des situations péri-contractuelles, Thèse, AIX MARSEILLE UNIVERSITE 10-09-2016, <http://www.theses.fr/2016AIXM1062>
64. **SURIN (S.)**, Le pouvoir démocratique et la justice constitutionnelle à l'ère des Nouvelles Technologies : Reconsidération théorique d'un concept juridique en mutation, Revue Internationale des Gouvernements Ouverts, Τόμος 7 εκδ. l'IMODEV 2018, <https://ojs.imodev.org/index.php/RIGO/article/view/246/393>

65. **THOMASSIAN (M.)**, La concertation du public au niveau local : du monologique au dialogique. Le cas des projets de transport, Management international, Τόμος 9 Τεύχος 1 εκδ. HEC Montréal, 2004, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00280234/document>
1. Trudeau (H.), *Légalité Administrative et Environnement: L'Intérêt a Agir des Regroupements de Citoyens au Canada et en France*, Windsor Yearbook of Access to Justice Τόμος 17 εκδ. University of Windsor Faculty of Law 1999, www.heinonline.org
 2. **UNTERMAIER (C.)**, Mot de la Présidente, σε Paula Forteza (παρουσίαση) *Pour une Nouvelle Assemblée Nationale, Les rendez-vous des réformes 2017-2022*, εκδ. Assemblée Nationale 2017, <http://www2.assemblee-nationale.fr/static/reforme-an/democratie/Rapport-1-GT6-democratie.pdf>
 3. **VIDAL-NAQUET (A.)**, Le citoyen co-législateur : quand, comment, pour quels résultats ? σε Michaël Bardin, Marthe Fatin-Rouge Stefanini, Priscilla Jense-Monge, Caterina Severino, (επιμ) *La démocratie connectée : ambitions, enjeux, réalité*, εκδ. Confluence des droits [en ligne]. Aix-en Provence : Droits International, Comparé et européen 2018, https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/1.2.avidalnaquet_ccd5_0.pdf
 4. **WEICHSELBAUM (G.)**, **PHILIPPE (X.)**, Le processus constituant et la Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 : un modèle à suivre? «Maghreb - Machrek » Τεύχος 223-1, εκδ. ESKA 2015, <https://www.cairn.info/revue-maghreb-machrek-2015-1-page-49.htm>
 5. **WELCH (E.)**, La relation entre transparence et participation gouvernementales: étude des gouvernements locaux aux États-Unis, «Revue Internationale des Sciences Administratives », Τόμος 78 Νούμερο 1, εκδόσεις I.I.S.A. 2012, σελ. 115 <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciencesadministratives-2012-1-page-99.htm>

2.4 Γερμανικά

JOHLEN(H.), Die Präklusion auf dem Prüfstand- Zweifel an der Vereinbarkeit des materiellen Einwendungsausschlusses mit dem Europarecht, Natur und Recht Τόμος 37 Τεύχος 08 εκδ., Springer Berlin Heidelberg 2015