ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

Ενιαίο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών 2017-2018

Κατεύθυνση Δημοσίου Δικαίου

ΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΘΕΜΑ:

***Ενιαία και Χωριστή Δικαιοδοσία***

***Ο κλασσικός διάλογος του γαλλικού droit administratif και του αγγλικού πολιτεύματος***

Ονοματεπώνυμο φοιτητή: Σπυριδούλα Πετράτου

Μάθημα: Ευρωπαϊκό και Συγκριτικό Δημόσιο Δίκαιο

Επιβλέπων Καθηγητής: Γ. Γεραπετρίτης

Αθήνα Φεβρουάριος 2018

**Περιεχόμενα**

**Ι. Εισαγωγή……………………………………………………………………………………………..3**

**ΙΙ. Δικαιοδοσία………………………………………………………………………………………….3**

**ΙΙ1**. **Έννοια………………………………………………………………………………………………3**

**II2. Πρωτοτυπικές Μορφές Εμφάνισης…………………………………………………………….....4**

**ΙΙΙ. Ιστορική επισκόπηση της διαμόρφωσης των βασικών προτύπων……………………………...4**

**ΙΙΙ1. Η διακριτή διοικητική δικαιοδοσία στη Γαλλία………………………………………………..5**

**ΙΙΙ2. Η ενιαία δικαιοδοσία στη Μεγάλη Βρετανία……………………………………………………6**

**IV. Rule of Law…………………………………………………………………………………………8**

**IV1. Η διδασκαλία του Dicey για τον Rule of Law…………………………………………………...8**

**IV2. Αξιολόγηση των εκδοχών του** **Dicey για τον Rule of Law……………………………………..9**

**IV3. ΟΙ εκδοχές του Rule of Law στη σύγχρονη θεωρία……………………………………………10**

**V. Διοικητική Δικαιοσύνη…………………………………………………………………………….12**

**V1. Administrative Tribunals** – **Administrative Court……………………………………………..12**

**V2. Application for Judicial Review………………………………………………………………….15**

**V2i. Διαμόρφωση – Θεμελίωση………………………………………………………………………15**

**V2ii. Βάσεις της** **Application for Judicial Review – Διαδικασία…………………………………...17**

**VI. Αρχές του Διοικητικού Δικαίου…………………………………………………………………22**

**VI1. Αρχή της Δικαιολογημένης Εμπιστοσύνης του Ιδιώτη………………………………………22**

**VI2. Αρχή της Αναλογικότητας………………………………………………………………………22**

**VI3. Αρχή της Αιτιολογίας των Διοικητικών Πράξεων………………………………………….....23**

**VII: Συμπέρασμα……………………………………………………………………………………...24**

**Βιβλιογραφία…………………………………………………………………………………………..26**

**Αγγλικό Σύστημα Ενιαίας Δικαιοδοσίας:**

**Προσεγγίζοντας τις Ηπειρωτικές Δομές Διοικητικού Δικαίου**

**και Διοικητικής Δικαιοσύνης**

**Ι. Εισαγωγή**

Η παρούσα μελέτη έχει ως κεντρική προβληματική τη σύγκριση μεταξύ ενιαίας και χωριστής δικαιοδοσίας, όπως αναπτύχθηκαν και επικράτησαν στην Αγγλία και τη Γαλλία αντιστοίχως. Η μελέτη θα επικεντρωθεί στο αγγλικό πρότυπο ενιαίας δικαιοδοσίας. Στόχος της παρούσας προσέγγισης είναι να διαφανεί η δυναμική σύγκλισης των συγκρινόμενων συστημάτων. Συγκεκριμένα θα αναπτυχθούν τα σημεία, στα οποία παρατηρείται υποχώρηση του αγγλικού προτύπου ενιαίας δικαιοδοσίας, και οι εξελίξεις, που επιτρέπουν το συμπέρασμα, ότι το αγγλικό νομικό σύστημα προσεγγίζει έννοιες παραδοσιακά κατατασσόμενες στο οπλοστάσιο του ηπειρωτικού διοικητικού δικαίου.

**ΙΙ. Δικαιοδοσία**

**II1. Έννοια**

Η δικαιοδοσία, ευρέως νοούμενη, συνδέεται με την εξουσία των οργάνων του κράτους προς απονομή δικαιοσύνης εντός ορισμένης έννομης τάξης.[[1]](#footnote-2) Στενώς νοούμενη η δικαιοδοσία άπτεται της δικαστικής εξουσίας, που ασκείται από συγκεκριμένη κατηγορία δικαστηρίων προς επίλυση συγκεκριμένων κατηγοριών διαφορών. Υπό την εκδοχή αυτή, στην εν λόγω έννοια εμφωλεύουν αφενός οι δικαιοδοτικοί κλάδοι, που επιλαμβάνονται της επίλυσης ορισμένων κατηγοριών διαφορών και αφετέρου οι προβλεπόμενοι βαθμοί κρίσης μίας διαφοράς εντός του δικαιοδοτικού κλάδου, όπου ανήκει.[[2]](#footnote-3)

Η δικαιοδοσία, νοούμενη ως διαίρεση δικαιοδοτικών κλάδων, αναλύεται περαιτέρω σε δικαιοδοσία υπό ουσιαστική και οργανική έποψη. Η πρώτη ασχολείται με τη διαίρεση των διαφορών σε κατηγορίες (πολιτική, ποινική και διοικητική δικαιοδοσία), ενώ η δεύτερη αφορά το σύνολο των δικαστηρίων, τα οποία επιλαμβάνονται των επιμέρους κατηγοριών νομικών διαφορών.[[3]](#footnote-4) Η οργανική διαίρεση της δικαιοδοσίας αποτυπώνεται στην έννομη τάξη μέσω δύο κατά βάση χαρακτηριστικών. Πρώτον οι αποφάσεις, που εκδίδονται από δικαστήρια ορισμένου δικαιοδοτικού κλάδου ελέγχονται από ιδιαίτερο Ανώτατο Δικαστήριο. Δεύτερον τα δικαστήρια, που συγκροτούν το δικαιοδοτικό σώμα διακριτών δικαιοδοσιών παραμένουν δικονομικά αποσυνδεδεμένα. Επομένως, τα δικαστήριο που κρίνει εαυτό αναρμόδιο, ελλείψει δικαιοδοσίας, να επιλύσει ορισμένη διαφορά, αδυνατεί να την παραπέμψει προς επίλυση σε δικαστήριο διακριτού δικαιοδοτικού κλάδου. Από την άποψη αυτή είναι σαφής η διάκριση μεταξύ δικαιοδοσίας και αρμοδιότητας. Η έλλειψη της τελευταίας συνεφέλκεται την υποχρέωση του αναρμόδιου δικαστηρίου να παραπέμψει την επίλυση της διαφοράς στο αρμόδιο. Αντιθέτως η έλλειψη δικαιοδοσίας συνέπεται την απόρριψη του αιτήματος παροχής δικαστικής προστασίας ως απαράδεκτου. Μόνο υπό το προπεριγραφέν σχήμα γίνεται δεκτό, ότι λειτουργούν περισσότεροι δικαιοδοτικοί κλάδοι, δικονομικά αυτοτελείς και άρα διαπιστώνεται η ύπαρξη διακριτών δικαιοδοσιών.[[4]](#footnote-5)

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η σύζευξη μεταξύ ουσιαστικής και οργανικής δικαιοδοσίας δεν είναι αναγκαία. Δεν είναι, εν πολλοίς, απαραίτητο οι διαφορές, που ανήκουν σε ορισμένη δικαιοδοσία, από ουσιαστική άποψη, να εκδικάζονται από δικαστήρια, που συγκροτούν αυτοτελή δικαιοδοσία υπό οργανική θεώρηση. Χαρακτηριστική είναι η υπαγωγή των ποινικών και πολιτικών διαφορών στην ελληνική έννομη τάξη σε δικαστήρια, που ανήκουν στον ίδιο δικαιοδοτικό κλάδο, υπαγόμενα στο ίδιο ανώτατο δικαστήριο.

**II2. Πρωτοτυπικές Μορφές Εμφάνισης**

Ιστορικά διαμορφώθηκαν τρία διακριτά δικονομικά συστήματα ως προς την υπαγωγή των διοικητικών διαφορών στη δικαιοσύνη. Πρόκειται για το σύστημα των διακριτών δικαιοδοσιών, το σύστημα της ενιαίας δικαιοδοσίας και τα μεικτά συστήματα.[[5]](#footnote-6)

Το σύστημα διακριτών δικαιοδοσιών χαρακτηρίζεται από την υπαγωγή των διοικητικών διαφορών σε διακριτό δικαιοδοτικό κλάδο, ο οποίος σύμφωνα με όσα σημειώθηκαν παραπάνω χαρακτηρίζεται από δικονομική ανεξαρτησία (οργανική και λειτουργική αυτοτέλεια) και διαφορετικό ανώτατο δικαστήριο. Πυρήνας του δυαδισμού είναι η διάκριση μεταξύ δημοσίου (διοικητικού) και ιδιωτικού δικαίου. Η αυτονόμηση του πρώτου οδήγησε στην ανάγκη κρίσης των σχετικών διαφορών από εξειδικευμένα δικαστήρια. Το σύστημα της ενιαίας δικαιοδοσίας διαφέρει ουσιωδώς από το δυαδικό σύστημα. Εν προκειμένω οι «διοικητικές διαφορές»[[6]](#footnote-7) δεν εκδικάζονται από ξεχωριστό δικαιοδοτικό κλάδο. Αντιθέτως, η δικαιοδοσία των δικαστηρίων εσωτερικά είναι αδιαίρετη. Η παραπάνω δομή συνδέεται ουσιαστικά με την αναγνώριση ενός ενιαίου δικαίου, το οποίο διέπει αδιακρίτως τόσο τις διαφορές μεταξύ ιδιωτών όσο και τις διαφορές μεταξύ κράτους και ιδιωτών. Υπό την εκδοχή αυτή, η υπαγωγή ορισμένης κατηγορίας διαφορών σε ιδιαίτερο δικαιοδοτικό κλάδο με μόνο κριτήριο την ιδιότητα ενός διαδίκου, του κράτους, δε θα συνιστούσε παρά αδικαιολόγητη προνομιακή μεταχείριση της διοίκησης. Τελευταία κατηγορία συνιστούν τα μεικτά συστήματα, τα οποία υπάγουν τμήμα των διοικητικών διαφορών σε ιδιαίτερο δικαιοδοτικό κλάδο, ενώ οι υπόλοιπες διοικητικές διαφορές εκδικάζονται από τα τακτικά δικαστήρια. Ο έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων και παραλείψεων της διοίκησης υπάγεται καταρχήν σε διοικητικά δικαστήρια, ενώ οι ουσιαστικές διοικητικές διαφορές υπάγονται στα κοινά δικαστήρια. Συνήθως η παραπάνω διάρθρωση της διοικητικής δικαιοδοσίας δεν συνιστά παρά μία μεταβατική φάση προς την διαμόρφωση αμιγούς συστήματος διακριτής δικαιοδοσία. [[7]](#footnote-8) Παρόλα αυτά υπάρχουν και έννομες τάξεις, στις οποίες το μεικτό σύστημα συνιστά σταθερή επιλογή.[[8]](#footnote-9)

**ΙΙΙ. Ιστορική επισκόπηση της διαμόρφωσης των βασικών προτύπων**

Αναγκαίο προστάδιο της κατανόησης των διαφορετικών συστημάτων δικαιοδοσίας συνιστά η ιστορική προσέγγιση της διαμόρφωσης των συγκρινόμενων θεσμών. Κύριους σταθμούς στο παραπάνω εγχείρημα συνιστούν η Γαλλία και η Αγγλία, δεδομένου, ότι αμφότερες αποτέλεσαν, λόγω των ιδιαίτερων ιστορικών τους χαρακτηριστικών, τη μήτρα γονιμοποίησης των βασικών αντιπαραβαλλόμενων συστημάτων, ήτοι της χωριστής και ενιαίας δικαιοδοσίας αντιστοίχως.[[9]](#footnote-10)

**ΙΙΙ1. Η διακριτή διοικητική δικαιοδοσία στη Γαλλία**

Η Γαλλία αποτέλεσε το κέντρο των βασικών εξελίξεων στον τομέα του δημοσίου δικαίου στην Ηπειρωτική Ευρώπη. Πριν από την Επανάσταση του 1789 λειτουργούσαν στη Γαλλία ως ανώτατα δικαστήρια τα «Παρλεμεντς». Εντός των αρμοδιοτήτων τους ήταν, πέρα από την εκδίκαση εφέσεων επί των αποφάσεων κατώτερων δικαστηρίων, και η άσκηση νομοθετικής και διοικητικής εξουσίας. Αντιστοίχως δικαστικό έργο ασκούσαν από την πλευρά τους και οι τοπικοί διοικητικές των διαφόρων περιφερειών. Υποστηρίζεται, μάλιστα, ότι αυτό, που χαρακτηρίζει την πορεία προς την κατοχύρωση της απόλυτης κυριαρχίας στη Γαλλία του 17ου και 18ου αι. ήταν η αντιπαλότητα μεταξύ των δύο παραπάνω φορέων εξουσίας.[[10]](#footnote-11) Είναι σαφές, λοιπόν, σύμφωνα με τα παραπάνω, ότι στην προεπαναστατική Γαλλία παρατηρούνταν μία απόλυτη σύγχυση λειτουργιών και αρμοδιοτήτων. Με την επικράτηση της επανάστασης το τοπίο άλλαξε πλήρως. Η νέα διοίκηση δεν εμπιστευόταν ούτε τα τακτικά δικαστήρια, τα οποία παρέμεναν υπό τον έλεγχο του παλαιού καθεστώτος,[[11]](#footnote-12) αλλά ούτε και τα διοικητικά δικαστήρια, τα οποία εξεδήλωναν εμφανώς την τάση να επεκτείνουν τη δράση τους και στην άσκηση διοικητικών αρμοδιοτήτων. Η μοναδική μορφή ελέγχου της διοίκησης που θεωρήθηκε συμβατή με τη διάκριση των λειτουργιών- στην ουσία τη θωράκιση της διοικητικής από τη δικαστική εξουσία- ήταν ο διοικητικός αυτοέλεγχος με τη μορφή του ιεραρχικού ελέγχου νομιμότητας. Η αρμοδιότητα δε, επίλυσης των διοικητικών διαφορών παρακρατήθηκε από τον Αρχηγό του κράτους. Στην πραγματικότητα οι Υπουργοί επικουρούμενοι από το ΣτΕ, το οποίο ιδρύθηκε με το Σύνταγμα του έτους VIII, επέλυαν τις διοικητικές διαφορές. Σε τοπικό, δε, επίπεδο των σχετικών διαφορών επιλαμβάνονταν τα Νομαρχιακά Συμβούλια, τα οποία ιδρύθηκαν με νόμο του ίδιου έτους.

Η παραπάνω θεώρηση, κατά την οποία η επίλυση των διοικητικών διαφορών στοιχειοθετεί διοικητική λειτουργία, οδήγησε μακροπρόθεσμα στη δημιουργία διακριτού δικαιοδοτικού κλάδου, του κλάδου των διοικητικών δικαστηρίων. Η ανάθεση της επίλυσης των σχετικών διαφορών σε διοικητικά όργανα, οιονεί ανεξάρτητα- αποδεσμευμένα από την ενεργό διοίκηση- αποτέλεσε, εν πολλοίς το πρόσφορο έδαφος ανάπτυξης ενός ιδιαίτερου κλάδου δικαίου, του διοικητικού δικαίου. Όταν επομένως, ο έλεγχος της διοίκησης αποσυνδέθηκε από την ίδια και ανατέθηκε σε δικαστήρια, ήταν ξεκάθαρο, ότι τα δικαστήρια αυτά όφειλαν να εφαρμόσουν ιδιαίτερο δίκαιο για την επίλυση των διοικητικών διαφορών και ως εκ τούτου όφειλαν να είναι εξειδικευμένα.[[12]](#footnote-13)

Η μετάβαση από τον διοικητικό αυτοέλεγχο στον δικαστικό έλεγχο της διοίκησης έγινε στη Γαλλία με το νόμο της 24ης Μαΐου 1872, με τον οποίο ορίστηκε, ότι η επίλυση των διοικητικών διαφορών θα εξακολουθούσε να υπάγεται στη δικαιοδοσία των Νομαρχιακών Συμβουλίων και του Συμβουλίου της Επικρατείας, ωστόσο στο εξής οι αποφάσεις θα εκδίδονταν απευθείας στο όνομά τους, θα ήταν άμεσα εκτελεστές και θα διέφευγαν τον έλεγχο του Υπουργού. Τα ως άνω όργανα έτσι στην ουσία αποσυνδέθηκαν λειτουργικά από τη διοίκηση με αποτέλεσμα να λειτουργούν στο εξής υπό καθεστώς δικονομικών εγγυήσεων. Η παραπάνω εξέλιξη σηματοδοτεί μία σημαντική θεσμική μεταβολή προς την κατεύθυνση της δημιουργίας διοικητικών δικαστηρίων.[[13]](#footnote-14) Σημαντική σχετικά είναι η απόφαση Cadot της 13ης Δεκεμβρίου 1889, στην οποία το Conseil d’Etat απομακρύνθηκε από τη θεωρία του Υπουργού – Δικαστή και αναγνώρισε εαυτό ως δικαστή του κοινού δικαίου επί των διοικητικών διαφορών. Στο εξής οι διαφορές από διοικητικές πράξεις θα υπάγονταν απευθείας στο Conseil d’Etat, χωρίς να απαιτείται η προηγούμενη σε πρώτο βαθμό εμπλοκή του Υπουργού, με την εξαίρεση των περιπτώσεων κατά τις οποίες ο νόμος προέβλεπε την υποχρεωτική άσκηση διοικητικής προσφυγής πριν από την προσφυγή στη δικαιοσύνη.[[14]](#footnote-15)

Σταθμό, δε, προς την κατεύθυνση της διάκρισης των διοικητικών διαφορών από τις αστικές διαφορές αποτέλεσε η απόφαση Blanco του Tribunal des Conflits της 8ης Φεβρουαρίου 1873, η οποία αναγνώρισε ότι οι κανόνες του Αστικού Κώδικα δεν είναι δυνατόν να εφαρμοστούν στις διοικητικές διαφορές. Στο διοικητικό δικαστή, δε, επαφίεται η διαμόρφωση των κατάλληλων αυτών κανόνων, οι οποίοι, εν πολλοίς, συγκροτούν το σώμα του διοικητικού δικαίου.[[15]](#footnote-16)

Από το σημείο αυτό και έπειτα ανευρίσκονται δύο ακόμη σημαντικές εξελίξεις προς την κατεύθυνση της διαμόρφωσης ενός ολοκληρωμένου συστήματος διοικητικής δικαιοσύνης. Πρώτο σταθμό συνιστούν τα διατάγματα της 6ης και 26ης Σεπτεμβρίου 1926, τα οποία τροποποίησαν την έως τότε οργάνωση των διοικητικών δικαστηρίων. Τα έως τότε λειτουργούντα Νομαρχιακά Συμβούλια αντικαταστάθηκαν από Διανομαρχιακά Συμβούλια, στη δικαιοδοσία των οποίων υπήχθησαν περισσότερες κατηγορίες διοικητικών διαφορών. Η σημαντικότερη, όμως, εξέλιξη προς την κατεύθυνση της οργανικής απεξάρτησης των Συμβουλίων από τη διοικητική ιεραρχία και την αναγνώριση πλήρους προσωπικής ανεξαρτησίας των μελών τους έλαβε χώρα με το διάταγμα της 30ης Σεπτεμβρίου 1953, οπότε τα Διανομαρχιακά Συμβούλια αναγνωρίστηκαν ως αυτοτελής κλάδος διοικητικής δικαιοσύνης, μετονομαζόμενα σε Διοικητικά Δικαστήρια γενικής πια αρμοδιότητας. Σημαντικό είναι, τέλος, να αναφερθεί, ότι μόλις το 1980 το Γαλλικό Συνταγματικό Δικαστήριο εκφράστηκε ρητά υπέρ της συνταγματικής κατοχύρωσης της θεσμικής ανεξαρτησίας της διοικητικής δικαιοσύνης, κρίνοντας, ότι ο νόμος του 1872, ο οποίος κατοχύρωσε τη θεσμική ανεξαρτησία του Συμβουλίου της Επικρατείας αποτυπώνει μία θεμελιώδη αρχή συνταγματικής περιωπής, απορρέουσα από το προοίμιο του Συντάγματος του 1946, τη συνταγματική ισχύ του οποίου αναγνωρίζει το προοίμιο του Συντάγματος του 1958.[[16]](#footnote-17)

Αυτό που διαφαίνεται από την παραπάνω ανάπτυξη είναι, ότι η ανάθεση της αρμοδιότητας επίλυσης των διοικητικών διαφορών στη διοίκηση δημιούργησε στην πραγματικότητα τις προϋποθέσεις ανάπτυξης του διοικητικού δικαίου, ως ιδιαίτερου κλάδου δικαίου, και της υπαγωγής των διοικητικών διαφορών σε ιδιαίτερο δικαιοδοτικό κλάδο, τον κλάδο των διοικητικών δικαστηρίων. Είναι χαρακτηριστικό, δε, ότι αυτό που ξεκίνησε ως ανεξαρτησία της διοίκησης από τη δικαιοσύνη, κατέληξε στη δημιουργία ενός ιδιαίτερου δικαιοδοτικού κλάδου, επιφορτισμένου με τη διαμόρφωση ενός αυτοτελούς σώματος κανόνων δικαίου.[[17]](#footnote-18)

**ΙΙΙ2. Η ενιαία δικαιοδοσία στη Μεγάλη Βρετανία**

Η ιστορική εξέλιξη των θεσμών παρουσιάζεται εντελώς διαφορετική στην Αγγλία. Από την κατοχύρωση της κυριαρχίας των Νορμανδών και έπειτα, άρχισαν να εγκαθιδρύονται στη Βρετανία τοπικές διοικήσεις υπό κεντρικό χαλαρό έλεγχο[[18]](#footnote-19). Από τις αρχές του 12ου αι. αποστέλλονταν στις τοπικές επαρχίες διοικητές, οι οποίοι πέραν των διοικητικών τους αρμοδιοτήτων ήταν επιφορτισμένοι με την επίλυση ιδιωτικών διαφορών. Στις τοπικές περιφέρειες εδράζονταν και τα τοπικά δικαστήρια, τα County Courts, τα οποία για την επίλυση των διαφορών, που επιλαμβάνονταν, εφάρμοζαν τους νόμους που εξέδιδε ο Βασιλιάς.

Ο Ερρίκος ο Β’ εισήγαγε, εν συνεχεία, διαδικασίες για την επίλυση των αναφυόμενων διαφορών από ορκωτά δικαστήρια, στα οποία προήδρευαν απεσταλμένοι από το Βασιλιά δικαστές, ενώ κατά τα λοιπά κεντρικά ελεγχόμενοι διοικητές ασκούσαν στο όνομα του Βασιλιά τόσο δικαστικές όσο και διοικητικές αρμοδιότητες, έχοντας εξουσία όχι μόνο για την εκδίκαση ιδιωτικών διαφορών αλλά και για τον κολασμό συγκεκριμένων ποινικών αδικημάτων. Είναι σημαντικό να σημειωθεί, ότι στην παρούσα ιστορική συγκυρία η δράση της διοίκησης, ως τέτοιας, ήταν εξαιρετικά περιορισμένη. Στην πραγματικότητα η διοίκηση περιοριζόταν στη διασφάλιση της δημόσιας τάξης, της εσωτερικής κυριαρχίας του Βασιλιά και στη συλλογή των φόρων. Και η ίδια η επίλυση των ιδιωτικών διαφορών εκλαμβανόταν, άλλωστε, ως μέτρο διαφύλαξης της εσωτερικής τάξης.[[19]](#footnote-20)

Από τις αρχές του 13ου αι. άρχισε να κατοχυρώνεται σταδιακά ο διαχωρισμός της διοίκησης από τη δικαιοσύνη, ο οποίος ολοκληρώθηκε στα τέλη του ίδιου αι. υπό τη βασιλεία του Ερρίκου του Γ΄. Ο παραπάνω διαχωρισμός εμπεδώθηκε πλήρως ήδη στη διάρκεια του Μεσαίωνα, με αποτέλεσμα η διοίκηση να υπάγεται κανονικά σε όλο το χρονικό αυτό διάστημα ως διάδικος στα τακτικά δικαστήρια, δίχως μάλιστα να απαιτείται έγκριση από πλευράς του Βασιλιά. Η υπαγωγή αυτή αφορούσε, βέβαια, αποκλειστικά έννομες σχέσεις διεπόμενες από το ιδιωτικό δίκαιο, στις οποίες εμπλεκόταν η διοίκηση. Όπως προειπώθηκε, άλλωστε, στο βρετανικό πολιτικό σύστημα ο ρόλος της διοίκησης ήταν εξαιρετικά περιορισμένος.[[20]](#footnote-21)

Ο φεουδαρχικός χαρακτήρας της αγγλικής κοινωνίας σε συνδυασμό με τη βραδεία αλλά σταθερή διαμόρφωση ενός κεντρικού κράτους, δομημένου γύρω από τον προσωποπαγή θεσμό του Βασιλιά, και αργότερα γύρω από τη θεμελιώδη αρχή της κυριαρχίας του Κοινοβουλίου,[[21]](#footnote-22) δεν ευνόησε την ανάπτυξη μίας ιεραρχικά δομημένης διοίκησης με τις αυτονόητες συνέπειες, που είχε αυτή η εξέλιξη στη δημιουργία και παγιοποίηση ενός αυτοτελούς δικαιικού κλάδου, κατάλληλου για την επίλυση μίας ιδιαίτερης κατηγορίας διαφορών, των διοικητικών διαφορών.[[22]](#footnote-23)

Η επικράτηση του συστήματος της ενιαίας δικαιοδοσίας στην Αγγλία, ως χαρακτηριστικού άμεσα συναρτώμενου με το βρετανικό πολίτευμα, σχετίζεται έντονα με τον τρόπο διαμόρφωσης του δικαίου στη χώρα αυτή, ενός δικαίου που καταρχήν δεν θεσπίζεται από το νομοθετικό σώμα, αλλά αναπτύσσεται από τα δικαστήρια, τα οποία επιλύοντας νομικές διαφορές ανευρίσκουν τις αρχές, που ενυπάρχουν στο δίκαιο.[[23]](#footnote-24) Το δίκαιο αυτό αποκαλείται common law και, εν πολλοίς, εκπορεύεται από την αρχή της δέσμευσης από τις προηγούμενες δικαστικές αποφάσεις (binding precedent) [[24]](#footnote-25). Η ίδια αρχή ακολουθήθηκε αργότερα και όσον αφορά την εφαρμογή της νομοθεσίας, που θέσπιζε ο Βασιλιάς ή το Συμβούλιό του. Στο βαθμό, που η τελευταία έχρηζε ερμηνείας ή συμπλήρωσης επιστρατευόταν πλήρως η αρχή του δικαστικού προηγούμενου. Η δεσμευτικότητα του δικαστικού προηγούμενου παγιώθηκε στη Βρετανία τον 17ο αι, οπότε η ανάληψη νομικών καθηκόντων από επαγγελματίες νομικούς και η καταγραφή των δικαστικών αποφάσεων επέτρεψαν την εδραίωση της πεποίθησης, ότι οι προηγούμενες δικαστικές αποφάσεις είναι πλήρως δεσμευτικές.[[25]](#footnote-26)

Το κοινό δίκαιο, το οποίο εννοιολογικά αντικατοπτρίζει το δίκαιο, που εφαρμόζεται αδιακρίτως έναντι πάντων, έθεσε στην ουσία τα θεμέλια για τη διαμόρφωση μίας άλλης βασικής συνιστώσας του βρετανικού νομικού συστήματος, του Rule of Law. Βασική παράμετρος της αρχής αυτής είναι, ότι τόσο οι πολίτες όσο και η δημόσια διοίκηση υπόκεινται χωρίς οποιαδήποτε εξαίρεση στο ίδιο σώμα ουσιαστικών και διαδικαστικών κανόνων δικαίου. Το κοινό δίκαιο επιβάλλει κατ’ ανάγκη και ενιαία δικαιοδοσία, προκειμένου να διασφαλίζεται δικονομικά η θεμελιώδης αρχή της ίσης μεταχείρισης όλων των παραγόντων της δίκης, ούσης αδιάφορης της τυχόν ιδιαίτερης ιδιότητας των διαδίκων. Όπως αναφέρθηκε συνοπτικά και στο πρώτο τμήμα της παρούσας μελέτης, η βασική συλλογιστική πίσω από την σθεναρή υποστήριξη της αρχής της ενιαίας δικαιοδοσίας είναι, ότι όσο υπάρχει ένα ενιαίο ουσιαστικό δίκαιο, το κοινό δίκαιο, ως ιστορική κατάκτηση της νομολογιακής διάπλασης του δικαίου, δεν μπορεί να νοηθεί η δημιουργία διακριτών δικαιοδοτικών κλάδων, που θα κληθούν να το εφαρμόσουν. Πολλώ δε μάλλον δεν μπορεί να νοηθεί η δημιουργία διακριτού δικαιοδοτικού κλάδου, στον οποίο θα υπάγονται διαφορές με μόνο κριτήριο τη φύση ενός εκ των δύο διαδίκων. Όσο δεν αμφισβητείται η υπαγωγή της διοίκησης στο κοινό δίκαιο, δεν μπορεί να τεθεί ζήτημα διαχωρισμού των δικαιοδοσιών.[[26]](#footnote-27)

**IV. Rule of Law**

**IV1. Η διδασκαλία του Dicey για τον Rule of Law**

Η παραπάνω αδρή ιστορική σκιαγράφηση της πορείας εδραίωσης του common law και της ενιαίας δικαιοδοσίας στην Βρετανία επιτρέπουν την κατανόηση των εκδοχών, που έδωσε ο Dicey στον Rule of Law, η επίκληση του οποίου αποτέλεσε την βασική συνταγματικής τάξης τροχοπέδη προς την αναγνώριση του διοικητικού δικαίου στη Βρετανία, με αποτέλεσμα να αποκρούεται και η δυνατότητα υπαγωγής των διαφορών, που ανέκυπταν από τις έννομες σχέσεις του κράτους με τους ιδιώτες σε ιδιαίτερη δικαιοδοσία.

Σύμφωνα με τον Dicey, λοιπόν, ο Rule of Law, ως χαρακτηριστικό του βρετανικού Συντάγματος σημαίνει πρώτον, ότι κανένας δεν μπορεί να τιμωρηθεί ή να υποστεί ζημία στο σώμα ή τα αγαθά του, χωρίς να υπάρχει ειδικός νόμος που να απαγορεύει τη συμπεριφορά του. Υπό την έννοια αυτή η εν λόγω συνταγματική αρχή υποδηλώνει την απόλυτη κυριαρχία του νόμου και, ως εκ τούτου, αντίκειται σε οποιοδήποτε σύστημα επιτρέπει την ανάπτυξη αυθαίρετης δράσης από πλευράς της εκτελεστικής εξουσίας, όπως και την δράση της τελευταίας κατά διακριτική ευχέρεια. Ο Rule of Law, ωστόσο, δεν περιορίζεται στην παραδοχή, ότι κανένας δεν υπέρκειται του νόμου. Περαιτέρω εκδοχή του συνιστά η παραδοχή, ότι στο πλαίσιο της βρετανικής έννομης τάξης οποιοσδήποτε ανεξάρτητα από την ιδιότητά του ως απλού πολίτη ή δημόσιου αξιωματούχου υπόκειται στο κοινό δίκαιο και τη δικαιοδοσία των κοινών δικαστηρίων. Η υπαγωγή όλων στο κοινό δίκαιο και συνακόλουθα το σύστημα της ενιαίας δικαιοδοσίας, συνιστούν στη Βρετανία τις αναγκαίες συνεπαγωγές της αρχής της νομικής ισότητας.[[27]](#footnote-28) Τρίτον ο Rule of Law σημαίνει, ότι στην Αγγλία οι γενικές αρχές του Συντάγματος, όπως το δικαίωμα στην προσωπική ελευθερία ή το δικαίωμα στη δημόσια συνάθροιση, συνάγονται από τις δικαστικές αποφάσεις, οι οποίες καθορίζουν τα δικαιώματα των ιδιωτών σε συγκεκριμένες υποθέσεις. Οι παραπάνω αρχές δεν αντλούν, εν πολλοίς, την ισχύ τους από τις τυπικές εγγυήσεις ενός συνταγματικού χάρτη, όπως συμβαίνει σε έννομες τάξεις της ηπειρωτικής Ευρώπης.[[28]](#footnote-29) Αντιθέτως, το Σύνταγμα στη Βρετανία είναι στην πραγματικότητα το αποτέλεσμα του κοινού δικαίου. Έτσι τα δικαιώματα των ιδιωτών διασφαλίζονται, όχι από τις εγγυήσεις ενός επίσημου κειμένου, αλλά από τα ένδικα βοηθήματα του ιδιωτικού δικαίου, που παραμένουν στη διάθεση οποιουδήποτε, είτε προσβληθεί από ιδιώτη είτε από κρατικό όργανο και τη δυνατότητα των δικαστηρίων να εφαρμόσουν και διαπλάσουν το κοινό δίκαιο.[[29]](#footnote-30)

**IV2. Αξιολόγηση των εκδοχών του** **Dicey για τον Rule of Law**

Οι παραπάνω εκδοχές του Rule of Law υφίστανται κριτική σήμερα. Για τους σκοπούς της παρούσας ανάπτυξης θα παρατεθούν επιχειρήματα ενάντια στη συγκεκριμένη νοηματοδότηση από τονDicey των δύο πρώτων εκδοχών της Κυριαρχίας του Νόμου, με την επίκληση των οποίων το διοικητικό δίκαιο και η διοικητική δικαιοσύνη θεωρήθηκαν ασυμβίβαστες έννοιες με τον συνταγματικό χάρτη της Βρετανίας.

Καταρχάς, αν ο Rule of Law,per se, αντίκειται στην δράση της εκτελεστικής εξουσίας κατά διακριτική ευχέρεια, τότε κανένα σύγχρονο Σύνταγμα δεν συμβιβάζεται με την εν λόγω συνταγματική αρχή. Η αναγνώριση διακριτικής ευχέρειας στη διοίκηση είναι αναπόφευκτη σήμερα, δεδομένου ότι το σύγχρονο κράτος ρυθμίζει πληθώρα ζητημάτων, τα οποία, εν πολλοίς, συσχετίζονται με την οικονομία και την άσκηση κοινωνικής πολιτικής.[[30]](#footnote-31) Η κρατική παρέμβαση σε τέτοια έκταση θα θεωρούνταν από τον Dicey αυθαίρετη δράση, δεδομένου ότι εκείνος συσχετίζει απαρέγκλιτα τη διακριτική ευχέρεια με την αυθαίρετη εξουσία.[[31]](#footnote-32) Είναι, όμως, αναπόσπαστο τμήμα της άσκησης πολιτικής στο πλαίσιο οποιασδήποτε σύγχρονης δημοκρατίας.[[32]](#footnote-33) Η σύγχρονη εκδοχή της κυριαρχίας του νόμου εντοπίζεται, εν πολλοίς, όχι στην εξαντλητική ρύθμιση των ζητημάτων από το Κοινοβούλιο, αλλά κυρίως στη δράση της εκτελεστικής εξουσίας, όταν ενεργεί κατά διακριτική ευχέρεια, εντός των ορίων που έθεσε ο νομοθέτης.[[33]](#footnote-34)

Η δεύτερη σημασία του Rule of Law, η γενική αρχή της νομικής ισότητας, η οποία εξειδικεύεται από την ίση υπαγωγή όλων στο κοινό δίκαιο, το οποίο εφαρμόζεται από τα κοινά δικαστήρια, εμπόδισε την ορθή κατανόηση του ρόλου του διοικητικού δικαίου στο πλαίσιο ορισμένης έννομης τάξης. Το διοικητικό δίκαιο υφίσταται, διότι οι σχέσεις που αναπτύσσονται ανάμεσα στη διοίκηση και τους πολίτες δεν μπορούν να εξομοιωθούν με τις νομικές σχέσεις, που συνάπτονται μεταξύ ιδιωτών, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατόν να εφαρμόζεται στις πρώτες το ιδιωτικό δίκαιο. Η εν τοις πράγμασι ανώτερη θέση του κράτους έναντι των διοικουμένων απαιτεί την εφαρμογή ενός ιδιαίτερου σώματος κανόνων στις μεταξύ τους σχέσεις. Το τελευταίο, κατοχυρώνοντας τα δικαιώματα των διοικουμένων και σκιαγραφώντας το πλαίσιο εντός του οποίου η διοίκηση δύναται να δρα νόμιμα, κατοχυρώνει τον πολίτη ενάντια στην αυθαίρετη άσκηση της εξουσίας. Τα διοικητικά δικαστήρια στην ηπειρωτική Ευρώπη προστατεύουν, συνεπώς, τον πολίτη ενάντια στην παρανομία της διοίκησης.[[34]](#footnote-35) Σύμφωνα με τις σκέψεις αυτές, τα χαρακτηριστικά, που αποδίδει οDicey στο διοικητικό δίκαιο, και τα οποία το καθιστούν ασυμβίβαστο με την έννομη τάξη της Βρετανίας, ήτοι η διακριτότητα του δημοσίου δικαίου, το οποίο δεν συνιστά παρά σύνολο κανόνων, που παρέχουν ειδικές εξουσίες, προνόμια και ασυλίες στους δημόσιους αξιωματούχους[[35]](#footnote-36), και η παραδοχή, ότι το δημόσιο δίκαιο στηρίζεται σε δικαιικές αρχές διαφορετικές από τις αρχές του κοινού δικαίου[[36]](#footnote-37), με αποτέλεσμα να μην ανταποκρίνεται στη συνταγματική δόμηση της αγγλικής έννομης τάξης, στηρίζονται σε επισφαλείς προκείμενες. Πρώτον, όπως προειπώθηκε, το δημόσιο δίκαιο δεν αποτελεί το σώμα κανόνων, που παρουσιάζει ο Dicey. Δεύτερον οι αρχές του δημοσίου δικαίου διαφοροποιούνται πράγματι από τις αρχές του ιδιωτικού δικαίου. Η παραδοχή, όμως, αυτή δεν αποξενώνει τις πρώτες από το συνταγματικό περίβλημα μίας έννομης τάξης. Οι παραδοχές του Dicey είναι ουσιαστικά άμεσα συναρτημένες με ορισμένη πολιτική θεωρία περί κράτους, η οποία είχε αμφισβητηθεί στην πράξη, ήδη από τα τέλη του 19ου αι.[[37]](#footnote-38) Ο Dicey ήταν ισχυρός θιασώτης του οικονομικού συστήματος laisez- faire και συνεκδοχικά αντιμαχόταν σθεναρά την ανάδειξη του κράτους σε ρυθμιστικό παράγοντα τομέων της οικονομικής, κοινωνικής κλπ ζωής. Δεν είναι τυχαίο, άλλωστε, ότι ένας από τους ισχυρότερους υποστηρικτές του στον 20ο αι. υπήρξε ο Hayek.[[38]](#footnote-39) Αντιθέτως οι υποστηρικτές της επέκτασης της κρατικής παρέμβασης στην κοινωνική ζωή με στόχο την προώθηση της κοινωνικής ευημερίας και την παροχή δημοσίων υπηρεσιών δεν διαπίστωναν την ύπαρξη αντίφασης ανάμεσα στο δημόσιο δίκαιο και τον Rule of Law. Αντιστοίχως δεν θεωρούσαν, ότι υπάρχει σχέση εννοιολογικού αποκλεισμού ανάμεσα στον Rule of Law, υπό την εκδοχή της κυριαρχίας του νόμου, και τη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης.[[39]](#footnote-40)

**IV3. ΟΙ εκδοχές του Rule of Law στη σύγχρονη θεωρία**

Η νοηματοδότηση του Rule of Law είναι αντικείμενο ισχυρών αμφισβητήσεων.[[40]](#footnote-41) Σε πολύ αδρές γραμμές, υποστηρίζεται από τη μία πλευρά, ότι η εν λόγω συνταγματική αρχή συμπυκνώνει δικαιικές αξίες τυπικού χαρακτήρα.[[41]](#footnote-42) Υπό την εκδοχή αυτή, ο Rule of Law απαιτεί οι νόμοι να ψηφίζονται από το Κοινοβούλιο με την προσήκουσα διαδικασία[[42]](#footnote-43) και να είναι διαμορφωμένοι κατά τρόπο ώστε οι πολίτες βασιζόμενοι σε αυτούς να μπορούν να δομήσουν με ασφάλεια ένα σχέδιο ζωής.[[43]](#footnote-44) Αυτή τη φορμαλιστική προσέγγιση αποδίδει η πρώτη αρχή του Dicey. Κατ’ αποτέλεσμα η αυθαιρεσία, ως συνέπεια παραβίασης της αρχής αυτής, προσάπτεται είτε σε νόμο, που δεν νομοθετήθηκε με την προσήκουσα διαδικασία είτε σε νόμο, που δεν πληροί τις αναγκαίες τεχνικές προϋποθέσεις αρτιότητας της νομοθέτησης.[[44]](#footnote-45) Τυπικό χαρακτήρα φαίνεται, όμως, να αποκτά και η δεύτερη αρχή του Dicey. Ανεξάρτητα από τα επιχειρήματα, που παρατέθηκαν σχετικά με την σφαλερή κατανόηση του δημοσίου δικαίου και την παράβλεψη, ότι στην Αγγλία του 19ου αι. είχε ήδη αναπτυχθεί διοικητικό δίκαιο, αυτό που φαίνεται να αναπτύσσει ο Dicey στη δεύτερη αρχή είναι η τυπική ισότητα της υπαγωγής σε κοινά δικαστήρια υπό ενιαίο δίκαιο, αδιαφόρως του περιεχομένου του δικαίου, της πλήρωσης δηλαδή της προϋπόθεσης της ουσιαστικής ισότητας[[45]](#footnote-46).

Από την άλλη πλευρά θεωρητικοί, όπως ο Ronald Dworkin, υποστηρίζουν μία ουσιαστική θεώρηση του Rule of Law.[[46]](#footnote-47) Υπό την έποψη αυτή ζητήματα πολιτικής φιλοσοφίας τοποθετούνται στο επίκεντρο της συζήτησης γύρω από τον Rule of Law, αναδεικνύοντας, ποιά δικαιώματα έχουν οι κοινωνοί του δικαίου εντός ορισμένης έννομης τάξης. Στο πλαίσιο της σχετικής συζήτησης ο Rule of Law έχει τόσο την τυπική πτυχή, που αναπτύχθηκε ανωτέρω (the rule book conception), όσο, και κυρίως, μία ουσιαστική πτυχή[[47]](#footnote-48), η οποία συμπυκνώνεται, εν πολλοίς, στην αναγνώριση αφενός των ηθικών αρχών, που διέπουν τις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών, και αφετέρου των πολιτικών δικαιωμάτων, που επικαθορίζουν τη σχέση μεταξύ του κράτους και των πολιτών (the rights conception).[[48]](#footnote-49) Η θεώρηση αυτή δεν διακρίνει μεταξύ του Rule of Law και της ουσιαστικής δικαιοσύνης, αλλά αντιλαμβάνεται το ιδεώδες του δικαίου, ως σύνολο κανόνων, οι οποίοι ενδεδυμένοι με τις κοινά αποδεκτές τυπικές εγγυήσεις κατοχυρώνουν ηθικά δικαιώματα.[[49]](#footnote-50) Σε κάθε περίπτωση, βέβαια, υποστηρίζεται, ότι η διάκριση μεταξύ τυπικής και ουσιαστικής θεώρησης του Rule of Law είναι μάλλον τεχνική, δεδομένου ότι οι τυπικές συμπαραδηλώσεις του προϋποθέτουν, για να θεμελιωθούν, θεωρήσεις ουσιαστικού χαρακτήρα.[[50]](#footnote-51)

Στόχος της παρούσας ανάπτυξης δεν είναι η λεπτομερής καταγραφή των συμπαραδηλώσεων του Rule of Law, αλλά η υπόμνηση, ότι σημαντικές παράμετροί του αντιστοιχούν σε εδραίες παραδοχές στην ηπειρωτική Ευρώπη γύρω από το ρόλο και το περιεχόμενο του διοικητικού δικαίου. Κατ’ αποτέλεσμα μπορεί να υποστηριχθεί, ότι ο Rule of Law όχι μόνο δεν αποτελεί θεωρητική τροχοπέδη για την ανάπτυξη του διοικητικού δικαίου στη Βρετανία, αλλά στην πραγματικότητα το προϋποθέτει. Μεταξύ των πρωταρχικών συμπαραδηλώσεων της εν λόγω συνταγματικής αρχής συγκαταλέγεται η αρχή της νομιμότητας, η επιταγή δηλαδή τα κρατικά όργανα να δρουν σύμφωνα με το νόμο και εντός των ορίων δράσης, που τους παραχωρούνται από τη νομοθετική εξουσία.[[51]](#footnote-52) Η παραπάνω παραδοχή προϋποθέτει, φυσικά, ότι η διακριτική ευχέρεια στη δράση της διοίκησης αναγνωρίζεται, καίτοι αυτή πρέπει να ερμηνεύεται αναλόγως του αντικειμένου στο οποίο αφορά. Η διακριτική ευχέρεια πρέπει να ερμηνεύεται στενά και η άσκησή της να δικαιολογείται επισταμένα, όταν σχετίζεται φερειπείν με τον περιορισμό δικαιωμάτων.[[52]](#footnote-53)

Επίσης, παρόλο που δεν τυγχάνει γενικής αποδοχής, υποστηρίζεται σθεναρά, ότι ο Rule of Law δεν περιορίζεται στην διακήρυξη της αρχής της νομιμότητας. Κάτι τέτοιο θα σήμαινε, ότι οι πράξεις της διοίκησης θα ήταν νόμιμες υπό μόνη την προϋπόθεση, ότι έχουν νομοθετικό έρεισμα, χωρίς δηλαδή να προσαπαιτείται οι κρατικές πράξεις να μη φαλκιδεύουν θεμελιώδεις δικαιικές αξίες.[[53]](#footnote-54) Η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων στη σχέση μεταξύ κράτους και ιδιωτών συγκαταλέγεται μεταξύ των θεμελιωδών αξιών, που διατρέχουν την έννομη τάξη.[[54]](#footnote-55) Η παραδοχή αυτή προϋποθέτει, ότι μεταξύ κράτους και ιδιωτών αναπτύσσονται ιδιαίτερες έννομες σχέσεις, επί των οποίων εφαρμόζεται ιδιαίτερο δίκαιο, βασισμένο, εν πολλοίς, στην προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων. Και υπό την εκδοχή, όμως αυτή δε γίνεται δεκτό, ότι ο Rule of Law περιλαμβάνει το σύνολο των ατομικών δικαιωμάτων, που κατοχυρώνονται σε διεθνή ή συντάγματα άλλων χωρών.[[55]](#footnote-56) Σε κάθε περίπτωση, αυτό που εμφαίνεται από την αποσπασματική παράθεση συμπαραδηλώσεων του Rule of Law είναι, ότι βασικά τμήματα του διοικητικού δικαίου, όπως γίνεται αντιληπτό στην ηπειρωτική Ευρώπη, ως εφαρμοσμένο δηλαδή συνταγματικό δίκαιο, αποτελούν επίσης, αν και με αναπόφευκτες αμφισβητήσεις μεταξύ των θεωρητικών, εκδοχές του Rule of Law. Επομένως, μπορεί να υποστηριχθεί, ότι το διοικητικό δίκαιο δεν είναι παρά το δίκαιο, που ενσωματώνει εντός ορισμένης έννομης τάξης συγκεκριμένες επιταγές του Rule of Law.

Ως καταληκτική παρατήρηση, στην περιφέρεια όσων αναπτύχθηκαν στην παρούσα ενότητα, αξίζει να σημειωθεί, ότι κατά την δεύτερη παραπάνω παρατεθείσα εκδοχή του Rule of Law η κυριαρχία του Κοινοβουλίου δεν μπορεί να εκληφθεί ως αδέσμευτη εξουσία διαμόρφωσης κατά το δοκούν της νομοθεσίας.[[56]](#footnote-57) [[57]](#footnote-58) Παρά την παραδοχή αυτή, δε θεωρείται στη Βρετανία νομικά δυνατόν να αφήσουν τα δικαστήρια ανεφάρμοστο νόμο του Κοινοβουλίου, επειδή αντίκειται στον Rule of Law.[[58]](#footnote-59) [[59]](#footnote-60) Παραδοσιακά στη βρετανική νομική φιλολογία η αρχή της κυριαρχίας του Κοινοβουλίου υπέρκειται της αρχής του Rule of Law.[[60]](#footnote-61) Σε κάποιο βαθμό, βέβαια, η αντίθεση μεταξύ του Rule of Law και της πρωτογενούς νομοθεσίας ελέγχεται από τα δικαστήρια εμμέσως, μέσω δηλαδή του ελέγχου συμβατότητας της νομοθεσίας του Κοινοβουλίου με τον Human Rights Act, που ενσωματώνει την ΕΣΔΑ στην αγγλική έννομη τάξη. Η επικάλυψη, όμως, μεταξύ της ΕΣΔΑ και του Rule of Law είναι μερική.[[61]](#footnote-62)

**V. Διοικητική Δικαιοσύνη**

Στο προηγούμενο κεφάλαιο της παρούσας μελέτης προσπάθησα να δείξω, ότι δεν υπάρχουν στη βρετανική έννομη τάξη αρχές συνταγματικής περιωπής, οι οποίες αποκλείουν τη δημιουργία διοικητικού δικαίου στη χώρα αυτή. Στο παρόν τμήμα θα προσπαθήσω να καταδείξω, ότι η ίδια η δομή του διοικητικού συστήματος στην Αγγλία έχει διαψεύσει την παραδοσιακή θεώρηση περί ίσης υπαγωγής όλων στο κοινό δίκαιο, όπως αυτό εφαρμόζεται και επιβάλλεται από τα κοινά δικαστήρια. Από την άποψη αυτή η διαφορά ανάμεσα στην αγγλική και την ηπειρωτική θεώρηση της διοικητικής δικαιοσύνης έχει ατονήσει σημαντικά.

**V1. Administrative Tribunals** – **Administrative Court**

Η εμφάνιση από το τέλος του 19ου αι. και έπειτα στην Αγγλία του κράτους πρόνοιας και η βιομηχανική επανάσταση οδήγησαν προοδευτικά στην ανάπτυξη ενός ιδιαίτερου κλάδου δικαίου, του διοικητικού δικαίου, για τη ρύθμιση της δράσης της δημόσιας διοίκησης. Η εμπλοκή του κράτους στη ρύθμιση τομέων της κοινωνικής ζωής αρχικά αντιμετωπίστηκε ευλόγως με έννοιες προερχόμενες από το ιδιωτικό δίκαιο. Χαρακτηριστικά παραδείγματα σχετικά συνιστούν η επιστράτευση της αντιπροσώπευσης και της σχέσης πρόστησης ως νομικών εργαλείων χαρακτηρισμού της διοικητικής δράσης.[[62]](#footnote-63) Παρά τη νομική αυτή πρώτη αντίδραση, η ανατροπή της έως τότε ισορροπίας ανάμεσα στο κοινό νομολογιακό δίκαιο και γραπτό δίκαιο υπέρ του δεύτερου, η αύξηση των εξουσιών της τοπικής διακυβέρνησης και πρωτίστως η παραχώρηση διακριτικής ευχέρειας στη διοίκηση, η συχνή προσφυγή στη νομοθετική εξουσιοδότηση και εντεύθεν η έντονη δραστηριότητα της διοίκησης ως κανονιστικού νομοθέτη έθεσαν τελικά τα θεμέλια διαμόρφωσης του διοικητικού δικαίου.[[63]](#footnote-64)

Η ανάπτυξη ενός νέου δικαιικού κλάδου απαιτούσε τη δημιουργία ιδιαίτερων διαδικασιών ελέγχου της διοικητικής δράσης.[[64]](#footnote-65) Ως προτιμητέο σύστημα ελέγχου κρίθηκε αυτό των Administrative Tribunals.[[65]](#footnote-66) Πρόκειται για σώματα, τα οποία από οργανική άποψη αποτελούσαν τμήμα της ενεργού διοίκησης και στην ουσία κάλυπταν την έλλειψη γενικού κανόνα ιεραρχικής προσφυγής.[[66]](#footnote-67) Η ανάγκη δημιουργίας των σωμάτων αυτών αρχικά αμφισβητήθηκε με το επιχείρημα, ότι αδυνατίζουν τη δικαιοδοτική εξουσία των δικαστηρίων. Στην πράξη, όμως, η καταφυγή στα σώματα αυτά για την επίλυση των διοικητικών διαφορών κρίθηκε αναγκαία, κυρίως ενόψει της έλλειψης εξοικείωσης των κοινών δικαστών με τα ιδιαίτερα ζητήματα, που θέτει το δημόσιο δίκαιο.[[67]](#footnote-68) Σημαντικό είναι, δε, ότι τα Tribunals συγκροτούνταν από νομικούς, δικηγόρους, αλλά και από εξειδικευμένα άτομα στον τομέα των υποθέσεων του εκάστοτε Tribunal. Μεταξύ των χαρακτηριστικών, που ενίσχυσαν τη θέση των Tribunals ως μηχανισμού διευθέτησης των διοικητικών διαφορών συγκαταλέγονται η ευέλικτη διαδικασία ενώπιόν τους, η οποία αποφεύγει την τυπικότητα της διαδικασίας ενώπιον των δικαστηρίων[[68]](#footnote-69), η ταχύτητα και εξόχως το προσβάσιμο της διαδικασίας από οικονομική σκοπιά.[[69]](#footnote-70) Αυτό, που παρατηρείται, λοιπόν, από την περιγραφείσα εξέλιξη των πραγμάτων, είναι ότι, όταν άρχισε και στη Βρετανία να αυξάνεται η κρατική ρυθμιστική παρέμβαση, κατέστη σαφές, ότι οι έννομες σχέσεις, που αναπτύσσονταν δεν είχαν πλέον θεμέλιο το ιδιωτικό δίκαιο, αλλά το διοικητικό δίκαιο, με αποτέλεσμα και οι διαφορές που ανακύπτουν να μην μπορούν να επιλυθούν στο παραδοσιακό δικαιοδοτικό πλαίσιο. Στο σημείο, λοιπόν, αυτό, η Βρετανία υιοθέτησε την ξεπερασμένη πια στην ηπειρωτική Ευρώπη μέθοδο της υπαγωγής των διοικητικών διαφορών σε διοικητικά όργανα.[[70]](#footnote-71)

Το σύστημα των Tribunals, υπό την αρχική του μορφή, παρουσίαζε, ωστόσο, αρκετές μειονεξίες. Η πολυμορφία της οργάνωσης και λειτουργίας τους ήταν η σημαντικότερη μεταξύ αυτών. Είναι ενδεικτικό, ότι διαχρονικά είχαν δημιουργηθεί πάνω από 2000 Tribunals, τα οποία θα μπορούσαν να καταταγούν σε 70 κατηγορίες. Ο οργανωτικός αυτός λαβύρινθος σε συνδυασμό με την απουσία ουσιαστικών εγγυήσεων ανεξάρτητης κρίσης από πλευράς των σωμάτων αυτών[[71]](#footnote-72) δημιούργησε αμφιβολίες σε σχέση με τη συμβατότητα του όλου συστήματος με τον Rule of Law. Ενδεικτική ήταν, επίσης, η ισχυρή αμφισβήτηση γύρω από τον χαρακτηρισμό τους ως τμημάτων της διοίκησης ή ως δικαιοδοτικών μηχανισμών.[[72]](#footnote-73) Με αφετηρία τις σκέψεις αυτές ο Tribunals and Inquires Act 1958, όπως συμπληρώθηκε το 1971, προώθησε την ορθολογικοποίηση και δικαστικοποίηση των Administrative Tribunals, τα οποία επενδύθηκαν με το χαρακτήρα της κατ’ αντιμωλία δίκης, τη δημοσιότητα, το δικαίωμα εκπροσώπησης των διαδίκων από δικηγόρο κλπ, ενώ συστάθηκε συντονιστικό Συμβούλιο λειτουργίας των Tribunals.[[73]](#footnote-74)

Η πλήρης, όμως, δικαστικοποίηση των Tribunals έλαβε χώρα με τον Tribunals, Courts and Enfoecement Act 2007.[[74]](#footnote-75) Βασικό χαρακτηριστικό της νέας δομής είναι η δημιουργία δύο γενικής κατηγορίας Tribunals, ένα πρωτοβάθμιο και ένα δευτεροβάθμιο, το οποίο εν πολλοίς δικάζει εφέσεις επί των αποφάσεων του πρώτου. Με τον τρόπο αυτό συστηματοποιείται και ορθολογικοποιείται πλήρως το μέχρι τότε ισχύον σύστημα των 70 κατηγοριών Tribunals.[[75]](#footnote-76) [[76]](#footnote-77) Σημαντική εξέλιξη προς την κατεύθυνση της εξομοίωσης των σωμάτων αυτών με δικαστήρια συνιστά η επέκταση των εγγυήσεων δικαστικής ανεξαρτησίας, που προβλέπονταν στον Constitutional Reform Act 2005 και σε όσους ασκούν δικαστικά καθήκοντα στα Tribunals. Και υπό τη νέα δομή διατηρείται, βέβαια, η διαίρεση των μελών σε δικαστές και μη νομικούς. Οι τελευταίοι είναι συνήθως εξοικειωμένοι με την ύλη, με τη οποία ασχολείται το σώμα.[[77]](#footnote-78) Σημαντικό νέο στοιχείο, που επιρρωνύει την αναφερθείσα κατεύθυνση εξομοίωσης συνιστά, επίσης, η πρόβλεψη, ότι σε συγκεκριμένες περιπτώσεις το δευτεροβάθμιο Tribunal ασκεί «judicial review’ jurisdiction»,[[78]](#footnote-79) διαμορφωμένη στο πρότυπο του δικαστικού ελέγχου, που ασκείται ενώπιον του Administrative Court, ενώ κατά βάση οι υποθέσεις φτάνουν ενώπιον του Upper Tribunal με appeal. Ορίζεται, επίσης, ότι συγκεκριμένες δίκες μπορεί να μεταφερθούν από το Administrative Court στο Upper Tribunal και αντιστρόφως.[[79]](#footnote-80) Προβλέπονται, όμως, και περιπτώσεις, που οι ίδιες οι αποφάσεις του Upper Tribunal υπόκεινται σε judicial review ενώπιον του High Court.[[80]](#footnote-81) Γίνεται, ακόμη, δεκτό, ότι η διαδικασία ενώπιον των Tribunals πληροί τις προϋποθέσεις της δίκαιης δίκης, σύμφωνα με το άρ. 6 της ΕΣΔΑ. [[81]](#footnote-82) Τέλος, υπό την υπάρχουσα δομή του συστήματος θεωρείται απίθανο, να ανακύψει ζήτημα κεκαλυμμένου πολιτικού επηρεασμού- φαλκίδευσης της ανεξαρτησίας κρίσης των σωμάτων.[[82]](#footnote-83)

Το πρωτοβάθμιο Tribunal είναι οργανωμένο σε 7 τμήματα, καθένα από τα οποία προεδρεύεται από δικαστή. Τα τμήματα αυτά είναι τα ακόλουθα: α) the General Regulatory Chamber, β) the Social Entitlement Chamber, γ) the Health, Education and Social Care Chamber, δ) the War Pensions and Armed Forces Compensation Chamber, ε) the Tax Chamber, στ) the Immigration and Asylum Chamber, ζ) the Property Chamber. Το δευτεροβάθμιο Tribunal είναι δομημένο σε λιγότερα τμήματα. Συγκεκριμένα περιλαμβάνει: α) the Administrative Appeals Chamber, β) the Tax and Chancery Chamber, γ) the Lands Chamber, δ) the Immigration and Asylum Chamber. Προεδρεύων σε κάθε τμήμα του δευτεροβάθμιου Tribunal είναι δικαστή του High Court.[[83]](#footnote-84)Έκαστο από τα παραπάνω τμήματα εκδικάζει εφέσεις επί αποφάσεων ενός ή περισσοτέρων τμημάτων του πρωτοβάθμιου σώματος, ενώ προβλέπεται και ένας περιορισμένος αριθμός υποθέσεων, οι οποίες εκδικάζονται στο δευτεροβάθμιο Tribunal σε πρώτο βαθμό.

Η νομοθετική κατασκευή των Tribunals παρουσιάζει, όμως, και χαρακτηριστικά, τα οποία δεν προσιδιάζουν σε δικαστήριο. Συγκεκριμένα, προβλέπεται, ότι το πρωτοβάθμιο Tribunal έχει την εξουσία, η οποία μπορεί να ασκηθεί άπαξ σε κάθε απόφαση, να επανεξετάσει αυτεπάγγελτα απόφασή του και κατόπιν είτε να προβεί σε νέα κρίση, είτε να παραπέμψει την υπόθεση στο δευτεροβάθμιο σώμα, είτε να αποφανθεί, ότι δεν απαιτείται καμία ενέργεια. Σκοπός της παραπάνω πρόβλεψης είναι στην πραγματικότητα η ταχεία αντιμετώπιση λανθασμένων αποφάσεων χωρίς την αναμονή της προσφυγής σε έφεση. Αλλά και η ίδια η άσκηση έφεσης από πλευράς των διαδίκων, μόνο για νομικές και όχι για ουσιαστικές πλημμέλειες της απόφασης, απαιτεί άδεια ενός εκ των δύο σωμάτων. Επί αποφάσεων του δευτεροβάθμιου Tribunal μπορεί να ασκηθεί έφεση ενώπιον του Court of Appeal, και πάλι όμως απαιτείται προς τούτο άδεια του σώματος.[[84]](#footnote-85)

Η δεύτερη σημαντική εξέλιξη προς την ίδια κατεύθυνση της δημιουργίας λειτουργικά μίας αυτοτελούς δικαιοδοσίας αντανακλάται στη δημιουργία ήδη από το 1977 ενός ειδικού διοικητικού δικαστηρίου, το οποίο εντάχθηκε, βέβαια, οργανικά στους κόλπους της ενιαίας δικαιοδοσίας. Το δικαστήριο αυτό αποτελεί τμήμα της Queen’s Bench Division του High Court και το 200 μετονομάστηκε επισήμως σε Administrative Court.[[85]](#footnote-86) Συνιστά Ακυρωτικό Δικαστήριο, στο οποίο προσβάλλονται πράξεις των διοικητικών Αρχών (administrative actions), των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των Ρυθμιστικών Αρχών κλπ.[[86]](#footnote-87) Η πρόσβαση στο Διοικητικό Δικαστήριο υπόκειται σε ιδιαίτερη διαδικασία. Η προσφυγή προϋποθέτει ειδική προδικασία και την επίκληση συγκεκριμένων λόγων, ουσιαστικών και διαδικαστικών, προς έλεγχο των διοικητικών πράξεων. Ιδιαίτερα είναι, τέλος, και τα μέτρα, που έχει την δυνατότητα να διατάξει ο δικαστής, τα οποία εν πολλοίς είναι προσαρμοσμένα στη φύση των διοικητικών πράξεων.[[87]](#footnote-88)

**V2. Application for Judicial Review**

**V2i Διαμόρφωση - Θεμελίωση**

Η σημαντικότερη, όμως, απόδειξη ως προς την αναγνώριση της ύπαρξης διοικητικού δικαίου στην Αγγλία είναι η πρόβλεψη της διαδικασίας της application for judicial review. Όπως αναφέρθηκε παραπάνω,[[88]](#footnote-89) η θεώρηση του Dicey για τον Rule of Law περιελάμβανε την παραδοχή, ότι η αρχή της ισότητας απαιτεί να υπάγονται όλοι στο ίδιο σώμα κανόνων, οι οποίο πρέπει να εφαρμόζονται από τα τακτικά δικαστήρια. Πρόκειται για τη διαδικαστική εκδοχή της αρχής της ισότητας, κατά την οποία είναι συνταγματικά επιβεβλημένη η ίση υπαγωγή στο κοινό δίκαιο και τα τακτικά δικαστήρια, ανεξάρτητα από το περιεχόμενο του νόμου, από το αν δηλαδή αυτό συμβιβάζεται με την ουσιαστική εκδοχή της αρχής της ισότητας και ανεξάρτητα από το αν οι κανόνες της διαδικασίας αποτυπώνουν μία εξισωτική αντιμετώπιση των διαφορών, εν πολλοίς αδιάφορη για τη φύση της υποκείμενης διαφοράς και τις τυχόν ιδιαιτερότητές της. Η λογική αυτή είναι άμεσα συναρτημένη με μία ακόμη ιδιομορφία του κοινού δικαίου, ήτοι τη δέσμευση από το νομολογιακό προηγούμενο.[[89]](#footnote-90) Η τελευταία επιβάλλει την απαρέγκλιτη προσήλωση στη νομολογιακή λύση, που έχει διαμορφώσει προηγούμενη απόφαση έχοντας αναπτύξει κατ’ αυτόν τον τρόπο το κοινό δίκαιο.[[90]](#footnote-91)

Υπό την παραπάνω κατασκευή, λοιπόν, για τις νομικές διαφορές, που οι ηπειρωτικές έννομες τάξεις χαρακτηρίζουν ως διαφορές δημοσίου δικαίου, ο αιτών μπορούσε να ζητήσει έννομη προστασία είτε με όχημα τις prerogative orders[[91]](#footnote-92) είτε με όχημα τα ένδικα βοηθήματα του ιδιωτικού δικαίου.[[92]](#footnote-93) Η επιλογή, όμως, διαφορετικών ενδίκων βοηθημάτων συνεπαγόταν κατ’ ανάγκη διαφορετική διαδικασία εκδίκασης των διαφορών και διαφορετικά έννομα αποτελέσματα. Υπό τα δεδομένα αυτά η απονομή της δικαιοσύνης ήταν σε μεγάλο βαθμό, εξαρτημένη από τις δικονομικές προϋποθέσεις των ενδίκων βοηθημάτων, γεγονός που είχε ως αυτόθροη συνέπεια την επιβράδυνση στη συστηματική ενασχόληση και ανάπτυξη του δημοσίου δικαίου.[[93]](#footnote-94) Η ανάγκη, συνεπώς, για αναμόρφωση του συστήματος ήταν μεγάλη.[[94]](#footnote-95)

Η εκτελεστική πράξη RSC Order 53 toy 1971, η οποία κατόπιν ενσωματώθηκε στην Supreme Court Act 1981, μεταρρυθμίζει το έως τότε ισχύον σύστημα των ενδίκων βοηθημάτων με την εισαγωγή ενός νέου ενιαίου ενδίκου βοηθήματος εφαρμοζόμενου στις υποθέσεις δημοσίου δικαίου, της application for judicial review, η πρόβλεψη της οποίας θεωρείται σήμερα ουσιώδης στο πλαίσιο μίας συνταγματικής δημοκρατίας. Ο δικαστικός έλεγχος της διοικητικής δράσης διαρθρώνεται ως έλεγχος νομιμότητας, δεδομένου ότι η δικαστική κρίση δεν μπορεί, φυσικά, να αποτελέσει υποκατάστατο της ουσιαστικής διοικητικής κρίσης[[95]](#footnote-96) και στηρίζεται στη σχετική νομοθεσία και τις αρχές του διοικητικού δικαίου. Οι τελευταίες συνιστούν το απόσταγμα της συναφούς νομολογίας. Η δικαστική κρίση επί των διοικητικών πράξεων προϋποθέτει κατ’ ανάγκη, άλλωστε, τη νομολογιακή διάπλαση αρχών, ενόψει του περίπλοκου και συχνά μεταβαλλόμενου νομοθετικού πλαισίου.[[96]](#footnote-97) Η διαμόρφωση των διαδικαστικών και ουσιαστικών προϋποθέσεων της application for judicial review είναι προσανατολισμένη προς τις ιδιαιτερότητες των διοικητικών διαφορών, ενώ η νέα αυτή διαδικασία θεωρείται πλέον το κατάλληλο όχημα για την νομολογιακή διάπλαση των αρχών του δημοσίου δικαίου, ως αυτοτελούς δικανικού κλάδου.[[97]](#footnote-98)

Η θεμελίωση του δικαστικού ελέγχου της διοικητικής δράσης αποτελεί άκρως εριζόμενο θεωρητικό ζήτημα, στο υπόστρωμα του οποίου βρίσκεται στην πραγματικότητα η προβληματική της ανάπτυξης του δημοσίου δικαίου στο πλαίσιο ενός άγραφου Συντάγματος.[[98]](#footnote-99) Πηγή της θεωρητικής διαμάχης είναι στην ουσία η διάδραση ανάμεσα στις συνταγματικές αρχές της κυριαρχίας του Κοινοβουλίου και του Rule of law.[[99]](#footnote-100) Η πρώτη προσέγγιση, η αποκαλούμενη ως «ultra vires theory», επικεντρώνεται στο δόγμα ultra vires για τη θεωρητική θεμελίωση της application for judicial review. Αφετηρία της παρούσας προσέγγισης συνιστά η σκέψη, ότι εφόσον οι αρχές της δικαστικής κρίσης προέρχονται από την ερμηνεία της νομοθεσίας, δεν μπορεί παρά και η θεμελίωση του δικαστικού ελέγχου των διοικητικών πράξεων να έχει ως νομιμοποιητικό έρεισμα τη βούληση του νομοθέτη (the intention of Parliament). Το επιχείρημα είναι, εν πολλοίς, ότι εφόσον η νομοθεσία επέτρεψε τη δικαστική ανάδειξη των αρχών του δικαστικού ελέγχου, η ίδια η βούληση του Κοινοβουλίου νομιμοποιεί τη δικαστική κρίση της διοικητικής δράσης. Με άλλα λόγια εφόσον το Κοινοβούλιο δεν απαγόρευσε το δικαστικό έλεγχο της διοίκησης, πρόθεσή του πρέπει να ήταν να τον επιτρέψει.[[100]](#footnote-101)

Στον αντίποδα της προσέγγισης αυτής αναπτύχθηκε η λεγόμενη «common law theory», η οποία ρίχνει το βάρος της συζήτησης ως προς τη θεωρητική θεμελίωση της application for judicial review στο κοινό δίκαιο. Υπό την εκδοχή αυτή οι βάσεις του δικαστικού ελέγχου της διοίκησης είναι προϊόν νομολογιακών λύσεων και αποτυπώνουν τις αρχές της αμερόληπτης και δίκαιης δράσης της διοίκησης (fair and just administration), όχι επομένως η σαφής βούληση του νομοθέτη. Σε πολλές περιπτώσεις ο δικαστικός έλεγχος ορισμένης διοικητικής πράξης ευδοκιμεί οδηγώντας σε ανατροπή της, χωρίς να έχουν εισφερθεί εις βάρος της επιχειρήματα σχετικά με τη δράση της διοικητικής αρχής εκτός του σαφώς προσδιορισμένου σκοπού του νομοθέτη. Ο δικαστικός έλεγχος, υπό τη θεώρηση αυτή, δε θεμελιώνεται στη βούληση του νομοθέτη αλλά στον Rule of Law, αρχή εφάμιλλης συνταγματικής περιωπής με την κυριαρχία του Κοινοβουλίου.[[101]](#footnote-102) Προς επίρρωση της θέσης αυτής υποστηρίζεται, ότι εφόσον δεν αναγνωρίζεται υποχρέωση καταφυγής στη βούληση του κοινοβουλίου για τη θεμελίωση της αστικής ευθύνης των δημοσίων αρχών (public bodies), το ίδιο πρέπει να ισχύει και για τη θεμελίωση της υποχρέωσης δράσης τους σύμφωνα με τις αρχές της αμερόληπτης και δίκαιης δράσης της διοίκησης.[[102]](#footnote-103)

Ως αντίδραση στην «common law theory» αναπτύχθηκε μία βελτιωμένη εκδοχή της πρώτης προσέγγισης, η αποκαλούμενη «modified ultra vires theory». Η παρούσα προσέγγιση εξακολουθεί να υπολαμβάνει τη βούληση του νομοθέτη, ως νομιμοποιητικής βάσης της application for judicial review, δέχεται, όμως, ότι στη βούληση αυτή περιλαμβάνεται καθ΄υπόθεση η υπόρρητη πρόθεση του νομοθέτη να τηρεί τον Rule of Law. Σε κάθε περίπτωση, όλες οι προαναφερθείσες θέσεις αποδέχονται τη δυνατότητα του Κοινοβουλίου να επεκτείνει ή περιορίσει τον δικαστικό έλεγχο της διοικητικής δράσης. Η κύρια απόκλιση των θεωριών έγκειται στην αποδοχή ή μη της δυνατότητας του Κοινοβουλίου να αποκλείσει τη δικαστική κρίση των πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας. Οι υποστηρικτές της «common law theory» δεν αναγνωρίζουν τέτοια εξουσία στο νομοθέτη.[[103]](#footnote-104)

**V2ii Βάσεις της** **Application for Judicial Review - Διαδικασία**

Σύμφωνα με την παραδοσιακή τυποποίηση, η οποία ανάγεται στον Λόρδο Diplock[[104]](#footnote-105), οι βάσεις του δικαστικού ελέγχου της διοίκησης είναι η παρανομία, ο παραλογισμός της απόφασης και οι διαδικαστικές παρατυπίες έκδοσής της (illegality, irrationality and procedural impropriety). Οι παραπάνω βάσεις του δικαστικού ελέγχου, όπως θα διαφανεί από την ακόλουθη ανάπτυξη, προσεγγίζουν αρκετά τις αντίστοιχες προβλέψεις σε χώρες της ηπειρωτικής παράδοσης.

**Illegality**

Υπό τον όρο illegality συστεγάζονται ποικίλες περιπτώσεις παρανομίας στη δράση της διοίκησης. Η υπέρβαση εξουσίας, η δράση δηλαδή του διοικητικού οργάνου εκτός των ορίων της νομοθετικά απονεμημένης εξουσίας σε αυτό (ultra vires) καταλαμβάνει εξέχουσα μεταξύ αυτών. Ως ultra vires δεν μπορούν να ελεγχθούν οι πράξεις πρωτογενούς νομοθέτησης, οι πράξεις του Κοινοβουλίου, [[105]](#footnote-106) στον κανόνα, όμως, υπάγονται πράξεις, που εκδίδονται από την εκτελεστική εξουσία κατ’ ενάσκηση βασιλικής προνομίας.[[106]](#footnote-107) Λαμβάνοντας υπόψη την τελευταία παραδοχή καθίσταται σαφές, ότι βάση του ελέγχου της διοικητικής δράσης δεν μπορεί να είναι μόνο η ερμηνεία της βούλησης του νομοθέτη, καθώς οι προαναφερθείσες πράξεις δεν απολαμβάνουν τέτοιας νομιμοποίησης. Αυτή η παρατήρηση στοιχειοθετεί ένα από τα βασικά επιχειρήματα της «common law theory», η οποία, όπως προειπώθηκε απαγκιστρώνει τον δικαστικό έλεγχο από την αναζήτηση της νομοθετικής βούλησης.[[107]](#footnote-108)

Υπό τη νομική βάση της illegality ελέγχεται, επίσης, η παράνομη νομοθετική υπεξουσιοδότηση[[108]](#footnote-109) και η παράνομη χρήση της διακριτικής ευχέρειας. Στο πλαίσιο αυτό γίνεται, μάλιστα, νομολογιακά δεκτό, ότι δεν επιτρέπεται η νομοθετική παραχώρηση απόλυτης διακριτικής ευχέρειας.[[109]](#footnote-110) Συναφής με την παράνομη χρήση της διακριτικής ευχέρειας είναι και η λήψη υπόψη από το διοικητικό όργανο για την έκδοση ορισμένης πράξης παραγόντων άσχετων, με τους διαλαμβανόμενους στο νόμο, ή η μη λήψη υπόψη σχετικών.[[110]](#footnote-111) Παρόλο που ανήκει στην εξουσία του δικαστηρίου να διαπιστώσει στο πλαίσιο ορισμένης απονεμηθείσας διακριτικής ευχέρειας, ποιά στοιχεία είναι σχετικά ή άσχετα με τη νομοθετική εξουσιοδότηση, στη δημόσια αρχή επαφίεται να καθορίσει το βάρος των επιμέρους σχετικών κριτηρίων για τη λήψη της απόφασής της. Και στην τελευταία περίπτωση, όμως, η απόδοση μη εύλογης βαρύτητας σε ορισμένα στοιχεία μπορεί να ελεγχθεί δικαστικά είτε υπό τη νομική βάση της reasonableness[[111]](#footnote-112) είτε με όχημα την αρχή της αναλογικότητας[[112]](#footnote-113).

Στην ίδια βάση ελέγχου (illegality) υπάγεται, ακόμη, η κατάχρηση εξουσίας, η κακοβουλία ή προσωπική ανεντιμότητα του οργάνου (malice or personal dishonesty on the part of the official) και αυτονοήτως η παράβαση νόμου[[113]](#footnote-114), όπως και σφάλματα της πράξης αφορώντα στην ουσιαστική εκτίμηση της υπόθεσης. Η τελευταία παραδοχή, καίτοι εκ πρώτης όψεως φαίνεται να προσκρούει στη βασική αρχή, ότι η application for judicial review δεν μπορεί να παρέχει δικαίωμα προς ουσιαστική αναθεώρηση της διοικητικής πράξης, εντούτοις γίνεται δεκτή υπό τέσσερις προϋποθέσεις. Πρώτον το σφάλμα πρέπει να αφορά θετικό γεγονός (an existing fact), το οποίο, δεύτερον, οφείλει να είναι αντικειμενικά διαγνώσιμο και μη αμφισβητήσιμο. Τρίτον για το σφάλμα δεν πρέπει να είναι υπεύθυνος ο αιτών και τέλος, το υπό κρίση σφάλμα πρέπει να συγκαταλέγεται μεταξύ των δεδομένων, που έλαβε υπόψη η διοικητική πράξη, καίτοι όχι αναγκαία αποφασιστικό.[[114]](#footnote-115)

**Unreasonableness (Irrationality)**

Όπως προειπώθηκε ο δικαστικός έλεγχος της διοίκησης δεν περιλαμβάνει κρίση του δικαστηρίου επί της ουσίας της διαφοράς. Ο δικαστής δεν μπορεί, εν πολλοίς, να υποκαταστήσει στην ουσιαστική κρίση της διοικητικής αρχής τη δική του, αξιολογώντας ότι ορισμένη υπόθεση θα έπρεπε να διευθετηθεί διαφορετικά. Παρόλα αυτά σε εξαιρετικές περιπτώσεις αναγνωρίζεται στο δικαστή η δυνατότητα να αξιολογήσει την ουσία της διαφοράς, που άγεται ενώπιόν του. Πρόκειται συγκεκριμένα για τις περιπτώσεις, κατά τις οποίες η απόφαση, στην οποία κατέληξε η διοικητική αρχή ελέγχεται ως παράλογη (Wednesbury test).[[115]](#footnote-116) Παράλογη, δε, χαρακτηρίζεται η απόφαση, στην οποία δε θα είχε φτάσει καμία δημόσια αρχή σκεπτόμενη ορθολογικά.[[116]](#footnote-117)

Είναι εμφανές, ότι η ίδια η διαμόρφωση του Wednesbury test θέτει ιδιαίτερα ψηλά τον πήχη για τον έλεγχο των διοικητικών πράξεων σε επίπεδο ουσίας. Υπό την εκδοχή αυτή υποστηρίζεται από μερίδα θεωρητικών, ότι το ηπειρωτικό τεστ της αρχής της αναλογικότητας θα συνιστούσε προσφορότερο μέσο ελέγχου της διοικητικής δράσης και στο πλαίσιο αυτής της άσκησης διακριτικής ευχέρειας. Η αρχή της αναλογικότητας συνιστά μία ιδιαίτερη μεθοδολογία προϋποθέτουσα από πλευράς του δικαστή μία δομημένη ανάλυση της προσβαλλόμενης απόφασης. Το ζήτημα της δυνατότητας εφαρμογής του τεστ της αρχής της αναλογικότητας στην εσωτερική έννομη τάξη της Αγγλίας τέθηκε μ.α. στην υπόθεση R v Home Secretary, ex p Brind,[[117]](#footnote-118) όπου το δικαστήριο την απέρριψε εμμένοντας στο παραδοσιακό τεστ ελέγχου μόνο του παραλογισμού ορισμένης διοικητικής απόφασης. Η αρχή της αναλογικότητας εφαρμόζεται, πάντως, όσον αφορά πράξεις σχετιζόμενες με τον Human Rights Act και το ενωσιακό δίκαιο.[[118]](#footnote-119) Στις τελευταίες, μάλιστα, περιπτώσεις ελέγχεται με βάση την αρχή της αναλογικότητας και η πρωτογενής νομοθεσία.[[119]](#footnote-120) Είναι εμφανές, βέβαια, ότι η απόφαση περί αποχώρησης της Βρετανίας από την ΕΕ θα επηρεάσει αρνητικά το ενδεχόμενο επέκτασης της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας στην αγγλική έννομη τάξη.

**Procedural Improperly**

Η Τρίτη νομική βάση του δικαστικού ελέγχου της διοίκησης αφορά τις διαδικαστικές πλημμέλειες έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης. Είναι εμφανές, ότι όταν η νομοθεσία προβλέπει ορισμένη

διαδικασία για την έκδοση μίας πράξης, η νομιμότητά της εξαρτάται, εν πολλοίς, από το αν η εν λόγω διαδικασία τηρήθηκε. Σε κάθε περίπτωση, όμως, δεν επισύρουν όλες οι διαδικαστικές πλημμέλειες στην έκδοση ορισμένης απόφασης τις ίδιες συνέπειες. Συγκεκριμένα, τα δικαστήρια κατηγοριοποιούν τις διαδικαστικές προϋποθέσεις σε υποχρεωτικές και καθοδηγητικές. Η παραβίαση των πρώτων οδηγεί σε ακύρωση της πράξης, συνέπεια που δεν επισύρει η παραβίαση των δεύτερων.[[120]](#footnote-121) Πηγή διαδικαστικών κανόνων έκδοσης διοικητικών πράξεων συνιστά, επίσης, ηnatural justice. Πρόκειται για διαδικαστικούς κανόνες νομολογιακής έμπνευσης, η τήρηση των οποίων θεωρούνταν θεμελιώδης από δικαιική σκοπιά (if justice is to be done).[[121]](#footnote-122) Σήμερα οι διαδικαστικοί κανόνες του common lawείναι σε σύμπνοια με τις προβλέψεις της ΕΣΔΑ και τον Human Rights Act 1998 (βλ κυρίως άρ. 6 ΕΣΔΑ). Σε κάθε περίπτωση, βέβαια τα δύο συστήματα προστασίας δεν ταυτίζονται, δεδομένου ότι οι κανόνες του common law τελούν υπό την αίρεση της αντίθετης νομοθέτησης του Κοινοβουλίου.[[122]](#footnote-123)

Κανόνες τηςnatural justice, όπως το δικαίωμα του ιδιώτη να γνωρίζει τις κατηγορίες, που του απευθύνονται και να απαντήσει σε αυτές στο πλαίσιο άσκησης, φερειπείν, εις βάρος του πειθαρχικής εξουσίας, ο κανόνας, που κατοχυρώνει την υποχρέωση αμεροληψίας των διοικητικών οργάνων κατά την έκδοση διοικητικών πράξεων κλπ εφαρμόζονται και κατά την έκδοση πράξεων από τη διοίκηση. Δεν πρόκειται, δηλαδή, για κανόνες συνυφασμένους αποκλειστικά με την άσκηση δικαστικής εξουσίας, παρόλο που με βάση την παραδοσιακή θεώρηση του πράγματος η natural justice ήταν συνυφασμένη με δικαστικές διαδικασίες ή διαδικασίες, που προσιδιάζουν τις δικαστικές και συνεπώς οι κανόνες της δεν έπρεπε να τυγχάνουν εφαρμογής απροϋπόθετα στις διοικητικές διαδικασίες, αλλά μόνο στο μέτρο που η διαδικασία είχε χαρακτηριστεί νομοθετικά «quasi judicial».[[123]](#footnote-124) Η σύγχρονη οπτική εκλαμβάνει, αντιθέτως, τον έλεγχο της διαδικασίας ως εγγενές στοιχείο της άσκησης της δικαστικής εξουσίας, δεν απαιτείται συνεπώς νομοθετική πρόβλεψη αυτής της δυνατότητας, ενώ γίνεται πια δεκτό ότι ο έλεγχος της διαδικασίας έκδοσης ορισμένης διοικητικής πράξης κατά τους κανόνες της natural justice προσιδιάζει και στις διοικητικές διαδικασίες.[[124]](#footnote-125) Η natural justice επιβάλει το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης σε περιπτώσεις πχ, κατά τις οποίες καταλογίζεται ευθύνη σε ιδιώτη για ορισμένο συμβάν[[125]](#footnote-126) και την υποχρέωση αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων. Το common law δεν αναγνωρίζει γενική υποχρέωση αιτιολογίας των αποφάσεων. Υπάρχουν πολλές περιπτώσεις, όμως, στις οποίες η νομοθεσία επιβάλλει την αιτιολόγηση των αποφάσεων, ενώ δεν είναι λίγες οι αποφάσεις, στις οποίες η νομολογία απαιτεί την αιτιολογία της πράξης για το νομότυπό της.

**Διαδικασία της** **Application for Judicial Review – Ένδικα Βοηθήματα**

Για την έγερση της application for judicial review είναι αναγκαία η λήψη σχετικής άδειας (leave) από το δικαστήριο.[[126]](#footnote-127) Του σταδίου αυτού προηγείται ορισμένη διαδικασία (the pre-action protocol), κατά την οποία ο αιτών οφείλει να αποστείλει γράμμα στη δημόσια αρχή, πράξη της οποίας επιθυμεί να προσβάλει, στο οποίο πρέπει να συμπεριλάβει επαρκείς πληροφορίες για την υπόθεση, προκειμένου η δημόσια αρχή να μπορεί να απαντήσει αιτιολογημένα. Σκοπός της διαδικασίας είναι η αποφυγή κατά το δυνατόν της δικαστικής οδού. Σε περίπτωση, που το προστάδιο αυτό αποτύχει να επιτελέσει τον σκοπό του, ο αιτών πρέπει να υποβάλει αίτηση ενώπιον του Administrative Court, στην οποία θα αναφέρει την προσβαλλόμενη πράξη, τα σχετικά πραγματικά περιστατικά, τις νομικές βάσεις του ελέγχου και το επιλεγέν ένδικο βοήθημα εντός προθεσμίας τριών μηνών ή εντός της τυχόν συντομότερης προθεσμίας, που προβλέπει ο νόμος.[[127]](#footnote-128) Η δημόσια αρχή, καθώς και οποιοσδήποτε άλλος ενδιαφερόμενος, πρέπει να ενημερωθούν για την άσκηση του ενδίκου βοηθήματος και εντός 21 ημερών να δηλώσουν, αν προτίθενται να αντικρούσουν το ένδικο βοήθημα και με ποιες βάσεις. Η χορήγηση άδειας για την εκδίκαση της υπόθεσης προϋποθέτει ότι ο αιτών αποδεικνύει σχετικό έννομο συμφέρον. [[128]](#footnote-129) Το τελευταίο πρέπει να είναι προσωπικό, οικονομικό ή και ηθικό Σε περίπτωση, που η άδεια για εκδίκαση της υπόθεσης δεν παραχωρηθεί, ο αιτών δικαιούται να επανυποβάλει την αίτηση. Αν το σχετικό αίτημα απορριφθεί εκ νέου, ο αιτών μπορεί να ασκήσει έφεση ενώπιον του Court of Appeal.[[129]](#footnote-130)

Η αίτηση πρέπει να συνοδεύεται, επίσης, από γραπτές αποδείξεις, αλλά και μαρτυρικές καταθέσεις, ικανές να αποδείξουν την αλήθεια των επικαλούμενων πραγματικών περιστατικών. Μάλιστα ο αιτών υπέχει υποχρέωση προς το δικαστήριο να αποκαλύψει όλα τα σχετικά με την υπόθεση στοιχεία, που έχει στην κατοχή του, ακόμη και αν η αποκάλυψη του πλήρους φακέλου αδυνατίζει την αίτησή του. Αντίστοιχη υποχρέωση υπέχει η εναγομένη αρχή για στοιχεία της υπόθεσης, που έχει στην κατοχή της, ακόμη και άγνωστα στον αιτούντα. Το δικαστήριο μπορεί, επίσης, να διατάξει την προσκόμιση ενώπιόν του συγκεκριμένων στοιχείων ή την παροχή πληροφορικών[[130]](#footnote-131) [[131]](#footnote-132) και σ εξαιρετικές περιπτώσεις μπορεί να διατάξει τη συνεξέταση μαρτύρων.[[132]](#footnote-133) Το παραπάνω σχήμα συνιστά αισθητή διαφοροποίηση από το παραδοσιακά υιοθετούμενο στην αγγλική νομική πρακτική συζητητικό σύστημα.[[133]](#footnote-134)

Σημαντικό χαρακτηριστικό, τέλος, της διαδικασίας είναι η αποκλειστικότητά της ως προς την εκδίκαση υποθέσεων δημοσίου δικαίου. Η αρχή της αποκλειστικότητας της διαδικασίας της application for judicial review δεν προβλέφθηκε νομοθετικά αλλά νομολογιακά. Συγκεκριμένα, κρίθηκε, ότι θα αποτελούσε κατάχρηση της διαδικασίας και παραγκωνισμό των προστατευτικών υπέρ της διοίκησης διατάξεων η προσφυγή στα ένδικα βοηθήματα και τη διαδικασία, που τηρείται σε υποθέσεις ιδιωτικού δικαίου, όταν πρόκειται για διαφορά δημοσίου δικαίου.[[134]](#footnote-135) Εξαίρεση στην αποκλειστικότητα της εν λόγω διαδικασίας συνιστούν οι περιπτώσεις, στις οποίες το ζήτημα δημοσίου δικαίου, ήτοι η πλημμέλεια ορισμένης διοικητικής πράξης, ανακύπτει ως παράπλευρο ζήτημα στο πλαίσιο της ιδιωτικής διαφοράς.[[135]](#footnote-136) Αντιστοίχως η διαδικασία της application for judicial review μπορεί να παρακαμφθεί, αν υπάρχει συμφωνία των διαδίκων σχετικά.[[136]](#footnote-137)

Τα ένδικα βοηθήματα, που προβλέπονται στο πλαίσιο της application for judicial review είναι ποικίλα. Ο αιτών μπορεί εναλλακτικά να αιτηθεί την ακύρωση της πράξης, που έχει εκδοθεί καθ’ υπέρβαση εξουσίας ή είναι για κάποιον άλλο λόγο παράνομη, ή την παρεμπόδιση της εναγόμενης αρχής να δράσει ultra vires ή αντίθετα στους κανόνες της natural justice. Ο αιτών μπορεί, επίσης, να ζητήσει από το δικαστήριο να επιβάλει στη δημόσια αρχή την υποχρέωση να εκπληρώσει τα καθήκοντά της. η τελευταία δυνατότητα δεν υπάρχει φυσικά, όταν η δημόσια αρχή δρα κατ’ απόλυτη διακριτική ευχέρεια να επιλέξει, αν θα δράσει ή όχι. Οι δυνατότητες αυτές του αιτούντος καλούνται prerogative orders (quashing orders- certiorari, prohibiting orders και mandatory orders- mandamus αντιστοίχως) και μπορούν να ασκηθούν σωρευτικά στο πλαίσιο της ίδιας διαδικασίας. Συναφές με την prohibiting order είναι το ένδικο βοήθημα της injuction . Η injuction είναι ένα κοινό ένδικο βοήθημα τόσο για τις υποθέσεις δημοσίου δικαίου όσο και για τις υποθέσεις ιδιωτικού δικαίου και παρέχει τη δυνατότητα στον αιτούντα να προστατεύσει τα δικαιώματά του ενάντια σε παντός είδους παραβιάσεις. Δεδομένης, όμως, της επικάλυψης του πεδίου προστασίας της injunction και των prerogative orders δεν υπάρχουν πολλές υποθέσεις, στις οποίες ζητείται injunction στο πλαίσιο της application for judicial review. Ο προσφεύγων μπορεί, ακόμη, να ζητήσει την αναγνώριση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, που απορρέουν από την έννομη σχέση μεταξύ των μερών (declaratory judgment), όπως και να ζητήσει αποζημίωση για τη ζημία, που υπέστη, ή προσωρινή ρύθμιση (temporary relief) εκκρεμούσης της διαφοράς.[[137]](#footnote-138)

**VI. Αρχές του Διοικητικού Δικαίου**

Τελευταίο σταθμό στην παρούσα μελέτη θα αποτελέσει η σύντομη πραγμάτευση της εμφάνισης στο αγγλικό διοικητικό δίκαιο γενικών αρχών διοικητικού δικαίου, οι οποίες προσομοιάζουν σε αντίστοιχες αρχές απαντώμενες στα ηπειρωτικά νομικά συστήματα. Υπό την έποψη αυτή η σύγκλιση του αγγλικού διοικητικού δικαίου με το ηπειρωτικό αντίστοιχό του προωθείται έτι περαιτέρω.

**VI1. Αρχή της Δικαιολογημένης Εμπιστοσύνης του Ιδιώτη**

Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στο πλαίσιο της αγγλικής έννομης τάξης έλκει την καταγωγή της από τη νομολογία τοθ ΔΕΚ, στην οποία, άλλωστε, οφείλει και την ονομασία της. Πρόκειται για αρχή, που πρωτοεμφανίστηκε το 1969,[[138]](#footnote-139) χωρίς όμως ξεκάθαρο εννοιολογικό περιεχόμενο, αφού έχει χρησιμοποιηθεί τόσο ως διαδικαστική όσο και ως ουσιαστική αρχή. Υπό την πρώτη εκδοχή καταστρώνεται ως αρχή απαγορεύουσα στη διοίκηση να αποκλίνει από πρακτική ή υπόσχεση, η οποία προκάλεσε στον διοικούμενο την εύλογη εντύπωση, ότι θα διευθετηθεί ευνοϊκά προς τον ίδιο ορισμένη υπόθεσή του, χωρίς να έχει προηγηθεί της έκδοσης της πράξης διαδικασία, που να επιτρέπει σε αυτόν να εκφράσει τις απόψεις του. Επομένως, η αρχή αυτή δεν κυρώνει την μη έκδοση θετικής για τα συμφέροντα του διοικουμένου διοικητικής πράξης, αλλά του παρέχει διαδικαστικές διασφαλίσεις προηγούμενης ενημέρωσης και συμμετοχής στη διαδικασία έκδοσης της επίμαχης πράξης. Υπό τη θεώρηση αυτή η εν λόγω αρχή στην πραγματικότητα έχει ως νομιμοποιητικό έρεισμα τη natural justice. Αρκετά περιθωριακά γίνεται επίκληση της εν λόγω αρχής υπό την ουσιαστική της εκδοχή, ως αρχής δηλαδή που επενεργεί ρυθμιστικά στο ίδιο το περιεχόμενο της απόφασης, αξιώνοντας την έκδοση θετικής για τα συμφέροντα του διοικουμένου πράξης. Η αγγλική νομολογία σχετικά παρουσιάζει αυτοσυγκράτηση ως προς την εξέλιξη της εν λόγω διάστασης της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, λόγω της εφελκόμενης κατ’ αυτόν τον τρόπο εμπλοκής του δικαστή στην ουσία της απόφασης. Είναι χαρακτηριστικό, δε, ότι ακόμη και στις περιπτώσεις που έγινε δεκτή τελικά αυτή η εκδοχή της αρχής, τα δικαστήρια επεσήμαναν, ότι λόγοι επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος μπορούν να επιτρέψουν στη διοίκηση την απόκλιση από την υποδεικνυόμενη λύση.[[139]](#footnote-140)

**VI2. Αρχή της Αναλογικότητας**

Αναφέρθηκε ήδη παραπάνω,[[140]](#footnote-141) ότι η αρχή της αναλογικότητας δεν γίνεται δεκτή στην Αγγλία ως μηχανισμός ελέγχου της διοικητικής δράσης, καθόσον δε συμβιβάζεται με την αυτοσυγκράτηση του δικαστή ενώπιον της ουσιαστικής κρίσης του διοικητικού οργάνου, πράγμα το οποίο επιτυγχάνει επαρκώς το αγγλικό αντίστοιχο, τρόπον τινά, της εν λόγω αρχής, ήτοι το τεστ της unreasonableness. Υπό την συνθήκη, λοιπόν αυτή, για να ακυρωθεί μία διοικητική πράξη θα έπρεπε αυτή να είναι παράλογη, να μην μπορεί δηλαδή να αποδοθεί σε ορθολογικά δρώσα αρχή. Η αρχή της αναλογικότητας εφαρμόζεται, βέβαια, ήδη από το 1972 σε υποθέσεις απτόμενες του κοινοτικού, τότε, δικαίου. Επομένως αυτό που παρατηρήθηκε είναι η δημιουργία προοδευτικά ενός δικαστικού ελέγχου με διαφορετικό βάθος αναλόγως του αν προσβαλλόταν ενώπιον του δικαστηρίου εσωτερική πράξη ή πράξη του κοινοτικού δικαίου. Η παραπάνω διάσταση στον μηχανισμό ελέγχου ουσιωδώς όμοιων καταστάσεων οδήγησε προοδευτικά σε νομολογιακή και θεωρητική κινητικότητα. Στο πλαίσιο αυτό, ήδη το 1985 ο Λόρδος Diplock[[141]](#footnote-142) εκφράστηκε θετικά υπέρ του ενδεχόμενου να αποτελέσει στο μέλλον η αρχή της αναλογικότητας βάση του δικαστικού ελέγχου της διοίκησης στην αγγλική έννομη τάξη.

Η εξέλιξη αυτή, μάλιστα, θα βρισκόταν σε σύμπνοια και με τον ασκούμενο έλεγχο επί πράξεων συναφών με τον Human Rights Act, δεδομένου ότι πράξεις, που περιορίζουν δικαιώματα κατοχυρωμένα στην ΕΣΔΑ, ελέγχονται με το μεθοδολογικό εργαλείο της αρχής της αναλογικότητας. Υποστηρίζεται, συναφώς, ότι παρατηρείται προοδευτικά μία αλλαγή προσανατολισμού στην αγγλική έννομη τάξη όσον αφορά τον έλεγχο της διοίκησης, εδραζόμενη στην αλλαγή προτύπου όσον αφορά εν γένει το διοικητικό δίκαιο. Συγκεκριμένα, υποστηρίζεται, ότι η έμφαση πλέον δεν δίνεται στον παραδοσιακό έλεγχο του παραλογισμού της απόφασης της δημόσιας αρχής, που προσβάλλεται (Wednesbury unreasonableness) και το δόγμα ultra vires, αλλά αντίθετα στην προστασία των δικαιωμάτων και τν αρχή της αναλογικότητας.[[142]](#footnote-143) Υπό την εκδοχή αυτή το κέντρο βάρους μετατοπίζεται από τον έλεγχο των εξουσιών και της διαδικασίας στον έλεγχο της ουσίας της αχθείσας ενώπιον του δικαστή διαφοράς.[[143]](#footnote-144) Παρόλα αυτά, η επιλογή αποχώρησης της Βρετανίας από την ΕΕ θα επηρεάσει ευλόγως τον περαιτέρω επηρεασμό της αγγλικής έννομης τάξης από τα νομικά συστήματα της ηπειρωτικής Ευρώπης.

Προς την ίδια κατεύθυνση της αναγνώρισης της αρχής της αναλογικότητας βαίνει και το Privy Council, το οποίο το 1993 δικάζοντας σε τελευταίο βαθμό ως δικαστήριο των χωρών της Κοινοπολιτείας[[144]](#footnote-145) προσέφυγε στην αρχή της αναλογικότητας, όπως εφαρμόζεται στο πλαίσιο της Καναδικής έννομης τάξης. Η αρχή αυτή αποτελεί μηχανισμό ελέγχου της προσβαλλόμενης πράξης διερχόμενο από τρία στάδια. Πρώτον ελέγχεται, η πράξη συνδέεται λογικά με τον σκοπό, που επιδιώκει, δεύτερον αν προκαλεί τους λιγότερους δυνατούς περιορισμούς στα ατομικά δικαιώματα και τις ελευθερίες των πολιτών και τρίτον αν οι περιορισμοί τελούν σε σχέση αναλογίας με τον σκοπό της ρύθμισης. Είναι σαφές, ότι οι παραπάνω συνιστώσες ελέγχου της πράξης αντιστοιχούν στο ηπειρωτικό τεστ της αρχής της αναλογικότητας. Οι αποφάσεις του Privy Council δεν δημιουργούν νομολογία στο πλαίσιο της αγγλικής έννομης τάξης, η παραπάνω, όμως, απόφαση ενδεικνύει μία προοδευτική εξοικείωση των Άγγλων δικαστών με δικαστικά εργαλεία ελέγχου ηπειρωτικών εννόμων τάξεων.[[145]](#footnote-146)

**VI3. Αρχή της Αιτιολογίας των Διοικητικών Πράξεων**

Αναφέρθηκε ήδη παραπάνω,[[146]](#footnote-147) ότι στην αγγλική έννομη τάξη γενική υποχρέωση αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων δεν αναγνωρίζεται, γεγονός που έχει καταστεί αντικείμενο κριτικής τόσο από πλευράς θεωρίας όσο και από πλευράς δικαστών.[[147]](#footnote-148) Μπορούν, ωστόσο, να καταγραφούν δύο κατηγορίες πράξεων, στις οποίες έχει συναχθεί νομολογιακά σχετική υποχρέωση αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων, όταν η εξουσιοδοτούσα πράξη του Κοινοβουλίου δεν επιβάλλει σχετική υποχρέωση. Πρόκειται αφενός για περιπτώσεις, στις οποίες οι περιστάσεις της υπόθεσης καθιστούν την αιτιολογία της εκδοθείσας πράξης υποχρεωτική, αφετέρου, δε, για περιπτώσεις στις οποίες η υιοθετηθείσα λύση αξιολογείται ως παράδοξη[[148]](#footnote-149), φαίνεται, δηλαδή, ότι η υιοθετηθείσα λύση δεν προσιδιάζει σε εκείνη, που εκ πρώτης όψεως θα φαινόταν ως η προσήκουσα. Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν υποθέσεις, στις οποίες είτε η φύση της πράξης, είτε η ακολουθηθείσα διαδικασία απαιτούν αιτιολόγηση. Χαρακτηριστικά παραδείγματα συνιστούν ως προς την πρώτη υποκατηγορία η στέρηση της προσωπικής ελευθερίας ή η απόλυση υπαλλήλου, ενώ ενδεικτικά παραδείγματα της δεύτερης στοιχειοθετούν η διάψευση προσδοκίας του ιδιώτη και η απόκλιση από προηγούμενη γνωμοδότηση. Είναι σαφές, ότι η ευρύτητα των περιπτώσεων, που υπάγονται στην κατηγορία αυτή έχει καταστήσει τον κανόνα της ανυπαρξίας υποχρέωσης αιτιολόγησης των διοικητικών πράξεων μάλλον σε εξαίρεση.[[149]](#footnote-150) Η παρατήρηση αυτή είναι άμεσα συναρτημένη με μία σημαντική θεωρητική συζήτηση στην Αγγλία γύρω από την αλλαγή παραδείγματος αναφορικά με τον τρόπο αντίληψης του διοικητικού δικαίου. Κεντρικός άξονας της προβληματικής συνιστά ο επαναπροσδιορισμός της έννοιας της αρχής της νομιμότητας, η οποία επιβάλλει το καθήκον αιτιολόγησης (δικαιολόγησης) των αποφάσεων (duty of justification) από πλευράς των διοικητικών αρχών και το καθήκον ελέγχου της αιτιολογίας από πλευράς δικαστών.[[150]](#footnote-151) Η εξέλιξη αυτή εκκινεί από την εισδοχή του Human Rights Act στην αγγλική έννομη τάξη, ο οποίος εισήγαγε, κατά την εξεταζόμενη άποψη, μία κουλτούρα δικαιολόγησης των πράξεων των δημοσίων αρχών και επαναπροσδιόρισε τον τρόπο λήψης αποφάσεων τόσο σε κυβερνητικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο δημόσιας διοίκησης.[[151]](#footnote-152) Υπό τη θεώρηση, βέβαια, αυτή το ζήτημα της αιτιολογίας ορισμένης πράξης σε αναφορά με τα δικαιώματα, που πιθανόν επηρεάζει, παύει να γίνεται αντιληπτό ως διαδικαστικό ζήτημα, ως στοιχείο δηλαδή απτόμενο της μεθοδολογικής πορείας έκδοσης ορισμένης πράξης και καθίσταται ζήτημα ουσίας- περιεχομένου της εκδοθησόμενης απόφασης.[[152]](#footnote-153)

Η δεύτερη κατηγορία πράξεων, στις οποίες αναγνωρίζεται υποχρέωση αιτιολογίας, ήτοι στις πράξεις, που κρίνονται prima facie παράδοξες, στην πραγματικότητα η νομολογία έχει δημιουργήσει αρνητικό τεκμήριο σε βάρος της διοίκησης, εξαιτίας της έλλειψης αιτιολόγησης.[[153]](#footnote-154) Η υποχρέωση αιτιολογίας αφορά σε όλα τα ουσιαστικά στοιχεία της απόφασης, ώστε να παρέχεται η δυνατότητα στο διοικούμενο να εντοπίσει πιθανές πλημμέλειες της πράξης. Η αιτιολογία απαιτείται να είναι επαρκής και καταληπτή.[[154]](#footnote-155) Τέλος, δεν έχει ξεκαθαριστεί πλήρως το τοπίο σχετικά με τις συνέπειες της ανεπάρκειας ή την παντελή απουσία της αιτιολογίας. Ορισμένες αποφάσεις δέχονται, ότι απότοκό τους συνιστά η ακυρότητα της σχετικής πράξης, άλλες, δε, τάσσονται υπέρ της άποψης, ότι η πλημμέλεια αυτή επάγεται τεκμήριο σε βάρος της διοίκησης, ότι η προσβαλλόμενη πράξη εμπεριέχει σφάλμα επί της ουσίας. Υπό την τελευταία εκδοχή, αν η διοίκηση ανταποκριθεί στο βάρος απόδειξης της νομιμότητας της πράξης, το δικαστήριο θα απόσχει από την ακύρωσή της παρά την πλημμέλεια στην αιτιολογία.[[155]](#footnote-156)

**VII: Συμπέρασμα**

Καταληκτικά, αυτό που μπορεί να εξαχθεί από την παραπάνω ανάπτυξη είναι, ότι προοδευτικά παρατηρείται σύγκλιση μεταξύ των συστημάτων της ενιαίας και χωριστής δικαιοδοσίας προς την κατεύθυνση της υιοθέτησης των δομών της δεύτερης. Τα θεωρητικά συνταγματικής τάξης προσκόμματα, τα οποία για αρκετό καιρό εμπόδισαν την αναγνώριση και συστηματική ανάπτυξη του υπάρχοντος στην αγγλική έννομη τάξη διοικητικού δικαίου έχουν πλέον ξεπεραστεί, με αποτέλεσμα να μην αμφισβητείται αλλά να καταφάσκεται σήμερα η σύμπλευση του διοικητικού δικαίου με τη βρετανική συνταγματική τάξη. Επιπλέον, η διαμόρφωση του δικαιοδοτικού συστήματος στην Αγγλία, καίτοι παρουσιάζει αρκετές ιδιαιτερότητες, μπορεί να υποστηριχθεί, ότι στην πράξη προσεγγίζει τη λογική των δικαιοδοτικών συστημάτων, που υιοθετούνται στην ηπειρωτική Ευρώπη. Η δικαστικοποίηση των Tribunals, σε συνδυασμό με τη δικαιοδοσία, που ασκεί το Administrative Court επιτρέπουν το συμπέρασμα, ότι έχει αυτονομηθεί σημαντικά η δικαστική επίλυση διοικητικών διαφορών. Ενδείκτη της δικονομικής αυτονόμησης των διαφορών διοικητικού χαρακτήρα, συνιστά περαιτέρω η ειδική διαδικασία της application for judicial review, η οποία διαμορφωμένη, κατά τρόπο προσιδιάζοντα στις ιδιαιτερότητες των διοικητικών διαφορών, επιτρέπει την επισταμένη δικαστηριακή ενασχόληση με υποθέσεις δημοσίου δικαίου και την κατ’ αυτόν τον τρόπο νομολογιακή του διάπλαση, κατά το κλασικό πρότυπο της case by case διαμόρφωσης του δικαίου. Τέλος, η νομολογιακή αναγνώριση στη Βρετανία γενικών αρχών διοικητικού δικαίου, που στον πυρήνα τους συνιστούν κεντρικούς άξονες του διοικητικού δικαίου στις ηπειρωτικές έννομες τάξεις, ενισχύει περαιτέρω την παρατηρούμενη συνάντηση των συστημάτων. Σε κάθε περίπτωση, ανεξάρτητα από τις ομοιότητες και επιρροές, αυτό που μπορεί να διατυπωθεί με βεβαιότητα είναι, ότι η Αγγλία εδώ και αρκετές δεκαετίες έχει προχωρήσει στην ορθολογική και συστηματοποιημένη ανάπτυξη ενός κλάδου δικαίου, που αρχικά επιχείρησε πεισματικά να αγνοήσει. Η σκιαγραφηθείσα πορεία δεν μπορεί, λοιπόν, παρά να χαρακτηριστεί ως εξέλιξη του νομικού της συστήματος.

Παρά τις παραπάνω παρατηρήσεις, είναι σαφές, ότι παραμένουν πολλές διαφοροποιήσεις ως προς τον τρόπο αντιμετώπισης του διοικητικού δικαίου στην Αγγλία και της ηπειρωτικές έννομές τάξεις. Η διαπίστωση αυτή είναι, άλλωστε αυτονόητη, αν λάβει κανείς υπόψη τις πολύ διαφορετικές ιστορικές πορείες των κρατών, που υιοθέτησαν πρωταρχικά τα αντιπαραβαλλόμενα συστήματα και τις εντεύθεν διαφορετικές φιλοσοφικές αφετηρίες περί κράτους των επίμαχων πρωταγωνιστών.

Ένα περαιτέρω ιδιαζόντως ενδιαφέρον ζήτημα, που αναπτύχθηκε ακροθιγώς στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας είναι η διάδραση ανάμεσα σε συνταγματικές αρχές στο πλαίσιο μίας έννομης τάξης χωρίς γραπτό Σύνταγμα. Πρόκειται για τη σχέση μεταξύ της συνταγματικής αρχής της κυριαρχίας του Κοινοβουλίου και της αρχής του Rule of Law, η νοηματοδότηση του οποίου βρίσκεται στο επίκεντρο της φιλοσοφικής συζήτησης περί της σημασίας της δικαιοσύνης εντός ορισμένης έννομης τάξης. Κατά την παραδοσιακή θεώρηση το Κοινοβούλιο είναι ελεύθερο να νομοθετήσει ο,τιδήποτε, με αποτέλεσμα να επικαθορίζει κατ’ ουσίαν τον Rule of Law. Δεν είναι, όμως περιθωριακή η συζήτηση σήμερα, τόσο από πλευράς θεωρίας όσο και από πλευράς δικαστικών αποφάσεων, που αμφισβητεί την παραπάνω παραδοχή με την επίκληση τόσο της συνταγματικής αυτοτέλειας του Rule of Law όσο και του συνταγματικού ρόλου των δικαστηρίων. Το παραπάνω ζήτημα είναι εξαιρετικά σημαντικό στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου της διοίκησης. Η παραπάνω εξέλιξη, δε, πλησιάζει τον τρόπο προσέγγισης των αντίστοιχων ζητημάτων στο πλαίσιο ηπειρωτικών εννόμων τάξεων.

**Βιβλιογραφία**

Α. Ελληνική

Ι. Γιώργος Γεραπετρίτης, *Αγγλο-Αμερικανικοί Συνταγματικοί Θεσμοί Θεμέλια και Αλληλεπίδραση με το Δίκαιο της Ηπειρωτικής Ευρώπης*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2016

ΙΙ. Ιωάννης Συμεωνίδης, *Τα* *όρια της δικαιοδοσίας των πολιτικών και διοικητικών δικαστηρίων*, Σάκκουλας Θεσσαλονίκη 1995

ΙΙΙ. Αθανάσιος Β. Τσιρωνάς*, Οι συγκρούσεις λειτουργιών και δικαιοδοσιών & η επίλυσή τους από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο*, Σάκκουλας Αθήνα Θεσσαλονίκη 2015

IV. Σπυρίδων Ι. Φλογαΐτης, *Το Αγγλικό Σύστημα Διοικητικής Δικαιοσύνης Η Διδασκαλία του**Dicey και η ανάπτυξη του αγγλικού διοικητικού δικαίου*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα- Κομοτηνή 1985

V. Συστήματα Οργάνωσης και Διοίκησης της δικαιοσύνης στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και στη Κύπρο, Βουλγαρία, Ρουμανία και Ουγγαρία, Πρακτικά Εργασιών Διεθνούς Συνεδρίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα Κομοτηνή 2003

Β. Ξενόγλωσση

I. A W Bradley, K D Ewing & C J S Knight, *Constitutional & Administrative Law* 16η έκδοση, Kindle Edition

II. Dicey, *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, Liberty Classics 1915

# III. [Sir Jeffrey Jowell](https://www.bookdepository.com/author/Sir-Jeffrey-Jowell) [Dawn Oliver](https://www.bookdepository.com/author/Dawn-Oliver), *The Changing Constitution*, Oxford University Press 7th Edition

# IV. F. A. Hayek, *The road to Serfdom*, George Routledge & Sons 1944

# V. RT. HON Lord Hewart, *The New Despotism,* London Ernest Benn Limited 1929

# VI. John McGarry, Intention, Supremacy and the Theories for Judicial Review, Routledge 2017

VII. Amy Street, *Judicial Review and the Rule of Law Who is in control?*, The Constitution Society 2013

**Αρθρογραφία**

Α. Ελληνική

I. Γεώργιος Γεραπετρίτης, *Το Αγγλικό Δημόσιο Δίκαιο στο δρόμο της Ηπειρωτικής Ευρώπης: Πρόσφατες Νομοθετικές και Νομολογιακές παρεμβάσεις*, Κριτική Επιθεώρηση νομικής θεωρίας και πράξης 1996/2

Β. Ξενόγλωσση

I. Gordon Anthony, Administrative Justice in the United Kingdom, Italian Journal of Public Law

II. Francesca Bignami, Comparative Administrative Law, George Washington University Law School 2012

III. Lord Bingham, *The Rule of Law,* The Cambridge Law Journal, Vol. 66, No. 1 (Mar., 2007)

IV. Paul P. Craig, Formal and substantive conceptions of the rule of law: an analytical framework, Public Law 1997

V. Gavin Drewry, The Judicialisation of «Administrative» Tribunals in the UK: From Hewart to Leggatt, Transylvanian Review of Administrative Sciences, No. 28 E SI/2009

VI. Terence Etherton*, Liberty, the archetype and diversity: a philosophy of judging,* Public Law 2010

VII. C. F. Forsyth, BeyondO'Reilly v Mackman: The Foundations and Nature of Procedural Exclusivity, The Cambridge Law Journal, Vol. 44, No. 3 (Nov., 1985)

VIII. C. Sumner Lobingier, *Administrative Law and Droit Administratif A Comparative Study with an Instructive Model,* University of Pennsylvania Law Review 1943

IX. R. A. Macdonald, Judicial Review and Procedural Fairness in Administrative Law, Law Journal Vol 25

X. Thomas Poole, The Reformation of English Administrative Law, LSE Law, Society and Economy Working Papers 12/2007

XI. Jason N.E. Varuhas, The Reformation of English Administrative Law? Rights Rhetoric and Reality, Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge Faculty of Law, Paper No. 17/2013

XII. D. G.T. Williams, Administrative Law in England: The Emergence of a New Remedy, William and Marry Law Review, Vol 27

1. Τσιρωνάς*, Οι συγκρούσεις λειτουργιών και δικαιοδοσιών & η επίλυσή τους από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο*, Σάκκουλας 2015, 53 [↑](#footnote-ref-2)
2. Τσιρωνάς, ό.π, 53 [↑](#footnote-ref-3)
3. Τσιρωνάς ό.π, 53-54 [↑](#footnote-ref-4)
4. Τσιρωνά ό.π, 55 [↑](#footnote-ref-5)
5. Τσιρωνάς, ό.π., 57 [↑](#footnote-ref-6)
6. Στην πραγματικότητα δεν αναγνωρίζονται διοικητικές διαφορές [↑](#footnote-ref-7)
7. Για μία αναλυτικότερη παρουσίαση των συστημάτων και παράθεση των πλεονεκτημάτων, που παρουσιάζουν βλ Τσιρωνά, ό.π, 55 επ. [↑](#footnote-ref-8)
8. Χαρακτηριστικά παραδείγματα σχετικά συνιστούν η Ιταλία, η Φινλανδία, η Ολλανδία και το Λουξεμβούργο [↑](#footnote-ref-9)
9. Για μία σύντομη ιστορική διαδρομή σχετικά με τη διαμόρφωση των συγκρινόμενων συστημάτων βλ Francesca Bignami, *Comparative Administrative Law*, George Washington University Law School 2012, 3 επ. [↑](#footnote-ref-10)
10. Bignami, ό.π., 3 [↑](#footnote-ref-11)
11. Bignami, ό.π., 4 [↑](#footnote-ref-12)
12. Τσιρωνάς, ό.π, 12 επ. [↑](#footnote-ref-13)
13. Τσιρωνάς, ό.π, 24 επ. [↑](#footnote-ref-14)
14. Συμεωνίδης, *Τα* *όρια της δικαιοδοσίας των πολιτικών και διοικητικών δικαστηρίων*, Σάκκουλας 1995, 34 [↑](#footnote-ref-15)
15. Συμεωνίδης, ό.π, 35 [↑](#footnote-ref-16)
16. Τσιρωνάς, ό.π, 25-26, Συμεωνίδης, ό.π, 35 [↑](#footnote-ref-17)
17. Συμεωνίδης, ό.π, 36 [↑](#footnote-ref-18)
18. Bignami, ό.π., 5 [↑](#footnote-ref-19)
19. Τσιρωνάς, ό.π, 17 επ. [↑](#footnote-ref-20)
20. Τσιρωνάς, ό.π, 18-19 [↑](#footnote-ref-21)
21. Dicey, *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, Liberty Classics 1915,107 «Two features have at all times since the Norman Conquest characterized the political institutions of England. The first of these features is the omnipotence or undisputed supremacy throughout the whole country of the central government. This authority of the state or the nation was during the earlier periods of our history represented by the power of the Crown… This royal supremacy has now passed into that sovereignty of Parliament… The second of these features, which is closely connected with the first, is the rule or supremacy of law. » [↑](#footnote-ref-22)
22. Συμεωνίδης, ό.π, 27 επ., [↑](#footnote-ref-23)
23. Terence Etherton*, Liberty, the archetype and diversity: a philosophy of judging*, , Public Law 2010, 2 «Common sense, as a touchstone, is entirely consistent with the common law tradition. It reflects the notion that the law is the expression of shared values and reason within our community, tried and tested by a long history. » [↑](#footnote-ref-24)
24. Dicey, ό.π, 18 «A large proportion of English law is in reality Courts made by the judges… All that we need note is that the adhesion by our judges to precedent, that is, their habit of deciding one case in accordance with the principle, or supposed principle, which governed a former case, leads inevitably to the gradual formation by the Courts of fixed rules for decision, which are in effect laws.» [↑](#footnote-ref-25)
25. Τσιρωνάς, ό.π, 29 επ. [↑](#footnote-ref-26)
26. Συμεωνίδης, ό.π, 27, Τσιρωνάς, ό.π,31-32 [↑](#footnote-ref-27)
27. Dicey, ό.π, 120 «..the "rule of law" in this sense excludes the idea of any exemption of officials or others from the duty of obedience to the law which governs other citizens or from the jurisdiction of the ordinary tribunals; there can be with us nothing really corresponding to the "administrative law" (droit administratif) or the "administrative tribunals" (tribunaux administratifs) of France.», ό.π, 255 «Droit administratif, as it exists in France, is not the sum of the powers possessed or of the functions discharged by the administration; it is rather the sum of the principles which govern the relation between French citizens, as individuals, and the administration as the representative of the State.. In England the powers of the Crown and its servants may from time to time be increased as they may also be diminished. But these powers, whatever they are, must be exercised in accordance with the ordinary common law principles which govern the relation of one Englishman to another. » [↑](#footnote-ref-28)
28. Dicey, ό.π, 110 επ [↑](#footnote-ref-29)
29. A W Bradley, K D Ewing & C J S Knight, *Constitutional & Administrative Law*,16η έκδοση, Kindle Edition, 79 [↑](#footnote-ref-30)
30. C. Sumner Lobingier, *Administrative Law and Droit Administratif A Comparative Study with an Instructive Model*, University of Pennsylvania Law Review 1943, 47 [↑](#footnote-ref-31)
31. Sir Jeffrey Jowell, Dawn Oliver, The Rule of Law and its underlying Values in *The Changing Constitution*, Oxford University Press 7th edition, 13 [↑](#footnote-ref-32)
32. # Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 79-80, Σπυρίδων Φλογαΐτης, *Το Αγγλικό Σύστημα Διοικητικής Δικαιοσύνης Η Διδασκαλία του Dicey και η ανάπτυξη του αγγλικού διοικητικού δικαίου*, Σάκκουλας 1985, 22, βλ, όμως, επίσης, Lord Hewart (ο οποίος ήταν από τους ισχυρότερους υποστηρικτές των θέσεων του Dicey), *The New Despotism*, London Ernest Benn Limited 1929 17 «The new despotism, which is not yet defeated, gives Parliament anaesthetic. The strategy is different, but the goal is the same. It is to subordinate Parliament, to evade the Courts, and to render the will, or the caprice, of the Executive unfettered and supreme. »

    [↑](#footnote-ref-33)
33. Συμεωνίδης, ό.π, 28 [↑](#footnote-ref-34)
34. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 80 [↑](#footnote-ref-35)
35. Dicey, ό.π, 220 [↑](#footnote-ref-36)
36. Dicey, ό.π, 220 [↑](#footnote-ref-37)
37. Βλ κατωτέρω υπό VI., 9 την ανάπτυξη των Administrative Tribunals, βλ επίσης Bignami, ό.π., 6, όπου παρατίθενται ενδεικτικά παραδείγματα διαφοροποιημένης αντιμετώπισης τον 19ο αι. νομικών καταστάσεων ανάμεσα στο κράτος και ιδιώτες σε σχέση με την αντιμετώπιση όμοιων καταστάσεων στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών. «For instance, the statute of limitations for tort actions against public officials was six months, compared to the six years for similar actions between private parties…. » [↑](#footnote-ref-38)
38. Βλ F. A. Hayek, *The road to Serfdom*, George Routledge & Sons1944 75 επ. [↑](#footnote-ref-39)
39. Για τη σχετική συζήτηση βλ Jowell, Oliver, ό.π, 14 επ. με περαιτέρω παραπομπές σε θεωρία, βλ κυρίως την κριτική του Λόρδου Jennings στην εκδοχή, που έδωσε ο Dicey στον Rule of Law, 15 [↑](#footnote-ref-40)
40. Για τη σχετική συζήτηση βλ Paul Craig, *Formal and substantive conceptions of the rule of law: an analytical framework*, Public Law 1997 [↑](#footnote-ref-41)
41. Amy Street, *Judicial Review and the Rule of Law Who is in control?*, The Constitution Society 2013, 13 [↑](#footnote-ref-42)
42. Υπό την εκδοχή αυτή ο Rule of Law δεν άπτεται καθόλου του ουσιαστικού περιεχομένου του νόμου και επομένως, οι προϋποθέσεις του μπορεί να πληρούνται και στο πλαίσιο αυταρχικών καθεστώτων. Βλ Craig, ό.π με αναφορά στον Raz, 2 επ. [↑](#footnote-ref-43)
43. Υπό την αρχή αυτή συνωθούνται επιταγές για σταθερότητα του νομοθετικού πλαισίου, μη αναδρομικότητα, γενικότητα, σαφήνεια κλπ των νόμων. [↑](#footnote-ref-44)
44. Craig, ό.π, 3 επ [↑](#footnote-ref-45)
45. Craig, ό.π, 4 επ [↑](#footnote-ref-46)
46. Για μία συνοπτική σκιαγράφηση των θεωρητικών τάσεων βλ Jowell, Oliver, ό.π, 17 επ. [↑](#footnote-ref-47)
47. Street, ό.π., 13 επ. (15) [↑](#footnote-ref-48)
48. Craig, ό.π, 7 επ [↑](#footnote-ref-49)
49. Craig, ό.π, 7, Etherton, ό.π., 6 με παραπομπή στον Fuller «Fuller sees commitment to the internal morality of law as reflecting a view of people as free, self-determining and responsible agents, and as possessing inherent dignity in virtue of their autonomy.» [↑](#footnote-ref-50)
50. Craig, ό.π, 11, με παραπομπή στις θεωρητικές αναπτύξεις του Trevor Allan [↑](#footnote-ref-51)
51. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 84, Jowell, Oliver, ό.π, 18, Lord Bingham, *The Rule of Law*, The Cambridge Law Journal, 2007, 78 [↑](#footnote-ref-52)
52. Lord Bingham, ό.π, 72 [↑](#footnote-ref-53)
53. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 84, Jowell, Oliver, ό.π, 25 [↑](#footnote-ref-54)
54. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 84-86, Lord Bingham,ό.π 76, δες όμως τις θέσεις του Raz στον Lord Bingham,ό.π, 75 «A non-democratic legal system, based on the denial of human rights, on extensive poverty, on racial segregation, sexual inequalities, and racial persecution may, in principle, conform to the requirements of the rule of law better than any of the legal systems of the more enlightened Western democracies ... It will be an immeasurably worse legal system, but it will excel in one respect: in its conformity to the rule of law ... The law may ... institute slavery without violating the rule of law.» [↑](#footnote-ref-55)
55. Lord Bingham, ό.π, 76 επ. [↑](#footnote-ref-56)
56. R. v. Secretary of State for the Home Department ex parte Pierson [1998] AC 539, Lord Steyn: «Parliament does not legislate in a vacuum. Parliament legislates for a European liberal democracy based upon the traditions of the common law…and…unless there is a clearest provision to the contrary. Parliament must be presumed not to legislate contrary to the Rule of Law. » [↑](#footnote-ref-57)
57. Lord Hope σε R (Jackson) v Attorney General [2006] 1 AC 262 παρ104 « Our constitution is dominated by the sovereignty of Parliament. But parliamentary sovereignty is no longer, if it ever was, absolute… It is no longer right to say that its freedom to legislate admits of no qualification whatever. Step by step, gradually but surely, the English principle of the absolute legislative sovereignty of Parliament which Dicey derived from Coke and Blackstone is being qualified. » [↑](#footnote-ref-58)
58. Jowell, Oliver, ό.π, 25 [↑](#footnote-ref-59)
59. Βλ όμως Street, ό.π., 48 « However, it may be unwise for the government and Parliament to assume, simply because the judiciary in this country have so far not purported to review primary legislation for its compliance with constitutional principles, that this is a fixed constitutional arrangement. » [↑](#footnote-ref-60)
60. Βλ, όμως Jowell, Oliver ό.π, 32 «It may take some time, provocative legislation and considerable judicial courage for the courts to assert the primacy of the Rule of Law over the parliamentary sovereignty, but it is no longer self-evident that a legislature in a modern democracy should be able with impunity to violate the strictures of the Rule of Law.» προς την ίδια κατεύθυνση βλ και Street, ό.π., 44 επ [↑](#footnote-ref-61)
61. Jowell, Oliver, ό.π, 30 [↑](#footnote-ref-62)
62. Συμεωνίδης, ό.π, 28 [↑](#footnote-ref-63)
63. Macdonald, *Judicial Review and Procedural Fairness in Administrative Law*, McGILL Law Journal Vol 25, 530, Συμεωνίδης, ό.π, 28 [↑](#footnote-ref-64)
64. Macdonald, ό.π., 530 «The courts, accustomed to applying the rules of an individualistic common law which served the upper classes, and to exercising little control over Parliamentary law, failed to respond quickly to the evolving bureaucratic state, and neither enlarged the scope of the "implied" review power nor created a new theory of judicial supervision.» [↑](#footnote-ref-65)
65. Για μία σκιαγράφηση της ιστορικής διαδρομής των Tribunals βλ Drewry, The Judicialisation of «Administrative» Tribunals in the UK: From Hewart to Leggatt, Transylvanian Review of Administrative Sciences 2009, 47 [↑](#footnote-ref-66)
66. Συμεωνίδης, ό.π, 29 [↑](#footnote-ref-67)
67. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 602 [↑](#footnote-ref-68)
68. Drewry, ό.π, 46 [↑](#footnote-ref-69)
69. Βλ Drewry, ό.π, 46 «For many years, tribunals were the Cinderellas of administrative justice, receiving little professional or academic attention. Part of the explanation for this neglect lay in the fact that most of them (particularly those operating in the welfare field) were perceived as poor persons’ courts, operating relatively informally and inexpensively; certainly not as high-profile arenas where ambitious practicing lawyers could earn large fees and enhance their reputations.» [↑](#footnote-ref-70)
70. Τσιρωνάς, ό.π, 20 [↑](#footnote-ref-71)
71. Drewry, ό.π, 47 [↑](#footnote-ref-72)
72. Drewry, ό.π, 47 «The image of tribunals seems to have gone through several evolutionary changes, from enemies of the rule of law, to useful but rather marginal entities, floating around in a no man’s land somewhere between the judicial and the administrative systems..» [↑](#footnote-ref-73)
73. Drewry, ό.π, 51 επ, Συμεωνίδης, ό.π, 29 επ [↑](#footnote-ref-74)
74. Drewry, ό.π, 57, “Recent reforms have carried forward an evolutionary tendency to systematise and judicialise the structure and working of tribunals. » βλ επίσης Gordon Anthony, Administrative Justice in the United Kingdom, Italian Journal of Public Law, 9 επ. [↑](#footnote-ref-75)
75. Και εντός του νέου συστήματος διατηρούνται, πάντως ολιγάριθμα ξεχωριστά Tribunals. Πρόκειται συγκεκριμένα για το Investigatory Powers Tribunal, το Proscribed Organisations Appeal Commission και το Competition Appeal Tribunal. Βλ σχετικά Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 606 [↑](#footnote-ref-76)
76. Αυτή η προωθούμενη συστηματοποίηση έχει, βέβαια, και τα αρνητικά της. η έλλειψη αυστηρής τυπικότητας στις σχετικές διαδικασίες λειτουργούσε σε μεγάλο βαθμό υπέρ άπορων αιτούντων, λόγω της ανυπαρξίας υποχρέωσης παράστασης με δικηγόρο. Βλ σχετικά Drewry, ό.π, 57 [↑](#footnote-ref-77)
77. Για μία πλήρη ανάπτυξη των αλλαγών, που επήλθαν στα Tribunals βλ Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 604 επ. [↑](#footnote-ref-78)
78. Για την πλήρη ανάπτυξη του δικαστικού ελέγχου της διοίκησης βλ κατωτέρω υπό V2. [↑](#footnote-ref-79)
79. Drewry, ό.π, 57, Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 605 [↑](#footnote-ref-80)
80. Πρόκειται για τις περιπτώσεις, που προσβάλλεται η άρνηση του Upper Tribunal να δώσει άδεια για άσκηση appeal ενώπιον του Court of Appeal. Βλ Gordon Anthony, ό.π., 10 [↑](#footnote-ref-81)
81. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 602 [↑](#footnote-ref-82)
82. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 603, 607 [↑](#footnote-ref-83)
83. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 604 επ [↑](#footnote-ref-84)
84. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 605 [↑](#footnote-ref-85)
85. Drewry, ό.π, 53 [↑](#footnote-ref-86)
86. Τσιρωνάς, ό.π, 219 [↑](#footnote-ref-87)
87. Για τα ζητήματα αυτά βλ κατωτέρω υπό V2. [↑](#footnote-ref-88)
88. Βλ παραπάνω υπό VI1. [↑](#footnote-ref-89)
89. Για μία συνολική θεώρηση του νομολογιακού προηγούμενου βλ Etherton, ό.π. 1 επ. [↑](#footnote-ref-90)
90. Βλ, όμως Practice Statement [1966] 3 All ER 77, «Their Lordships nevertheless recognize that too rigid adherence to precedent may lead to injustice in a particular case and also unduly restrict the proper development of the law. They propose therefore to modify their present practice and, while treating former decisions of this House as normally binding, to depart from a previous decision when it appears right to do so. » [↑](#footnote-ref-91)
91. Βλ σχετικά κατωτέρω υπό V2ii Διαδικασία - Ένδικα Βοηθήματα [↑](#footnote-ref-92)
92. Williams, Administrative Law in England: The Emergence of a New Remedy, William and Marry Law Review, Vol 27, 715 (718) [↑](#footnote-ref-93)
93. Γεώργιος Γεραπετρίτης, *Το Αγγλικό Δημόσιο Δίκαιο στο δρόμο της Ηπειρωτικής Ευρώπης: Πρόσφατες Νομοθετικές και Νομολογιακές παρεμβάσεις*, Κριτική Επιθεώρηση νομικής θεωρίας και πράξης 1996/2,114-115 [↑](#footnote-ref-94)
94. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 668 [↑](#footnote-ref-95)
95. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 629 [↑](#footnote-ref-96)
96. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 629 [↑](#footnote-ref-97)
97. Etherton, ό.π. 7 «A remarkable development of public law, that is the power of the courts to review the decisions of public bodies, was led from the early 1960s by Lord Reid, Lord Wilberforce and Lord Denning. The application of established principles of natural justice and fairness to bodies exercising public power and curtailing unfettered administrative discretion by such bodies has led to a developed set of distinct public law principles which are of general application, independent of private law and comparable to those in civil jurisdictions.», Williams, ό.π.,717, 720 [↑](#footnote-ref-98)
98. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 630 [↑](#footnote-ref-99)
99. Για τη σχετική θεωρητική συζήτηση βλ παραπάνω υπό IV3. σελ. 9 [↑](#footnote-ref-100)
100. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 630 [↑](#footnote-ref-101)
101. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 630, Etherton, ό.π. 7 με παραπομπή στον Λόρδο Woolf, ο οποίος θεωρεί, ότι η κοινοβουλευτική δημοκρατία στηρίζεται στον rule of law, δύο αρχές του οποίου είναι η κυριαρχία του Κοινοβουλίου ως προς τη νομοθετική αρμοδιότητα και η αρμοδιότητα των δικαστηρίων να ερμηνεύουν και εφαρμόζουν το δίκαιο. Αντιλαμβάνεται τα δικαστήρια και το Κοινοβούλιο ως συνεταίρους επιφορτισμένους με το κοινό εγχείρημα να βαστάξουν τον rule of law. [↑](#footnote-ref-102)
102. John MacGarry, *Intention, Supremacy and the theories of Judicial Review*, Routledge 2017, 36 [↑](#footnote-ref-103)
103. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 631, βλ Lord Steyn σε R Jackson) v Attorney General [2006] 1 AC 262 παρ 102 « In exceptional circumstances involving an attempt to abolish judicial review or the ordinary role of the courts, the…Supreme Court may have to consider whether this is a constitutional fundamental which even a sovereign Parliament acting at the behest of a complaisant House of Commons cannot abolish.» [↑](#footnote-ref-104)
104. R v Director of GCHQ ex p Hodges (1988) [↑](#footnote-ref-105)
105. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 632 [↑](#footnote-ref-106)
106. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 633 [↑](#footnote-ref-107)
107. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 633 [↑](#footnote-ref-108)
108. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 641 [↑](#footnote-ref-109)
109. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 636, βλ τη σχετική θεωρητική συζήτηση παραπάνω υπό V2i [↑](#footnote-ref-110)
110. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 639 [↑](#footnote-ref-111)
111. Βλ κατωτέρω Irrationality [↑](#footnote-ref-112)
112. Βλ κατωτέρω υπό VI2. Αρχή της Αναλογικότητας, σ. 19 [↑](#footnote-ref-113)
113. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 637 [↑](#footnote-ref-114)
114. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 639 [↑](#footnote-ref-115)
115. Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corp [1948] 1 KB 223 [↑](#footnote-ref-116)
116. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 643 επ [↑](#footnote-ref-117)
117. R v Home Secretary, ex p Brind [1991] 1 AC 696 [↑](#footnote-ref-118)
118. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 645 επ [↑](#footnote-ref-119)
119. A v Home Secretary [2004] UKHL 56 [↑](#footnote-ref-120)
120. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 655 [↑](#footnote-ref-121)
121. Για μία επισκόπηση των προσπαθειών θεωρητικής θεμελίωσης της natural justice βλ Macdonald, ό.π., 536 επ. (540, όπου αναφέρεται στους Fuller και Bickel, οι οποίοι συνέδεσαν την έννοια της procedural review, θεμελιώδη για την κατανόηση της natural justice, με τις αρχές της ουσιαστικής δικαιοσύνης. «… Fuller's justification for review is based on the principle that institutions have an "inner morality" which is coherent with and productive of substantive justice. The theory of procedural fairness thus rests on two grounds: it guarantees the integrity of various legal decision-making processes; and it has an affinity with substantive justice») [↑](#footnote-ref-122)
122. Για τον σχετικό προβληματισμό βλ ανωτέρω υπό IV3. σελ. 10 [↑](#footnote-ref-123)
123. Για μία ιστορική επισκόπηση της εξέλιξης αυτής βλ R. A. Macdonald, ό.π., 521 523 επ. (532), *Ridge v Baldwin [1964] AC 40* [↑](#footnote-ref-124)
124. Macdonald, ό.π., 535 [↑](#footnote-ref-125)
125. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 662 [↑](#footnote-ref-126)
126. Βλ αναλυτικά Williams, ό.π., 725 επ. [↑](#footnote-ref-127)
127. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 670 [↑](#footnote-ref-128)
128. Φλογαΐτης, όππ,164 επ. Για την ευρύτητα με την οποία νοείται το έννομο συμφέρον στο πλαίσιο της application for judicial review βλ Φλογαΐτη, ό.π, 1166 επ. Διαφορετικά αντιμετωπίζεται το θέμα στο πλαίσιο του Human Rights Act 1998, όπου το έννομο συμφέρον αναγνωρίζεται μόνο σε όποιον μπορεί να χαρακτηριστεί θύμα (victim) κατά την έννοια του άρ. 34 της ΕΣΔΑ. [↑](#footnote-ref-129)
129. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 669 [↑](#footnote-ref-130)
130. Williams, ό.π., 722 [↑](#footnote-ref-131)
131. Εκτός εάν πρόκειται για πληροφορίες που καλύπτονται από τη λεγόμενη ασυλία υπέρ του δημοσίου συμφέροντος (public interest immunity). Στην τελευταία υπάγονται υποθέσεις σχετικές με τη δημόσια ασφάλεια, την κυβερνητική πολιτική, την εισαγγελική, τελωνειακή ή φορολογική έρευνα. Για το ζήτημα των πράξεων, που καλύπτονται από ασυλία δημοσίου συμφέροντος και τη σύγκρισή τους με την παλαιότερη θεωρία των πράξεων προνομίας του Στέμματος (Crown privilege) βλ Γεραπετρίτη, ό.π. 125 επ. [↑](#footnote-ref-132)
132. Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 671 [↑](#footnote-ref-133)
133. Γεραπετρίτης, ό.π, 116 [↑](#footnote-ref-134)
134. Βλ *O'Reilly v Mackman [1983],* Lord Diplock, «It would ‘as a general rule be contrary to public policy, and as such an abuse of the process of the court, to permit a person seeking to establish that a decision of a public authority infringed rights to which he was entitled to protection under public law to proceed by way of ordinary action and by this means to evade the provision of Order 53 for the protection of such authorities…» βλ όμως και κριτική της παραπάνω θεώρησης σε C. F. Forsyth, BeyondO'Reilly v Mackman: The Foundations and Nature of Procedural Exclusivity, The Cambridge Law Journal 1985, 420 επ., ο οποίος θεωρεί, ότι υπάρχουν όρια στη δικαιοδοσία του δικαστηρίου να κρίνει την κατάχρηση διαδικασίας, εδραζόμενα, εν πολλοίς, στη σκέψη, ότι η κρίση περί κατάχρησης της δικονομικής διαδικασίας καταλήγει να στερεί τη δικαστική προστασία, τα οποία (όρια) υπερέβη το δικαστήριο στη συγκεκριμένη υπόθεση. Άλλωστε, κατά τον συγγραφέα, δεν υπάρχει επαρκώς σαφές κριτήριο διάκρισης μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου. (427 επ.) [↑](#footnote-ref-135)
135. Wandsworth LBC v Winder [1985] AC 461 [↑](#footnote-ref-136)
136. Γεραπετρίτης, ό.π, 116 [↑](#footnote-ref-137)
137. Συγκεντρωτικά για τα παρεχόμενα ένδικα βοηθήματα στο πλαίσιο της application for judicial review βλ Bradley, Ewing, Knight, ό.π, 685 επ. [↑](#footnote-ref-138)
138. Schmidt v. Secretary of State for the Home Affairs [1969] 2CH. 149 [↑](#footnote-ref-139)
139. Γεραπετρίτης, ό.π, 118-119 [↑](#footnote-ref-140)
140. Βλ υπό V2ii Unreasonableness (Irrationality), σ. 16 [↑](#footnote-ref-141)
141. Council Of Civil Service Unions V Minister For The Civil Service (The GCHQ Case) [1985] AC 374, [↑](#footnote-ref-142)
142. Poole, The Reformation of English Administrative Law, LSE Law, Society and Economy Working Papers 12/2007, 1 επ. (3), βλ όμως για κριτική στην παραπάνω θεώρηση Jason N.E. Varuhas, The Reformation of English Administrative Law? Rights Rhetoric and Reality, Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge Faculty of Law, Paper No. 17/2013 1 επ. [↑](#footnote-ref-143)
143. Για τη σχετική συζήτηση βλ Poole,, ό.π., 1επ. [↑](#footnote-ref-144)
144. Att. Gen. of Hong Kong v. Kwong-Kut [1993] 3 All.E.R. 939 [↑](#footnote-ref-145)
145. Γεραπετρίτης, ό.π, 119 επ. [↑](#footnote-ref-146)
146. Βλ ανωτέρω υπό V2ii Procedural Improperly, σελ. 17 [↑](#footnote-ref-147)
147. Βλ σχετικά Γεραπετρίτης, ό.π., 123 υποσημ. 42,43 με περαιτέρω παραπομπές σε θεωρία και νομολογία [↑](#footnote-ref-148)
148. Sir David Keene, Συστήματα Οργάνωσης και Διοίκησης της δικαιοσύνης στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και στη Κύπρο, Βουλγαρία, Ρουμανία και Ουγγαρία, Πρακτικά Εργασιών Διεθνούς Συνεδρίου, Σάκκουλας Αθήνα Κομοτηνή 2003 139 [↑](#footnote-ref-149)
149. Γεραπετρίτης, ό.π., 125 [↑](#footnote-ref-150)
150. Poole, ό.π., 2 [↑](#footnote-ref-151)
151. Poole, ό.π., 2 [↑](#footnote-ref-152)
152. Poole, ό.π., 6 με παραπομπή σε νομολογία αναφορικά με τη θρησκευτική ελευθερία υπό το άρ.9 της ΕΣΔΑ [↑](#footnote-ref-153)
153. Γεραπετρίτης, ό.π., 12 [↑](#footnote-ref-154)
154. Γεραπετρίτης, ό.π., 124 [↑](#footnote-ref-155)
155. Για την παραπάνω διχογνωμία βλ Γεραπετρίτη, ό.π. 124-125 [↑](#footnote-ref-156)