

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
Π.Μ.Σ. ΓΕΝΙΚΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

**ΘΕΜΑ : «Ο ΠΑΡΕΜΠΙΠΤΩΝ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΑΠΟ
ΤΟΝ ΠΟΙΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗ ΣΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ»**

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ : ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΜΕΛΙΣΣΑΣ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟΣ ΦΟΙΤΗΤΗΣ : ΚΩΣΤΑΣ ΝΙΚΟΛΑΟΥ

ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ: 2005 – 2006
ΑΘΗΝΑ, ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ 2006

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

- A. Περιβάλλον: Ύψιστο αγαθό σε κίνδυνο
- B. Θεσμική παρέμβαση
- Γ. Διοικητική και ποινική αλληλεξάρτηση
- Δ. Οριοθέτηση εργασίας

II. Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΠΡΑΞΗ

- A. Η έννοια της διοικητικής πράξης
- B. Ο παρεμπίπτων έλεγχος. Βασικά χαρακτηριστικά
- Γ. Το τεκμήριο της νομιμότητας
 - α) Θεμελίωση
 - αα) Η αρχή της νομιμότητας
 - αβ) Το δημόσιο συμφέρον
 - αγ) Η ασφάλεια δικαίου
 - β) Προϋποθέσεις
 - βα) Ο ατομικός χαρακτήρας της πράξης
 - ββ) Το υποστατό της διοικητικής πράξης

III. ΠΑΡΕΜΠΙΠΤΩΝ ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΙ ΠΟΙΝΙΚΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ

- A. Ο έλεγχος των προδικαστικών ζητημάτων
- B. Υποχρεωτική αναστολή και παρεμπίπτων έλεγχος
 - α) Υποχρεωτική αναστολή
 - β) Το δεδικασμένο

Γ. Δυνητική αναστολή και παρεμπόδιων έλεγχος

Δ. Ηθική απόδειξη και απόφαση διοικητικού δικαστηρίου

Ε. Η έκταση του ελέγχου των διοικητικών πράξεων

IV. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΣΥΜΠΡΑΞΗ ΣΤΗΝ ΠΟΙΝΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

A. Το βασικό νομοθετικό πλαίσιο

α) Κριτική

β) Διάρθρωση νόμου 1650/1986

γ) Κυρώσεις

B. Νομολογιακή προσέγγιση

α) Ρύπανση του περιβάλλοντος

β) Προστασία δασών, δασικών εκτάσεων

V. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

α.	Άρθρο
ΑΠ	Άρειος Πάγος
Βλ.	Βλέπε
ΓΓ	Γενικός Γραμματέας
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔιΔικ	Διοικητική Δίκη
ΔΠρΑθ	Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών
ΕΔΔΔ	Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕισΝΑκ	Εισαγωγικός Νόμος Αστικού Κώδικα
ΕΚΑΕ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας
ΕΚΑΧ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
επ.	Επόμενα
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕφΑθ	Εφετείο Αθηνών
ΚΠΔ	Κώδικας Ποινικής Δικονομίας
ΚΠολΔ	Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας
ΜΠΕ	Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων
ν.	Νόμος
παρ.	Παράγραφος
ό.π.	Όπως παραπάνω
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
π.χ.	Παραδείγματος χάριν
Πρβλ	Παράβλεπε
Σ	Σύνταγμα

σ.	Σελίδα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Στοιχ.	Στοιχείο
ΣυμβΕφΠειρ	Συμβούλιο Εφετών Πειραιά
ΣυνθΕΚ	Συνθήκη Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΣυνθΕΟΚ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας
ΤρΔΕφ	Τριμελές Διοικητικό Εφετείο
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
Υπ.	Υποσημείωση

SUMMARY

There is no doubt that the environment, which constitutes an issue of high importance, defining at the same time people's quality of life, has sustained during the last decades a downgrading of a great extent and intensity. Thus, basic human rights and especially life are threatened. Even though concern about the natural ecosystem's disturbance, was arisen at the beginning of the twentieth century, the situation was aggravated after the Second World War, when the heavy industry developed rapidly aiming at restoring the enormous disaster occurring at that time. At the same time technology also developed, helping humanity on the one hand by easing everyday life through its achievements but on the other hand harming the environment through its misuse by big industries, whose primary goal through all these years has only been profit.

Under these circumstances, the environmental institutionally protection was considered as necessary. In such a framework the European Union adds an explicit stipulation in 1986 through the United European Act. In Greece, an entire article (24) about the environment is added to the 1975 Constitution. In 1986 the law 1650 about the environmental protection is enacted, constituting the fundamental Greek Law about the environmental protection. Up till then, the environment was only partially protected by ad hoc penal laws. The penalties, applied to violators of the law, are of penal, civil and administrative nature.

The starting point for this dissertation was no other than the jurisdiction of the penal and administrative law which in the case of environment are particularly unclear as shown not only by the 1650/1986 Law but also by the rest legislation concerning the environment. Especially, the incidental control of an administrative act by a penal court, is hereby investigated.

More specifically, an effort is being done to examine the incidental control of an administrative act, held by a penal court, when a trial of environmental nature takes place. In order to do so, some questions must be posed. For example, is it possible for

a penal judge to ignore an administrative act, which confirms the legality or illegality of a defendant's act, pronouncing respectively judgment of guilt or acquittal? How does a penal judge treat the administrative acts and when the examination of these acts is indispensable in order to set the grounds of the judgment? Is an act pronounced or pending administrative court's judgment binding for a penal court or can the latter reach a different conclusion through examination of the administrative act?

Fundamental features of an administrative act, such as presumption of its legality, credibility or validity, confine the incidental control, arousing greater concern. The managerial structure of the executive power assigns the right to a penal court to pronounce an individual administrative act. Such an act is able to alter unilaterally the legitimate state of a civilian and after it is pronounced and despite any potential deficiencies (unless patent or extremely serious deficiencies are concerned) it is considered legally effective and binding for the administration and the civilians until its annulment by the court or its revocation by the administration. However, when the act is examined by a penal judge, then the presumption of the act examined can be bent, allowing the judge to adjudicate differently even when the deadline for legally disputing the act has expired. The incidental control's main point is that the validity of the act is not cancelled and no *res judicata* is created. The judge merely does not apply the aforementioned act. Exemption for administrative acts is only justifiable when the Supreme Court has already corroborated their validity, binding in this way all the administrative authorities and national courts.

After having scrutinized the jurisprudence, it is deduced that the judiciary, particularly penal courts, dispenses justice without supplanting the need for environmental protection. It is essential to mention that the cases where a penal court proceeded to the incidental control of an individual administrative act, pronouncing a different judgment, are extremely limited as far as the environmental legislation is concerned. Under these circumstances, this dissention enlarged upon other cases where the penal court's incidental control was "indirect". It is established thus, that

the administrative act or the acts of the administration generally, are of great importance as far as a penal case of environmental interest, is concerned. Even though a general rule can be arbitrary because of the particularities of each case, certain conclusions can be briefly drawn: When the environment's downgrading can be proved through visible esthetic criteria, then the administrative act is not necessary. On the other hand, when those criteria are not visible, then it is necessary not only to examine the facts that prove the violation, but also the transgression of the administrative act when it is responsible for the violation. In conclusion, the independence of penal and administrative trial is ascertained.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

A. Περιβάλλον: Υψιστο αγαθό σε κίνδυνο

Είναι κοινός τόπος, ότι η ανθρωπότητα βρίσκεται σε τέτοιο επίπεδο ανάπτυξης, ώστε δεν είναι δυνατή ανεξέλεγκτη περαιτέρω αύξηση της παραγωγής και της κατανάλωσης, χωρίς να απειλείται η ίδια η ζωή του ανθρώπου¹.

Εύκολα πια κανείς σήμερα μπορεί να κάνει χρήση θαυμαστών τεχνολογικών επιτευγμάτων, απλουστεύοντας πράγματι την καθημερινότητά του, ωστόσο η ποιότητα ζωής² του ανθρώπου καθίσταται αντιστρόφως ανάλογη αυτής της διαρκούς

¹ Η ανησυχητική αυτή κατάσταση, δυστυχώς δεν είναι φαινόμενο που παρατηρείται τη χιλιετηρίδα που διανύουμε. Επιστήμονες οι οποίοι έζησαν τέλη του δέκατου ένατου και αρχές του εικοστού αιώνα, όπως ο R.T. Malthus, D.Ricardo, J.s.Mill, W.S.Jevons, εξέφρασαν από τότε την ανησυχία τους για τον περιορισμό των φυσικών πόρων και τη δυσχερή θέση στην οποία θα βρεθεί ο άνθρωπος. Ενδεικτική είναι και η παρατήρηση του Huxley το 1983, όπου παρατηρεί, «η επερχόμενη εποχή, δεν θα είναι η εποχή του διαστήματος ή η εποχή της διαφώτισης ή της ευημερίας αλλά η εποχή του υπερπληθυσμού με όλες τις φρικτές συνέπειές του όπως φτώχεια, περιβαλλοντική υποβάθμιση, πόλεμοι, πτώση της μέσης νοημοσύνης και καταπάτηση των πολιτικών ελευθεριών, όχι μόνο στις αναπτυσσόμενες χώρες αλλά σε κάθε σημείο του πλανήτη...Αυτή η βιολογική κατάσταση θα εξελιχθεί αμείλικτα με την πάροδο του χρόνου και θα αποτελέσει για αιώνες το κεντρικό πρόβλημα σε όλη τη γη». Αναλυτικά για τις απόψεις των και την προβληματική, βλ. Ethun Kula – Άγγελου Πρωτόπαπα, *Οικονομικά και πολιτικές για τη βιώσιμη διαχείριση του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων*, Σάκουλας, Αθήνα –Θεσσαλονίκη 2005, σ.3 επ. Βλ. επίσης Αλεξ.Σακελλαρόπουλου, *Σκέψεις για το πρόβλημα του περιβάλλοντος από νομική σκοπιά*, σε Τιμητικό τόμο ΣτΕ II, 1982, σ.247 και την εκεί παραπομπή, όπου εκθέτοντας την ανησυχία του, αναφέρει ότι, «Η φυσική ισορροπία του παρελθόντος όπου συμβάδιζε η ανθρώπινη παραγωγική δραστηριότητα με τις λειτουργικές διαδικασίες της βιόσφαιρας, δεν υπάρχει πια. Τώρα οι μηχανισμοί της φυσικής αυτορύθμισης έχουν διαταραχτεί από την κατασπατάληση των φυσικών πόρων, από την αθρόα εισροή ολοένα και μεγαλύτερων ποσοτήτων βλαβερών απορριμμάτων στην ατμόσφαιρα, από τις αποξηράνσεις μεγάλων εκτάσεων γης με ανυπολόγιστες οικολογικές ζημίες, από τη διάβρωση του εδάφους κλπ., ακόμα έχει επισημανθεί ότι οι αρχικά εντοπισμένες σ'ορισμένες περιοχές οικολογικές ζημίες θα έχουν οπωσδήποτε επιπτώσεις στη βιόσφαιρα, γιατί όλα τα στοιχεία που τη συγκροτούν βρίσκονται σε αδιάκοπη αλληλεπίδραση».

² Η ποιότητας ζωής δεν είναι σταθερά προσδιορίσιμη έννοια. Εξαρτάται από τις κοινωνικοοικονομικές και πολιτικές συνθήκες που επικρατούν σε δεδομένο χώρο και χρόνο. Ετσι πριν κάποιες δεκαετίες ποιότητα ζωής, μπορεί να θεωρείτο το να διαβιεί κανείς με ελάχιστα αγαθά, των οποίων η κατοχή στη σημερινή εποχή, δεν αξιολογείται καν. Για την εργασία μας, ως ποιότητα ζωής,

παραγωγής και κατανάλωσης. Εντοπίζεται άραγε το πρόβλημα στα καταναλωτικά πρότυπα τα οποία έχουν κυριαρχήσει ή επιδρούν πλέον και άλλοι παράγοντες, προϊόντα του ανθρώπου σε αυτή την καθήλωση του;

Ο άνθρωπος, από τη στιγμή της εμφάνισής του πάνω στη φύση, θέλησε να την τιθασεύσει, προκειμένου να επιβιώσει. Μέρος αυτής και ο ίδιος, προσπάθησε να αντλήσει και να επεξεργαστεί τα απαραίτητα στοιχεία που του προσέφερε, επιφέροντας ταυτόχρονα οικολογικές μεταβολές. Η φύση διέθετε ωστόσο, σε πρώιμο στάδιο τους μηχανισμούς εκείνους, ώστε να αποκαταστήσει αυτή τη διατάραξη και να διατηρείται η οικολογική ισορροπία. Η ανέλιξή του με το πέρασμα των αιώνων και η ταχεία βελτίωση του βιοτικού και πνευματικού του επιπέδου, ώθησε ίσως τον άνθρωπο στην υπερβολή. Τη χρήση του φυσικού πλούτου για επιβίωση, διαδέχθηκε η κατασπατάληση αυτού και η κατάχρηση των περιβαλλοντικών αγαθών και ενεργειακών πόρων, με βραχυπρόθεσμη ωφέλεια την απόλαυση υλικών αγαθών και μακροπρόθεσμο κόστος την καταστροφή του φυσικού περιβάλλοντος και του ευρύτερου οικοσυστήματος της γης, τη διατάραξη των βιολογικών ισορροπιών του πλανήτη³.

Η έξαρση αυτού του φαινομένου και παράλληλα το σημείο, όπου ενδεχομένως η ανθρωπότητα ξεπέρασε το όριο της αναστρέψιμης κατάστασης, ήταν μετά το ΄Β Παγκόσμιο Πόλεμο. Ανυπολόγιστες ζημιές, αμέτρητες απώλειες, καθήλωσαν την ανθρωπότητα και η έξοδος από αυτό το τέλμα απαιτούσε δραστικές και άμεσες λύσεις. Η πορεία προς τον οικονομικό γιγαντισμό και την τεχνολογική αναβάθμιση εμφανίζεται αναπότρεπτη. Η αλματώδης οικονομική ανάπτυξη επήλθε με την ανάπτυξη της βαριάς βιομηχανίας. Ραγδαία υπήρξε και η εξέλιξη της τεχνολογίας, η οποία συνέδραμε αποφασιστικά στην παραπάνω εξελικτική πορεία της ανθρωπότητας και η οποία, ως αναπόσπαστο κομμάτι πλέον στην καθημερινότητα

θα θεωρήσουμε αυτή που αντιλαμβάνεται ο μέσος συνετός και κοινωνικός άνθρωπος σε ένα πολιτισμένο κράτος, με δημοκρατικές αρχές.

³ Βλ. Νικόλαου Δημητράτου, *Το πρόβλημα των ποινικών κυρώσεων για τη θαλάσσια ρύπανση*, σε Ποινικά Χρονικά 2004 (ΝΔ) σ.1062 επ.

του ανθρώπου, δημιούργησε νέες συνθήκες και νέα δεδομένα στον τρόπο ζωής. Τίποτε ωστόσο, δεν έγινε χωρίς συνέπειες και χωρίς επιπτώσεις στην ίδια τη ζωή του ανθρώπου, που φαινομενικά βελτιωνόταν. Το φυσικό περιβάλλον υπέστη τεράστια αλλοίωση, πολιτιστικά στοιχεία αυτού εξαφανίστηκαν, η οικολογική ισορροπία διαταράχθηκε σε τέτοιο βαθμό, που έπληξε εκ του αποτελέσματος την ίδια την υπόσταση του ανθρώπου. Νέες ασθένειες, οι οποίες αύξησαν το ποσοστό θνησιμότητας και μείωσαν τον προσδόκιμο μέσο όρο ζωής, διαταραχές στην ανάπτυξη των παιδιών, άθλιες συνθήκες ζωής για χιλιάδες ανθρώπων και νέα φυσικά φαινόμενα που προδιαγράφουν δυσοίωνα έως και ανησυχητικό το μέλλον των επόμενων γενεών, συνθέτουν πλέον την παγκόσμια πραγματικότητα.

Ο άνθρωπος δεν αντιλήφθηκε, ή τουλάχιστον όχι έγκαιρα, ότι το περιβάλλον⁴ προϋποθέτει αλλά και διαμορφώνει το πλαίσιο ζωής στο οποίο αναπτύσσεται η ανθρώπινη δραστηριότητα⁵. Θεώρησε εαυτόν, όχι μέρος αυτού απ' όπου αντλούσε τους πόρους για την επιβίωσή του, αλλά αντίθετα κτήμα του και υποκύπτοντας στα καταναλωτικά πρότυπα, που επέφερε η εμπορευματοποίηση, τα οποία δεν εξυπηρετούσαν τις πραγματικές του ανάγκες και με αρωγό την τεχνολογία⁶, διείδε

⁴ Το περιβάλλον, τον ορισμό του οποίου δίδουν τα επιμέρους νομοθετήματα, όπως ο νόμος 1650/1986 (α. 2 παρ.1), εμπεριέχει τόσο το φυσικό περιβάλλον όσο και το πολιτιστικό περιβάλλον, ορισμούς των οποίων δίνει ο νόμος 360/1976. Ως φυσικό περιβάλλον ορίζεται « ο περιβάλλον τον άνθρωπο χερσαίος, θαλάσσιος και εναέριος χώρος, με την σ' αυτόν χλωρίδα, πανίδα και φυσικούς πόρους», ως πολιτιστικό περιβάλλον «ανθρωπογενή στοιχεία πολιτισμού και χαρακτηριστικά, όπως αυτά διαμορφώθηκαν, από την παρέμβαση και τις σχέσεις του ανθρώπου του με το φυσικό περιβάλλον, περιλαμβανομένων των ιστορικών χώρων και της καλλιτεχνικής και πολιτιστικής εν γένει κληρονομιάς της Χώρας» Τη διάκριση αυτή την κάνει και το άρθρο 24 του Συντάγματος. Για την έννοια του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος, βλ. ενδεικτικά Αναστασίας Πορτόλου-Μιχαήλ, *Η έννοια του περιβάλλοντος και η ανάγκη προστασίας του*, σε Το Σύνταγμα 1978, σ. 273 επ. Στην παρούσα μελέτη και λόγω της ευρύτητας του αντικειμένου, θα ασχοληθούμε αποκλειστικά με την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος.

⁵ Βλ. σχετικά, Αν. Πορτόλου-Μιχαήλ, ό.π., σ.269.

⁶ «Η τεχνική πρόοδος ήταν μόνο το εργαλείο και όχι η πραγματική αιτία της παράλογης συμπεριφοράς προς τη φύση. Η πραγματική αιτία πρέπει ν' αναζητηθεί στο σύστημα των αξιών, που επιβλήθηκε στον τρόπο ζωής και στα αντίστοιχα καταναλωτικά πρότυπα που διαμορφώνονται στις

την ευκαιρία για ανεξέλεγκτη οικονομική ανάπτυξη και ευημερία. Αυτό που δε σταθμίστηκε καθόλου, ή σκοπίμως παραβλέφθηκε, είναι ότι η εξέλιξη και η κοινωνική πρόοδος, δεν είναι συνάρτηση μόνο της οικονομικής προόδου, αλλά συναρτάται και με τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης, την ποιότητα του περιβάλλοντος.

Φθάνοντας λοιπόν στη δεκαετία του '80, ο προβληματισμός επικεντρώνεται σε μείζονα ζητήματα, όπως η ασφάλεια των καταναλωτών, τα ιατρικά ατυχήματα, η καταστροφή του περιβάλλοντος. Όλα αυτά χαρακτηρίζονται από την αβεβαιότητα, την απροσδιοριστία, την πολυπλοκότητα, έννοιες οι οποίες χαρακτηρίζουν τη σύγχρονη κοινωνία⁷. Πλέον η οικονομία προγραμματίζεται από τις πολυεθνικές εταιρίες, οι οποίες κρατούν τα σκήπτρα της παραγωγικής και εμπορικής διαδικασίας. Προκειμένου δε να είναι ανταγωνιστικές και να διαδραματίζουν πρωταγωνιστικό ρόλο, χρησιμοποιούν τα μέγιστα επιτεύγματα της επιστήμης και της τεχνολογίας, απελευθερώνοντας ωστόσο, την εκρηκτική αρνητική δυναμική που εκλύουν οι εφαρμογές των νέων τεχνολογιών σε όλο το πλέγμα των παραγωγικών διαδικασιών⁸.

αναπτυγμένες χώρες», υποστηρίζει ο Αλεξ. Σακελλαρόπουλος, ό.π. σ.233. Βλ. επίσης Δημήτρη Νίκα, Η νομική προβληματική της προστασίας του περιβάλλοντος, Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1985, σ.19, όπου υποστηρίζει ότι, «Τα αίτια της υποβάθμισης του περιβάλλοντος δεν περιορίζονται όμως σε προτεραιότητες της οικονομίας απέναντι στην οικολογία για την εκπλήρωση κοινωνικών σκοπών. Πρέπει κυρίως να αναζητηθούν στην εξυπηρέτηση στενών ιδιωτικών – οικονομικών συμφερόντων, όπως π.χ. στην παραγωγή βιομηχανικών προϊόντων με κατά το δυνατόν ψηλότερο κέρδος».

⁷ Βλ. Γιώργου Μπαλιά, *Η περιβαλλοντική ευθύνη, φιλοσοφικές, ιστορικές και νομικές παράμετροι*, σε Περιβάλλον και Δίκαιο 2001, σ.26 επ. και τις εκεί παραπομπές και τη σημαντική παρατήρηση ότι, «πολλοί από τους κινδύνους δεν είναι γνωστοί, ούτε μετρήσιμοι (όπως στο παρελθόν), αλλά απρόσμενοι, ανεξέλεγκτοι και άγνωστοι (αφού μόνο υπόνοιες υπάρχουν)...εκείνο που κυριαρχεί είναι η επιστημονική αβεβαιότητα- αναφορικά τόσο με την αιτιακή σχέση πράξης και αποτελέσματος, όσο και με την ίδια τη βλάβη- η οποία είναι απότοκη της «σύνθετης αιτιότητας των γεγονότων».

⁸ Βλ. σχετικά Αγάπιου Παπανεοφύτου, *Η ποινική προστασία του καταναλωτή*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 1996, σ. 15 επ.

B. Θεσμική παρέμβαση

Το κράτος δεν μπορούσε να μείνει αμέτοχο πλέον στην όλη αυτή προβληματική κατάσταση και στα φαινόμενα κοινωνικής παθογένειας που είχαν δημιουργηθεί. Έγινε αντιληπτό ότι, η οικονομική ανάπτυξη δεν είναι το άπαν και ότι χωρίς μέριμνα για προστασία του περιβάλλοντος και ποιοτικές συνθήκες διαβίωσης των πολιτών του, η αποστολή του παραμένει ημιτελής.

Βασικό εργαλείο του κράτους, για την αποκατάσταση και τη διατήρηση των κοινωνικών ισορροπιών και τη διαμόρφωση της πολιτικής του, αποτελεί το δίκαιο. Εκδηλώνει την κρατική δραστηριότητα και ρυθμίζει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των πολιτών, τόσο στις μεταξύ τους σχέσεις, όσο και στις σχέσεις του με το σύνολο. Όπως άλλωστε συμβαίνει πάντα, πρώτα δημιουργείται ένα κοινωνικό φαινόμενο και μετά οι δικαιοί κανόνες έρχονται να ρυθμίσουν αυτή την κατάσταση,⁹ λαμβάνοντας υπ' όψιν τις ανάγκες του κοινωνικού συνόλου και προβαίνοντας στις απαραίτητες σταθμίσεις. Με βάση αυτό το πλαίσιο, διαμορφώνεται ο άξονας της δικαιοπολιτικής του σύγχρονου κράτους και οι προτεραιότητες της νομοθετικής παρέμβασης¹⁰. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, δε, αντιλαμβανόμενη τον κίνδυνο για το περιβάλλον, αποφάσισε να καταστρώσει τη στρατηγική της για την αντιμετώπισή του, η οποία στρατηγική καθορίζει σε μεγάλο βαθμό τις αντίστοιχες εθνικές.

Η αντιμετώπιση του όλου ζητήματος και η θεμελίωση από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα της περιβαλλοντικής της πολιτικής, όπως αναλύεται επιγραμματικά

⁹ Άλλωστε, ο νομικός πρέπει να λάβει υπ' όψιν του τις γνώσεις, τα πορίσματα των άλλων επιστημών, πάνω στο εκάστοτε ζήτημα που θέλει να ρυθμίσει, αφενός μεν γιατί η πρόοδος των επιστημών αυτών, μπορεί να έχει δημιουργήσει το ρυθμιστέο ζήτημα, αφετέρου διότι μόνη η προσπάθεια της νομικής επιστήμης, δίχως τη συνεπικουρία και τη συνεργασία των άλλων επιστημών, θα παραμείνει ατελέσφορη και αναποτελεσματική, είτε στο πρώιμο στάδιο της παραγωγής των κανόνων δικαίου, είτε έπειτα κατά την εφαρμογή αυτών. Πρέπει τα πορίσματα αυτά, αφού αξιολογηθούν με τα μέτρα και τα σταθμά του δικαίου, να ενσωματωθούν στους κανόνες δικαίου. Πρβλ. σχετικά και Αλ.Σακελλαρόπουλο, ό.π., όπου παρατηρεί εύστοχα, **Ο νομικός ακολουθεί, ο τεχνικός προηγείται** (η υπογράμμιση του ιδίου).

¹⁰ Βλ. σχετικά Αγ. Παπανεοφύτου, ό.π., σ.20.

παρακάτω απεικονίζει παραστατικά, αυτή τη σταδιακή συνειδητοποίηση της εκφυλιστικής πορείας του ευρύτερου οικοσυστήματος και την ενεργοποίηση παράλληλα των ιθυνόντων για την προάσπισή του.

Οι Συνθήκες που ίδρυσαν τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες¹¹, δεν περιλάμβαναν καμία διάταξη που να απονέμει ρητή αρμοδιότητα για την προστασία του, περιβάλλοντος, ούτε καν τον όρο προστασία του περιβάλλοντος¹². Η περιβαλλοντική πολιτική άρχισε να διαμορφώνεται για πρώτη φορά στις αρχές της δεκαετίας του εβδομήντα με το Πρώτο Πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον. Συγκεκριμένα το 1972 στη Σύνοδο Κορυφής στο Παρίσι, προσπάθησαν οι αρχηγοί των κρατών μελών να υπερβούν την απουσία ρητής εξουσιοδοτικής διάταξης για τη λήψη μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος, με τη διασταλτική ερμηνεία του άρθρου 2 της Συνθήκης ΕΟΚ που όριζε ότι «Η Κοινότητα έχει ως αποστολή...να προάγει την αρμονική ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων στο σύνολο της Κοινότητας, τη συνεχή και ισόρροπη επέκταση της οικονομίας...», συνεπώς από την αποστολή αυτή η προστασία της ζωής και η προστασία του φυσικού χώρου καθίσταντο αυτόνομοι και ουσιώδεις στόχοι της Κοινότητας¹³. Μάλιστα επ' αυτής της βάσης εκδόθηκε και η πρώτη απόφαση του ΔΕΚ για το περιβάλλον, όπου αναγνωρίστηκε

¹¹ ΕΚΑΧ (1952), ΕΟΚ και ΕΚΑΕ (1957).

¹² Ωστόσο είναι συνεπές να τονίσουμε, όπως ορθά παρατηρεί ο Γιάννης Γ.Γιαννακός στη μελέτη του, *Το νομικό θεμέλιο της αρμοδιότητας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για θέματα προστασίας του περιβάλλοντος*, σε Αρμενόπουλος 1987, σ.443 επ., ότι το α.55 της ΣυνθΕΚΑΧ, προέβλεπε τη λήψη μέτρων για την ασφάλεια και την εργασία στις βιομηχανίες άνθρακα και χάλυβα. Το δε α. 30 και επόμενα της ΣυνθΕΚΑΕ, έθιγαν το πρόβλημα της προστασίας του περιβάλλοντος, περιλαμβάνοντας διατάξεις σχετικά με την προστασία των πληθυσμών και των εργατών από τις ακτινοβολίες και θεσπίζοντας ένα ευρωπαϊκό σύστημα επίβλεψης της ραδιενέργειας στην ατμόσφαιρα, στο έδαφος και στα νερά των κρατών μελών.

¹³ Πρβλ Γ.Γιαννακού ό.π., σ.444, Κ.Βασιλάκη-Μπουγιούκα, *Το Κοινωνικό Δίκαιο περιβάλλοντος*, σε Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου 1992, σ.259 επ., Χρήστου Α.Κορκόβελου, *Η προστασία του περιβάλλοντος στην Ευρωπαϊκή Ένωση:με αναφορές στα ελληνικά δεδομένα*, Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1997,

για πρώτη φορά ότι η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί έναν από τους βασικούς στόχους της Κοινότητας¹⁴.

Η λύση, δόθηκε το 1986, με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, η οποία τέθηκε σε ισχύ τη 1/7/1987 και με το άρθρο 25 προσέθεσε στη Συνθήκη, τα άρθρα 130 Π ως 130 Σ, υπό τον τίτλο «ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ», και κάλυψε έτσι το κενό σε επίπεδο κανόνων πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου, αναγνωρίζοντας ρητά την αρμοδιότητά της και προσδιορίζοντας τους ειδικότερους στόχους της κοινοτικής πολιτικής¹⁵. Σήμερα, μετά τις τροποποιήσεις που επέφεραν οι Συνθήκες Μάαστριχτ, Αμστερνταμ και Νίκαιας, οι βασικές διατάξεις που προστατεύουν το περιβάλλον είναι τα άρθρα 174 ως 176 της Συνθήκης¹⁶. Υπάρχουν ωστόσο σε πρωτογενές κοινοτικό επίπεδο και άλλες διατάξεις της Συνθήκης, όπως το άρθρο 95 (πρώην 100^Α) για την εσωτερική αγορά, όπου προβλέπονται και μέτρα εναρμόνισης για την προστασία του περιβάλλοντος, το άρθρο 30, όπου τίθεται εξαίρεση στην απαγόρευση ποσοτικών περιορισμών επί των εισαγωγών (α.28) και των εξαγωγών (α.29) ή των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος, όταν πρόκειται για λόγους «προστασίας της υγείας και της ζωής των ανθρώπων και των ζώων ή προφύλαξης των φυτών, προστασίας των εθνικών θησαυρών που έχουν καλλιτεχνική, ιστορική ή αρχαιολογική αξία». Σημαντική είναι και η συμβολή του παράγωγου κοινοτικού δικαίου, που αριθμεί πολλές πράξεις, κυρίως οδηγίες, το οποίο μαζί με το πρωτογενές αποτελούν το «κοινοτικό περιβαλλοντικό κεκτημένο»¹⁷.

¹⁴ C-240/1983, Συλλογή Νομολογίας 1985, σ.531 επ.

¹⁵ Βλ. αναλυτικά για ΕΕΠ, Χρ. Κορκόβελου, ό.π., σ. 10 επ, Βασιλάκη-Μπουγιούκα ό.π., σ. 260- 262.

¹⁶ ΤΙΤΛΟΣ XIX, ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

¹⁷ Για την έννοια του κοινοτικού περιβαλλοντικού κεκτημένου, και τις αρχές έχει υιοθετήσει η περιβαλλοντική πολιτική, δηλαδή τις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης (η οποία υπό το συνώνυμο όρο «αειφόρος ανάπτυξη» αναφέρεται τόσο στο α.2 της Συνθήκης, όσο και στο ά.2 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που αποτελεί το «μανδύα» για τη λειτουργία των τριών πυλώνων, την αρχή της ενσωμάτωσης, την αρχή της πρόληψης και της προφύλαξης, την αρχή της επανόρθωσης στην πηγή, την αρχή ο «ρυπαίνων πληρώνει», αλλά και τη βασική αρχή που διέπει το δίκαιο περιβάλλοντος, την αρχή της επικουρικότητας, βλ. τη συνοπτική αλλά πλήρως κατατοπιστική παρουσίαση του Γιώργου

Γίνεται αντιληπτό λοιπόν από όλα τα παραπάνω ότι, το περιβάλλον είναι ένα αγαθό που δεν είναι απλώς άξιο προστασίας, αλλά έχει και ανάγκη προστασίας¹⁸, γι' αυτό και ο εθνικός νομοθέτης το έχει αναγάγει σε συνταγματικά προστατευόμενο έννομο αγαθό με το Σύνταγμα του 1975¹⁹. Το δίκαιο περιβάλλοντος το οποίο αποτελεί ένα νέο σχετικά κλάδο του δικαίου, αναζητεί τα μέσα για την προστασία αυτού, έχοντας ως στόχο: α) τη διατήρηση και αξιοπιστία των συστατικών στοιχείων του περιβάλλοντος, β) την αποκατάσταση και εξασφάλιση της οικολογικής ισορροπίας και γ) τη λογική χρήση και εκμετάλλευση αυτού. Σκοπεί συνεπώς κυρίως στην προληπτική αλλά και στην κατασταλτική προστασία²⁰.

Κρεμλή, *Η Ευρωπαϊκή πολιτική και το δίκαιο του περιβάλλοντος. Το κοινοτικό κεκτημένο*, σε Νόμος και Φύση 1998, σ.553 επ., Ευαγγελία-Κουτούπα Ρεγκάκου, *Δίκαιο του Περιβάλλοντος*, Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005, ιδίως 36 επ., Ιωάννη Κ. Καράκωστα, *Περιβάλλον και Δίκαιο*, Αντ.Ν.Σάκκουλα 2006, 11 επ.

¹⁸ Βλ. σχετικά Στέργιου Αλεξιάδη, *Η ποινική προστασία του περιβάλλοντος ως πρόβλημα αντεγκληματικής πολιτικής*, Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1981, σ.20 επ. και σ.49 επ., όπου ορθά υποστηρίζει ότι, «με την ποινικοποίηση των προσβολών του περιβάλλοντος, δεν επιδιώκεται η προστασία του περιβάλλοντος καθ' αυτό, αλλά -κατά σειρά αξιολογήσεως- κυρίως η προστασία : i) της ανθρώπινης ζωής ii) της ανθρώπινης υγείας iii) της καλής (ευχάριστης) διαβίωσης, που εξαρτάται από την εμφάνιση του περιβάλλοντος (από την οποία καλή διαβίωση εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό η ψυχική ισορροπία του ανθρώπου) iv) της ιδιοκτησίας τρίτων, όπως ζώων, δέντρων κ.ά., που η διατήρηση και ανάπτυξη τους, βρίσκονται σε άμεση εξάρτηση από την ποιότητα του περιβάλλοντος», Αν. Πορτόλου-Μιχαήλ, ό.π., σ. 270, Β.Σκουρή και Α.Ι.Τάχου, *Ειδικό Διοικητικό Δίκαιο*, τεύχος 5, *Δίκαιο Προστασίας Του Περιβάλλοντος*, Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1992, σ.77, όπου υποστηρίζουν ότι, «οι κλασσικοί ατομοκεντρικοί κανόνες δικαίου, εμφανίζονται ως αναποτελεσματικοί για την επιβολή κυρώσεων ικανών να προστατεύσουν το περιβάλλον, διότι το προστατευόμενο έννομο είναι σύνθετο, συλλογικό, πρωτογενές, μοναδικό και αναντικατάστατο», Γιάννα Παναγοπούλου-Μπέκα, *Το περιβάλλον ως έννομο αγαθό: προβλήματα της σχετικής νομοθεσίας*, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 1992, σ.119 επ

¹⁹ Για τη συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος και το άρθρο 24 του Συντάγματος, βλ. ενδεικτικά Κωνσταντίνου Χιώλου, *Προστασία του περιβάλλοντος (Σ 24 παρ.1)*, σε Εφαρμογές Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου 1997, σ.321 επ., Δημήτρη Εμμανουηλίδη, *Ο έλεγχος της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων που εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια και που αφορούν τη προστασία ή τη μη προστασία του περιβάλλοντος*, σε Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου 1988, σ. 28 επ.

²⁰ Για τους τρόπους προστασίας του περιβάλλοντος, τη διάκριση σε άμεση και έμμεση προστασία και αναλυτικά για την περαιτέρω διάκρισή της σε προληπτική και κατασταλτική βλ. Β.Σκουρή και Α.Ι.Τάχου, ό.π., σ.69 επ. Πρβλ. επίσης Αλ.Σακελλαρόπουλου, ό.π., σ.325.

Πρέπει επίσης, να επισημάνουμε την εξαιρετικά δύσκολη αποστολή του δικαίου προστασίας του περιβάλλοντος, καθώς απέναντί του υψώνονται αφενός έντονα κοινωνικά προβλήματα, όπως αυτό της ανεργίας, που καθιστούν το αίτημα της οικονομικής ανάπτυξης, πιο απαιτητικό και επίκαιρο από ποτέ, αφετέρου ατομικά δικαιώματα συνταγματικώς κατοχυρωμένα, όπως αυτό, της ιδιοκτησίας, ή της συμμετοχής στην οικονομική ζωή της χώρας²¹. Προσκρούει επίσης, στα συμφέροντα ισχυρότατων βιομηχανιών και στις κοινωνικά κυρίαρχες τάξεις, οι οποίες ελάχιστα ανέχονται την εποπτεία του κράτους και απαιτούν πλήρως ελεύθερη ιδιωτική πρωτοβουλία και την υποχώρηση του κράτους, προκειμένου να δρουν αυτοβούλως και να επηρεάσουν, όσο γίνεται περισσότερο την οικονομική πολιτική²².

Καθώς λοιπόν στο Συνταγματικό Δίκαιο, δεν υπάρχει κανένα έννομο αγαθό, το οποίο να υπερέχει κάποιου άλλου και η προστασία του οποίου να συνεπάγεται αμέσως την περιστολή της προστασίας του άλλου, εκείνο το οποίο θα πρέπει να γίνεται, είναι όχι απλώς ο καθορισμός προτεραιοτήτων στην εφαρμογή της πολιτικής του, αλλά η στάθμιση εκ μέρους του νομοθέτη και κυρίως του εφαρμοστή του

²¹ Ενδιαφέρον παρουσιάζει η νομολογία του ΣτΕ για το συγκεκριμένο ζήτημα το οποίο δέχεται ότι, «η συνταγματικά προστασία της ιδιοκτησίας δεν αποκλείει τη με νόμο επιβολή περιορισμών στο περιεχόμενο και την έκταση του δικαιώματος κυριότητας, εφ'όσον οι περιορισμοί αυτοί θεσπίζονται με σκοπό την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, και με βάση αντικειμενικά κριτήρια και δεν καθιστούν αδρανή την ιδιοκτησία σε σχέση με τον προορισμό της» (ΣτΕ 695/1986, ΣτΕ 4590/1995). Για σχολιασμό των παραπάνω αποφάσεων και γενικότερα τη στάση του ΣτΕ, όταν συγκρούονται με το περιβάλλον άλλα συνταγματικά προστατευόμενα αγαθά βλ. τη χρήσιμη μελέτη της Αγγελικής Κάλλιας-Αντωνίου, *Η αξιολόγηση του αγαθού «περιβάλλον» σε σχέση με τα λοιπά αγαθά στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ*, σε Περιβάλλον και Δίκαιο 1999, σ.182 επ.

²² Όπως πολύ ορθά αναφέρει η Αγλαΐα Τσητσούρα, στο *Ποινική προστασία του περιβάλλοντος, Η πρόσφατη Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης*, σε Ποινικό Δίκαιο -Ελευθερία και Κράτος Δικαίου-, Τιμητικό Τόμο για Γ.Α.Μαγκάκη, Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1993, σ. 395-396. Πρβλ. επίσης Αγ.Παпанεοφύτου ό.π., σ.17 επ και ακόμη του ιδίου, *Η σχέση της ποινικής προστασίας του περιβάλλοντος με τις διοικητικές διατάξεις και τις διοικητικές κυρώσεις*, σε, Ποινική Προστασία του Περιβάλλοντος, Ελληνική Εταιρία Ποινικού Δικαίου, Πειραιάς, Ε Πανελλήνιο Συνέδριο για την προστασία του περιβάλλοντος, Αντ.Ν.Σάκκουλα 1996, σ.536. Βλ. όμως και την άλλη διάσταση στο συγκεκριμένο ζήτημα, που δίνει ο Χ.Κορκόβελος, ό.π. σ.301-323, υπό τον τίτλο ,Το ψευδές δίλημμα: «Ανεργία ή Περιβάλλον».

δικαίου των αντικρουόμενων δικαιωμάτων, συμφερόντων, ώστε να επικρατεί κοινωνική ισορροπία. Αυτό που δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να συμβεί, είναι ο παραμερισμός της προστασίας του περιβάλλοντος, προς ενίσχυση της οικονομικής ανάπτυξης, διότι η διασφάλιση της ζωής αρχικά και της ποιότητας αυτής έπειτα, των μελλοντικών γενεών, δεν αντισταθμίζεται, με τα οφέλη από την περιστασιακή και δίχως προοπτική αντιμετώπιση, οποιουδήποτε κοινωνικού και οικονομικού προβλήματος.

Οι νομικές διατάξεις της προστασίας του περιβάλλοντος είναι περισσότερο διατάξεις δημοσίου δικαίου. Εφόσον ο άνθρωπος μόνο σε ένα αυτόνομο και υγιές περιβάλλον, μπορεί να αναπτυχθεί σωστά, η προστασία του περιβάλλοντος, ταυτίστηκε με το δημόσιο συμφέρον. Το κράτος, συνεπώς, είναι αυτό που καλείται να παρέμβει, ώστε να με ενδεδεγμένη προγραμματισμό της κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης, να οργανώσει θεσμικά και να εγγυηθεί μακροπρόθεσμα την απρόσκοπτη και ποιοτική λειτουργία των στοιχείων του περιβάλλοντος²³.

Το σύνολο λοιπόν των κανόνων του δικαίου, που άμεσα ή έμμεσα αναφέρονται στο περιβάλλον και την προστασία του, και μεν έχουν χαρακτήρα περισσότερο δημοσίου δικαίου, αλλά τούτο δε σημαίνει ότι το δημόσιο δίκαιο, είναι το μόνο εργαλείο στα χέρια του νομοθέτη για να θέσει σε λειτουργία τις δικαιολογιακές του επιλογές. Ο τρόπος ρύθμισης και η φύση του δικαίου που επιλέγεται, ιδιωτικό, δημόσιο ή ποινικό δίκαιο, δεν είναι ούτε αποκλειστική, ούτε διαζευκτική. Η επιλογή και η χρήση από το νομοθέτη γίνεται ανάλογα με τη φύση

²³ Για τον δημοσίου δικαίου χαρακτήρα του δικαίου προστασίας του περιβάλλοντος και τον τρόπο τεκμηρίωσης της παραπάνω θέσης, βλ. ενδεικτικά Αν. Πορτόλου-Μιχαήλ ό.π., σ. 287, Αλ.Σακελλαρόπουλου ό.π., σ.298, Β.Σκουρή – Α.Ι.Τάχου ό.π., σ.47 και την εκεί παραπομπή στην απόφαση του ΣτΕ, για την ευθεία και άμεση παρέμβαση του κράτους υπέρ του κοινωνικού συνόλου, Δημ.Ν. Νίκα ό.π., σ.39 επ., Σοφίας Σταθούλη, *Δημόσιο και Ιδιωτικό Δίκαιο: Δύο αλληλοσυγκρουόμενα δίκαια στα πλαίσια προστασίας του περιβάλλοντος*; σε Περιβάλλον και Δίκαιο 1999, σ.31 επ. ιδίως σ. 54 και ιδίως την παρατήρηση ότι, *οι κανόνες του δημοσίου δικαίου καθορίζουν μόνο ένα minimum πρόνοιας έναντι των περιβαλλοντικών κινδύνων, του οποίου η τήρηση ισχύει ως ένδειξη της τήρησης της επιμέλειας που πρέπει να επιδείξει ο κάτοχος μιας εγκατάστασης επικίνδυνης για το περιβάλλον.*

των προβλημάτων που πρέπει να αντιμετωπιστούν, την αποτελεσματικότητα και την κάλυψη των στόχων που πρέπει να επιτευχθεί. Κάθε τομέας δικαίου, έχει τη δική του χρησιμότητα και προσφέρει, με τη δική του μεθοδικότητα στην προστασία του περιβάλλοντος, είτε μόνος του, είτε σε συνεργασία με τους άλλους κλάδους του δικαίου.

Το διοικητικό δίκαιο επί παραδείγματι, καθορίζει τους μηχανισμούς και τη διαδικασία βάσει των οποίων μπορεί να ασκείται δραστηριότητα στο περιβάλλον, αλλά και τα συστήματα ελέγχου αυτής. Έτσι, σε ένα πρώτο στάδιο η διοίκηση επεμβαίνει και ρυθμίζει κατευθείαν τη συμπεριφορά του ιδιώτη (χορηγεί άδειες επέμβασης στο περιβάλλον με όρους και προϋποθέσεις και προβλέπει διοικητικές κυρώσεις για την περίπτωση παραβίασης αυτών). Σε ένα δεύτερο στάδιο, προβλέπονται οικονομικοί κυρίως μηχανισμοί, που συμπληρώνουν το πρώτο (χρηματικές επιβαρύνσεις και κρατικές οικονομικές ενισχύσεις, αλλά και μέτρα νομικού – οργανωτικού χαρακτήρα, όπως η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και η καθιέρωση ειδικών διοικητικών υπηρεσιών που ασχολούνται μόνο με το περιβάλλον)²⁴.

Το ποινικό δίκαιο, είναι το δραστικότερο μέτρο κρατικού καταναγκασμού και είναι απαραίτητο, όπου απειλούνται πρωτεύοντα ατομικά και κοινωνικά αγαθά, όπου παρατηρούνται αυθαιρεσίες των κρατικών οργάνων. Ιδίως στην περιβαλλοντική πολιτική, η ενεργοποίηση «ισχυρών» δικαιικών μηχανισμών προκειμένου να εμπεδωθεί μία έντονη κοινωνική συνείδηση, εμφανίζεται σήμερα περισσότερο αναγκαία από ποτέ. Βοηθά ακόμη και στην πρόληψη των προσβολών του

²⁴ Βλ. Δημ.Νίκας, ό.π., σ.160 επ. Πρβλ. επίσης και σ.204 και την σημαντική παρατήρηση ότι «τη σημασία των διοικητικών δραστηριοτήτων για το περιβάλλον ενδυναμώνουν οι αδυναμίες που παρουσιάζει η περιβαλλοντική μας νομοθεσία. Η έλλειψη πληρότητας και σαφήνειας, οι αδυναμίες του τυπικού νομοθέτη, να καθορίσει τις συγκεκριμένες προτεραιότητες και πολλές φορές η αδράνειά του να καθορίσει θέματα ζωτικής σημασίας, είναι παράγοντες που καθιστούν αναγκαία τη μεταφορά μεγάλου μέρους της νομοθετικής εργασίας στη διοίκηση».

περιβάλλοντος, αρκεί να γίνεται αυστηρή παρακολούθηση της εφαρμογής του από τα αρμόδια όργανα²⁵.

Το ιδιωτικό δίκαιο, παρέχει κι αυτό διατάξεις για την προστασία των ιδιωτών από τις προσβολές του περιβάλλοντος, όπως τις διατάξεις για τις εκπομπές (1003 ΑΚ), τις διατάξεις για την προστασία της προσωπικότητας (57 ΑΚ) και τις διατάξεις για τις αδικοπραξίες (914 ΑΚ), που αν μη τι άλλο, παρέχουν την ευκαιρία σε κάθε άτομο ξεχωριστά, να προστατεύσει δυναμικά τα δικά του έννομα αγαθά και κατ' επέκταση να συμβάλλει στην προστασία του περιβάλλοντος. Ωστόσο εκ του αποτελέσματος η δραστηριότητά του είναι μειωμένη, είτε γιατί ο ιδιώτης αποφεύγει τις μακροχρόνιες και πολυδάπανες διαδικασίες με εξαιρετικά οργανωμένους και ισχυρούς αντιπάλους, είτε γιατί η φύση των προσβολών είναι τέτοια, που τα αποτελέσματα της προσβολής, να εμφανίζονται πολύ αργότερα, ώστε η αιτιώδης διαδρομή ζημιογόνου πράξης και αποτελέσματος να είναι δύσκολα αποδείξιμη²⁶.

Γ. Διοικητική και Ποινική αλληλεξάρτηση

Με την προσεκτική παρατήρηση των νομοθετημάτων του δικαίου του περιβάλλοντος (π.χ. του βασικού νόμου για την Ελλάδα 1650/1986), θα διαπιστώσουμε τη στενή σύνδεση του διοικητικού και ποινικού δικαίου. Τούτο δεν είναι ούτε τωρινό, ούτε εθνικό φαινόμενο. Ήδη, μετά το ΄Β Παγκόσμιο Πόλεμο, η προστασία του περιβάλλοντος επιδιώχθηκε με διοικητικούς νόμους που επέβαλλαν άδειες λειτουργίας βιομηχανιών, ή επιθεώρησης αυτών. Η επέμβαση του ποινικού νόμου, εμφανίζεται με τις ακόλουθες μορφές: α) **με ποινικές διατάξεις που**

²⁵ Για την όλη προβληματική της ποινικής προστασίας του περιβάλλοντος πρβλ. ενδεικτικά μελέτη Στ.Αλεξιάδη ό.π., Β.Δερβέντζα, *Η ρύπανση του περιβάλλοντος και η ποινική της αντιμετώπιση*, σε Ποινικά Χρονικά ΚΖ, 609 επ., Νικόλαου Γ. Δημητράτου, *Ποινική προστασία του περιβάλλοντος: Δογματική θεμελίωση και σύνθεση της προβληματικής της*, σε Ποινικά Χρονικά ΜΔ',σ. 140. Νικόλαου Α.Παρασκευόπουλου, *Η ποινική προστασία του περιβάλλοντος*, σε Νόμος και Φύση 1997, σ.277 επ.,

²⁶ Για την προστασία του ιδιωτικού δικαίου, βλ. ενδεικτικά Αλ.Σακελλαρόπουλου, ό.π., σ.303 επ., Σ.Σταθούλη ό.π., Ελισσάβητ Πούλου, *Δικονομικά ζητήματα στις αστικές περιβαλλοντικές διαφορές*, σε Περιβάλλον και Δίκαιο 2000, σ. 362.

τιμωρούν τη μη τήρηση διατάξεων διοικητικού δικαίου β) με ποινικές διατάξεις αυτόνομες, συχνά περιεχόμενες σε ποινικούς κώδικες²⁷. Διαφαίνεται λοιπόν από τότε η στενή σχέση των δύο αυτών κλάδων του δικαίου. Πολλές, δηλαδή, εγκληματικές προσβολές του περιβάλλοντος εξαρτώνται από την τήρηση ή όχι διοικητικών διατάξεων. Οι ποινικοί νόμοι πολλές φορές παραπέμπουν σε διοικητικά νομοθετήματα για διευκρίνιση ή συμπλήρωσή τους. Περαιτέρω, η συρροή συχνά διοικητικών και ποινικών κυρώσεων, που παρ'όλη τη διαφορετικότητα στη θεσμική τους προέλευση, καταλήγουν λόγω των ιδιομορφιών τους (όταν επί παραδείγματι η ποινική κύρωση, καταλήγει να είναι μία χρηματική ποινή) καταδεικνύει την όλη προβληματική που αναπτύσσεται²⁸.

Αυτή ακριβώς η ιδιάζουσα σχέση, ανάμεσα στο διοικητικό και το ποινικό δίκαιο, η οποία στο δίκαιο του περιβάλλοντος²⁹ αναδεικνύεται και προβληματίζει

²⁷ Βλ.σχετικά Αγ.Τσητσουρα ό.π., σ.396 επ.

²⁸ Για τις διοικητικές κυρώσεις και τη σχέση τους παραπέρα με τις ποινικές, βλ.ενδεικτικά Σωτήρη Λύτρα, *Η έννοια των διοικητικών προστίμων και η συνταγματική επιβολή τους*, Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1986, Ιωάννη Γράβαρη, *Συγκριτική θεώρηση των διοικητικών και ποινικών κυρώσεων*, σε Είδη κυρώσεων και δικαιοί κλάδοι, Επιμέλεια Ιωάννη Στράγγα, Α.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1991, σ.259 επ., Νεκταρίας Χαράνα, *Μερικές σκέψεις για τη διάκριση διοικητικού και ποινικού αδικού*, σε Ποινικά Χρονικά 1999 (ΜΘ), σ.1106 επ. Γεώργιου Ι. Δελλή, *Η ιδιαιτερότητα του δικαστικού ελέγχου των διοικητικών κυρώσεων*, σε Διοικητική Δίκη 2002 (14), σ.891 επ., επίσης την πολύ σημαντική απόφαση **ΑΠ 1570/2005**, για τη συρροή διοικητικών και ποινικών κυρώσεων, σε www.dsanet.gr, όπου κρίθηκε ότι « πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ ποινικής και διοικητικής κύρωσης, γιατί η επιβολή της ποινής, σε αντίθεση με τη διοικητική κύρωση, αποτελεί απονομή ποινικής δικαιοσύνης και όχι άσκηση διοίκησης, γι' αυτό και η επιβολή της συνδέεται από τις εγγυήσεις του ά.96 παρ.1 του Συντάγματος δηλαδή επιβάλλεται από τα τακτικά ποινικά δικαστήρια, αλλά και του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, το οποίο καθιερώνει το δικαίωμα κάθε πολίτη να κριθεί η κατ'αυτού απευθυνόμενη ποινική κατηγορία δικαίως και σε εύλογη προθεσμία από ένα ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο», βλ.ωστόσο και τη **ΣτΕ 4178/2005** σε Ποινική Δικαιοσύνη 2006, σ.425, για τις διοικητικές κυρώσεις, όπου κρίθηκε ότι « Η προβλεπόμενη από τον Τελωνειακό Κώδικα διοικητική κύρωση της επιβολής πολλαπλού τέλους έχει χαρακτηριστικά προσιδιάζοντα σε ποινή υπό την έννοια των άρθρων 6 παρ.1 και 7 παρ.1 της ΕΣΔΑ, και επομένως η επιβολή της τελεί υπό τις εξασφαλιστικές εγγυήσεις των άρθρων αυτών».

²⁹ Ιδίως για τη σχέση διοικητικού και ποινικού δικαίου στο Δίκαιο του Περιβάλλοντος, βλ. Παναγοπούλου-Μπέκα, ό.π. σ.184 επ. και Αγ.Παπανοφύτου, ό.π., «Η σχέση της ποινικής...»

περισσότερο από κάθε άλλο πεδίο προστασίας έννομων αγαθών και σχέσεων, αποτέλεσε και την αφορμή για την παρούσα έρευνα.

Δ. Οριοθέτηση εργασίας

Στο πρώτο μέρος, θα γίνει επεξεργασία κάποιων εννοιών διοικητικού δικαίου, απαραίτητων για την κατανόηση και την εισαγωγή του αναγνώστη, στην όλη προβληματική. Στο δεύτερο μέρος, θα εξεταστεί η θέση που λαμβάνει ένας ποινικός δικαστής, γενικά, όταν κατά τη διαμόρφωση της δικανικής του πεποίθησης, καλείται να αξιολογήσει πράξεις με διοικητικό περιεχόμενο. Στο τρίτο και τελευταίο μέρος, θα γίνει προσπάθεια να προσεγγισθεί το συγκεκριμένο ζήτημα, μέσα από τη νομολογία των δικαστηρίων, ώστε να υπάρξει περισσότερο μια εμπειρική παρατήρηση, παρά θεωρητική ανάλυση και η έρευνα θα επεκταθεί, όπως επεξηγείται και στο σχετικό κεφάλαιο, εκτός των περιπτώσεων του άμεσου παρεμπόμπουτος ελέγχου των διοικητικών πράξεων από τον ποινικό δικαστή, σε περιπτώσεις που διενεργήθη ένα είδος «έμμεσου» παρεμπόμπουτος ελέγχου, ώστε να ανιχνευθεί γενικότερα ο ρόλος μιας διοικητικής πράξης, σε μια ποινική διαδικασία και πώς επηρεάζει αυτήν.

Περαιτέρω, παρά το σημαντικό ρόλο που κατέχει όπως εκτέθηκε, η Ευρωπαϊκή Ένωση στην περιβαλλοντική πολιτική, την πλούσια νομοπαραγωγική αρμοδιότητα των οργάνων της και τη νομολογία του ΔΕΚ³⁰, ενόψει της ευρύτητας του αντικειμένου από τη μια και τα περιορισμένα πλαίσια μιας διπλωματικής εργασίας από την άλλη, αλλά και κυρίως ενόψει του γεγονότος ότι μία τέτοια

³⁰ Πολύ σημαντική, είναι η απόφαση της 13.9.2005, υπόθεση C- 176/2003, σε Ποινική Δικαιοσύνη 2005, σ.1293, για την ποινική αρμοδιότητα της ΕΕ, όπου μετά από προσφυγή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, κατά του Συμβουλίου, δέχθηκε ότι, « η αρμοδιότητα λήψης των κατάλληλων αποτελεσματικών, αποτρεπτικών και αναλογικών μέτρων (των ποινικών μη εξαιρουμένων) για την υλοποίηση του κοινοτικού στόχου, όπως εν προκειμένω η προστασία του περιβάλλοντος, έχει η Ευρωπαϊκή Κοινότητα και όχι η Ευρωπαϊκή Ένωση. Χαρακτηριστικές αποφάσεις του ΔΕΚ για το περιβάλλον και παρουσίαση αυτών, εμπεριέχονται στη μελέτη της Α. Κάλλιας-Αντωνίου, ό.π. σ.190-195.

επέκταση δε θα εξυπηρετούσε και δε θα συνεισέφερε στη συγκεκριμένη προβληματική, θα περιορίσουμε την έρευνα σε εθνικό επίπεδο.

II. Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΠΡΑΞΗ

A. Η έννοια της διοικητικής πράξης

Το άρθρο 26 του ισχύοντος Συντάγματος, καθιερώνει την «αρχή της οργανικής διάκρισης των λειτουργιών» με τις οποίες εκδηλώνεται η κρατική εξουσία. Η νομοθετική λειτουργία, η θέσπιση δηλαδή κανόνων δικαίου που συνάδουν με το Σύνταγμα ασκείται από τη Βουλή. Η δικαστική λειτουργία, η εξατομίκευση δηλαδή των κανόνων δικαίου με τις δικαστικές αποφάσεις ασκείται από τα δικαστήρια. Η εκτελεστική τέλος λειτουργία, η δράση δηλαδή του κράτους με τη στενή έννοια, για την εύρυθμη ανάπτυξη και την πρόοδο της χώρας, ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση, με νομικές πράξεις και υλικές ενέργειες, σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας³¹.

Μαζί με την Κυβέρνηση και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, την εκτελεστική εξουσία ασκούν τα **διοικητικά όργανα**, όλα τα όργανα της έννομης τάξης που ασκούν δηλαδή δημόσια εξουσία³². Στην Ελλάδα, όπου το πολίτευμα είναι η Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία, διοικητικά όργανα σύμφωνα με το Σύνταγμα είναι, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, η Κυβέρνηση η οποία αποτελείται από τον Πρωθυπουργό, τους Αναπληρωτές Υπουργούς, Υφυπουργούς. Διοικητικά όργανα, είναι και όλα τα άλλα δημόσια όργανα που προβλέπονται από νομοθετικές και διοικητικές κανονιστικές πράξεις και βρίσκονται σε ιεραρχική σχέση ή σε σχέση διοικητικής εποπτείας με τα παραπάνω όργανα, καθώς και τα συλλογικά όργανα που συνδέονται με αυτά.

³¹ Βλ. σχετικά Επ. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου I, Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σ. 19 επ.

³² Βλ. ΣτΕ 2076/78 όπου, «... η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον ΠτΔ, την Κυβέρνηση και τα λοιπά όργανα της Διοικήσεως, η οποία διαρθρώνεται μεν σε μεγάλους τομείς στους οποίους προϊστανται Υπουργοί, είναι όμως ενιαία και, συνεπώς, οι πράξεις κάθε Υπουργού ή οποιουδήποτε άλλου διοικ. οργάνου, ατομικού ή συλλογικού, θεωρούνται ως πράξεις της ενιαίας Διοίκησης» σε Πέτρου Π. Παραρά, *Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2001, σ.166.

Η διοίκηση δεν βρίσκεται σε ισότιμη σχέση με τον ιδιώτη. Εκδίδει καθημερινά αναρίθμητες πράξεις³³, με διαφορετικό η καθεμία περιεχόμενο και με μερικές από αυτές, έχει τη δυνατότητα να μεταβάλλει μονομερώς τη νομική κατάσταση του ιδιώτη. Ακριβολογώντας, η διοίκηση προβαίνει σε δικαιοπραξίες, μονομερείς (διοικητικές πράξεις) ή διμερείς (συμβάσεις). Οι δικαιοπραξίες αυτές, διαφέρουν από τις δικαιοπραξίες του ιδιωτικού δικαίου, αφενός κατά το ότι, τις δικαιοπραξίες του ιδιωτικού δικαίου τις διέπει η αρχή της αυτονομίας της βούλησης, που σημαίνει ότι ο ιδιώτης μπορεί να προβαίνει σε όποια ενέργεια θέλει, η οποία δεν απαγορεύεται από το νόμο αρκεί να μην αντίκειται στα χρηστά ήθη, ενώ τη διοικητική πράξη τη διέπει η αρχή της νομιμότητας, η οποία δεσμεύει τη διοίκηση να ενεργεί μόνο βάσει της πρόβλεψης του νόμου, ώστε να εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον, αφετέρου διαφέρουν ως προς τις επιπτώσεις του παράνομου της δικαιοπραξίας. Έτσι, ενώ η μη συμφωνία της ιδιωτικής δικαιοπραξίας με το νόμο, της στερεί το έννομο αποτέλεσμα, η μονομερής δικαιοπραξία του διοικητικού δικαίου, ακόμη κι αν αντιτίθεται στο νόμο, παράγει κατ' αρχήν έννομα αποτελέσματα και δεσμεύει διοίκηση και ιδιώτες³⁴.

Η διοικητική πράξη³⁵ λοιπόν *stricto sensu*, είναι η πράξη που εκδίδεται μονομερώς από τη διοίκηση και τα όργανά της, είτε μόνη της όταν διαπιστώσει ότι

³³ Βλ. ενδεικτικά Π.Δ.Δαγτόγλου - Π.Μ.Ευστρατίου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Αντ.Ν.Σάκκουλα 2004. σ. 273 επ., όπου αναφέρεται ότι, η συστηματοποίηση του διοικητικού φαινομένου, ήταν απαραίτητη για δύο σπουδαίους λόγους : α) *Η δραστηριότητα της Διοίκησης... έπρεπε να συστηματοποιηθεί για να μπορέσει να «νομιμοποιηθεί», να υποταχθεί δηλαδή στη γενική και αφηρημένη νομική επιταγή (στον κανόνα δικαίου(και στο νομικό (δικαστικό) έλεγχο, όπως απαιτεί το κράτος δικαίου.* β) *η αυξανόμενη αναγνώριση δημοσίων δικαιωμάτων του ιδιώτη, που έχουν εξ ορισμού νομικό περιεχόμενο και όρια, απαιτούσε τον νομικό καθορισμό και των πράξεων της διοίκησης, οι οποίες εν μέρει δημιουργούν, συχνότερα εξειδικεύουν και ακόμη συχνότερα ικανοποιούν τα δικαιώματα αυτά.*

³⁴ Βλ. σχετικά Μαρίας-Ελένης Θ. Παναγοπούλου, *Οι ακυρότητες των διοικητικών πράξεων*, Αντ. Ν. Σάκκουλα 1995, σ. 20.

³⁵ Για τον ορισμό της διοικητικής πράξης, βλ. μεταξύ άλλων Επ. Σπηλιωτόπουλο ό.π., σ.104 επ. όπου, *διοικητική πράξη είναι η δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου, που γίνεται σύμφωνα με ορισμένη διαδικασία ή και χωρίς διαδικασία, με την οποία θεσπίζεται μονομερώς ένας κανόνας δικαίου,*

συντρέχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις, είτε μετά από αίτηση ιδιώτη. Παράγει έννομες συνέπειες στον εξωτερικό κόσμο και τη χαρακτηρίζει η εκτελεστότητα, δηλαδή εκτελείται από μόνη της, χωρίς να χρειάζεται η σύμπραξη κάποιου άλλου οργάνου, υποβάλλοντας αντίστοιχα τον ιδιώτη στο διοικητικό καταναγκασμό.

Βεβαίως υπάρχουν και πράξεις που εκδίδει η διοίκηση και οι οποίες ακόμη κι αν απευθύνονται σε ιδιώτες δεν είναι εκτελεστές, όπως κλήσεις, βεβαιώσεις, εγκρίσεις, συστάσεις, προτάσεις, γνωμοδοτήσεις και πολλές άλλες. Υπάρχουν άλλωστε και κριτήρια, βάσει των οποίων διακρίνονται. Ενδεικτικά, σύμφωνα με το περιεχόμενο της διοικητικής πράξης, αυτή μπορεί να είναι διαταγή η οποία περιέχει επιταγή ή απαγόρευση, διαπιστωτική, διαπλαστική μιας έννομης σχέσης δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου. Βάσει της δέσμιας ή διακριτικής ευχέρειας που έχει η διοίκηση να εκδώσει την πράξη, διακρίνονται σε πράξεις δέσμιας αρμοδιότητας, οι οποίες εκδίδονται υποχρεωτικά μόλις συμπληρωθούν οι προϋποθέσεις που τάσσονται απ' το νόμο και πράξεις διακριτικής ευχέρειας, οι οποίες με την εκπλήρωση των ανάλογων προϋποθέσεων εκδίδονται κατά την κρίση της διοίκησης. Ανάλογα με το έρεισμα της πράξης και την ανάγκη σύμπραξης κάποιου άλλου οργάνου, διακρίνουμε την αυτοτελή διοικητική πράξη, η οποία στηρίζεται απευθείας στο Σύνταγμα, σε νόμο, ή σε κανονιστική πράξη της διοίκησης και τη μη αυτοτελή, η οποία εκδίδεται κατ' εντολή ή υπό την προϋπόθεση της συναίνεσης άλλης διοικητικής αρχής. Ακόμη,

δηλαδή θεσπίζεται μία νομική ρύθμιση με μόνη τη βούληση του διοικητικού οργάνου. Συνεπώς, η διοικητική πράξη είναι το νομικό μέσο με το οποίο ασκείται η δημόσια εξουσία από το διοικητικό όργανο...Στοιχεία της έννοιας της διοικητικής πράξης είναι α)η μονομερής θέσπιση κανόνα δικαίου και β) η προέλευση από διοικητικό όργανο, Π.Δ.Δαγτόγλου – Π.Μ.Ευστρατίου, ό.π., σ.282, όπου, Η διοικητική πράξη αποτελεί ρύθμιση που σε ένα κράτος δικαίου είναι πάντοτε νομική ρύθμιση, και ορίζει διαπιστωτικά ή διαπλαστικά τι αντιστοιχεί στην έννομη τάξη σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Ο καθορισμός αυτός μπορεί να είναι βέβαια σωστός ή εσφαλμένος, Φ.Βεγλερή, Ο δικαστικός έλεγχος της διοικήσεως 1946, ανάτ. Α.Σάκκουλας 1987, σ. 12, όπου, Η διοικητική πράξη είναι το σύνθηδες δημοσίου δικαίου μέσον, διά του οποίου υποχρεώσεις των ιδιωτών απέναντι του Κράτους και των άλλων διοικητικών οργανισμών της καθ' υπηρεσίας ή της τοπικής αυτοδιοικήσεως, επιβληθείσα διά γενικών ορισμών του νόμου, προσαρμόζονται εις τās εκάστοτε πραγματικές συνθήκας και ειδικεύονται ως προς το πρόσωπο του υπόχρεου...

ανάλογα με το αν μεταβάλλεται ευμενώς ή δυσμενώς η νομική κατάσταση του ιδιώτη, ξεχωρίζουμε τις ευμενείς διοικητικές πράξεις, οι οποίες βελτιώνουν την έννομη κατάσταση του ιδιώτη ή δεν επιτρέπουν τη χειροτέρευσή του, προσπορίζοντας, ενισχύοντας ένα δικαίωμα, ή καταργώντας μία υποχρέωση και τις δυσμενείς διοικητικές πράξεις, οι οποίες δεν επιτρέπουν τη βελτίωση ή διαμορφώνουν δυσμενώς τη νομική θέση του ιδιώτη, καταργώντας ή περιορίζοντας ένα δικαίωμα ή επιβάλλοντας μια υποχρέωση ή την ανοχή σε πράξη ή παράλειψη³⁶.

Η βασικότερη, ωστόσο, διάκριση των διοικητικών πράξεων, είναι αυτή των ατομικών και κανονιστικών διοικητικών πράξεων, η οποία ακολουθεί τη διάκριση των κανόνων δικαίου (των νομικών ρυθμίσεων δηλαδή που καθορίζουν υποχρεωτικά τη συμπεριφορά φυσικών και νομικών προσώπων, με την απειλή κύρωσης στον παραβάτη) σε ατομικούς και απρόσωπους. Ατομικός είναι ο κανόνας δικαίου, όταν απευθύνεται σε πρόσωπα τα οποία ορίζονται σε κάθε περίπτωση ατομικά κατά τρόπο συγκεκριμένο, με αναφορά των στοιχείων που καθορίζουν την ταυτότητά τους, ενώ απρόσωπος είναι εκείνος που είναι δεκτικός εφαρμογής σε κάθε πρόσωπο το οποίο συγκεντρώνει ορισμένες προϋποθέσεις με τις οποίες χαρακτηρίζεται ορισμένη κατηγορία προσώπων³⁷.

Με ατομική πράξη συνεπώς, θεσπίζεται κανόνας δικαίου που ρυθμίζει μια συγκεκριμένη περίπτωση. Ο ατομικός κανόνας δικαίου είναι λοιπόν εξατομικευμένος και απευθύνεται σε συγκεκριμένους αποδέκτες, των οποίων η ταυτότητα είναι προσδιορίσιμη, βάσει των στοιχείων που περιέχει η διοικητική πράξη³⁸. Πρέπει να

³⁶ Αναλυτικά, για την ταξινόμηση των διοικητικών πράξεων, βλ. Π.Δ.Δαγτόγλου – Π.Μ.Ευστρατίου ό.π., σ. 299 επ.

³⁷ Βλ. σχετικά Επ.Σπηλιωτόπουλου, ό.π., σ. 111 και την εκεί περαιτέρω διάκριση σε ειδικούς και γενικούς, όπου *απόλυτα ειδικός είναι ο κανόνας δικαίου, όταν η καθοριζόμενη συμπεριφορά αναφέρεται σε μια συγκεκριμένη μοναδική κατάσταση ορισμένης χρονικής στιγμής, ενώ γενικός όταν καθορίζει ορισμένη συμπεριφορά για κάθε περίπτωση ή εν όψει πολλών συγκεκριμένων περιπτώσεων, για περιορισμένο ή απεριόριστο χρονικό διάστημα...Στην ελληνική έννομη τάξη...είναι δυνατόν... να θεσπίζονται κανόνες απρόσωποι ή ατομικοί, γενικού ή ειδικού περιεχομένου.*

³⁸ Αντίθετα, η κανονιστική πράξη θεσπίζει απρόσωπο και αφηρημένο κανόνα δικαίου και οι αποδέκτες της είναι πολλοί και δεν μπορούν να προσδιοριστούν Βλ. και ΑΠ 1263/1993, σε

σημειωθεί ότι η ατομική πράξη διαφέρει ως προς το αφηρημένο από την κανονιστική και όχι ως προς τη γενικότητα. Υπάρχουν δηλαδή οι ατομικές πράξεις γενικού περιεχομένου, οι οποίες προσδιορίζουν τους αποδέκτες τους κατά τρόπο γενικό³⁹. Υπάρχουν επίσης και σωρευτικές ατομικές διοικητικές πράξεις, των οποίων οι αποδέκτες είναι πολλοί και απλώς αναφέρονται σωρευτικά σε ένα ενιαίο κείμενο που εκδίδεται. Αυτό δεν της στερεί τον ατομικό της χαρακτήρα. Με άλλα λόγια, το κριτήριο δεν είναι ποσοτικό, αλλά ποιοτικό και σημασία συνεπώς δεν έχει ο αριθμός των προσώπων στα οποία απευθύνεται αλλά η μέθοδος καθορισμού των προσώπων προς τα οποία απευθύνεται⁴⁰.

Η διοικητική πράξη αποτελεί ενδιαφέρον ζήτημα στην επιστήμη του δημοσίου δικαίου, με πολλές πτυχές προς εξέταση, κυρίως λόγω αυτής της μονομέρειας που τη

Εφημερίδα Ελλήνων Νομικών 1994, σ.768, όπου γίνεται κατανοητή η διαφορά ορίζοντας ως, «... κανονιστικές διοικητικές πράξεις, ήτοι εκείνες που ρυθμίζουν εξαναγκαστικά, κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο, τις σχέσεις άδηλου αριθμού προσώπων. Αντίθετα δεν ελέγχεται αναιρετικώς με τον αριθμό 1 του άρθρου 559 Κ.Πολ.Δ. η παραβίαση ατομικής διοικητικής πράξης, ήτοι εκείνης που παράγει αποτελέσματα έναντι ορισμένου μόνον προσώπου, δημιουργώντας, καταλύοντας ή αλλοιώνοντας έννομες σχέσεις του προσώπου αυτού ή των προσώπων αυτών».

³⁹ Π.χ. η κήρυξη της αναδάσωσης. Για την πράξη της αναδάσωσης πρβλ. ΤρΔΕΦΛαρίσης 168/2001 σε www.dsnet.gr όπου: «η απόφαση περί αναδάσωσης, που αφορά σε μείζονα έκταση και έχει σχέση με μεγάλο και, άρα, άγνωστο αριθμό ιδιοκτητών, συνιστά δε το νομικό πλαίσιο στο οποίο στηρίζεται η απόφαση του δασάρχη περί επιβολής προστίμου σε βάρος όποιου εκχερσώνει, υλοτομεί μέχρις αποψιλώσεως ή καλλιεργεί έκταση που έχει κηρυχθεί αναδασωτέα, αποτελεί ατομική διοικητική πράξη γενικού περιεχομένου (ΣτΕ 4730/1995 ΔιΔικ. 8, 1454, ΣτΕ 770/79 ΔιΔικ. 1, 1279 κ.α.)».

⁴⁰ Βλ. σχετικά Επ.Σπηλιωτόπουλο ό.π., σ. 111 ό.π. και Γλυκερίας Π. Σιούτη, Το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1994, σ. 61 επ. όπου ως βάση για την παραδοχή του ποιοτικού και όχι του αριθμητικού κριτηρίου, θέτει τον εξής συλλογισμό: αν για τη διάκριση χρησιμοποιηθεί ως κριτήριο ο χαρακτήρας της ρύθμισης, ατομική είναι η πράξη που περιέχει ένα ατομικό κανόνα, μια ρύθμιση δηλαδή απολύτως εξειδικευμένη και συγκεκριμένη, η οποία έχει ως συνέπεια ότι απευθύνεται σε συγκεκριμένο πρόσωπο ή σε πρόσωπο το οποίο κάθε φορά ασκεί κάποιο δικαίωμα και του οποίου κατ' αυτόν τον τρόπο είναι ήδη καθορισμένη η ταυτότητα. Αν τώρα κρίνουμε βάσει των προσώπων προς τα οποία απευθύνεται η πράξη, ατομική είναι όταν ο καθορισμός των προσώπων, ενός ή περισσότερων είναι ατομικός, συγκεκριμένος, με αναφορά στοιχείων της ταυτότητας τους...και σ' αυτή ακόμα την περίπτωση το κριτήριο δεν είναι αριθμητικό, αλλά ποιοτικό. Ο χαρακτήρας της ρύθμισης αποτελεί το μόνο, ή έστω το περισσότερο ασφαλές κριτήριο διάκρισης.

χαρακτηρίζει και της δυνατότητάς της, να ανατρέπει ή να δημιουργεί έννομες καταστάσεις, χρησιμεύοντας συνάμα, ως το κατεξοχήν εργαλείο στη διαμόρφωση της διοικητικής ζωής. Για αυτό το λόγο θα μπορούσε να αναλυθεί και σε βάθος. Στο πλαίσιο ωστόσο της παρούσας εργασίας αυτό, που θα μπορούσε τελικά να προστεθεί για την καλύτερη εννοιολογική προσέγγιση αυτής και την κατανόηση του θέματος είναι, η θέση που έχει ο ιδιώτης στην παραγωγή της διοικητικής πράξης.

Παρόλο που η διοικητική πράξη είναι μονομερής, αυτό δεν αποκλείει τη σύμπραξη του ιδιώτη σε αυτή. Έτσι, μπορεί ο ίδιος να απευθύνει αίτηση, δήλωση κλπ. προς τη διοίκηση, όταν ο ίδιος κρίνει ότι συντρέχουν οι απαραίτητες προϋποθέσεις για την έκδοση μιας πράξης. Μπορεί επίσης, η αίτησή του, να είναι απαραίτητη κατά νόμο προϋπόθεση για την έκδοση της πράξης αυτής (π.χ. αίτηση για έκδοση οικοδομικής άδειας, έγκριση περιβαλλοντικών όρων). Ωστόσο η σύμπραξη αυτή, δεν είναι ποτέ η ίδια διοικητική πράξη, δε μετατρέπεται η μονομερής διοικητική πράξη σε διμερή. Περαιτέρω, η συμμετοχή των ιδιωτών μπορεί να εμφανίζεται και με τη μορφή των οργανωμένων συμφερόντων. Πολλές φορές η διοίκηση, όπως εκπροσωπείται κάθε φορά, είτε από τον αρμόδιο Υπουργό, είτε από αρμόδιο ιεραρχικώς υφιστάμενο όργανο, ενόψει της έκδοσης μιας διοικητικής πράξης, κανονιστικής (π.χ. έκδοση υπουργικής απόφασης η οποία καθορίζει την ανώτατη τιμή ρύπων για κάποια βιομηχανική περιοχή) αλλά και ατομικής (π.χ. ίδρυση βιομηχανίας), συμβουλευεται τους ανθρώπους, οι οποίοι σε οργανωμένο επίπεδο αντιπροσωπεύουν αυτούς που αφορούν τα μέτρα και οι οποίοι φυσικά διεκδικούν ευμενή κατά το δυνατό μεταχείριση (lobbies). Η συμβολή τους στην νομοπαραγωγική αυτή διαδικασία είναι σημαντική, διότι έχουν τη γνώση, ώστε οι κανόνες δικαίου που παράγονται, να είναι κατά τεκμήριο τουλάχιστον, εύκολα εφαρμόσιμοι και αποτελεσματικοί, η δε πολιτική που διαμορφώνεται, όταν εκ των πραγμάτων καλείται να συμβιβάσει αντίρροπα αιτήματα και συμφέροντα (χαρακτηριστικό παράδειγμα η προστασία του περιβάλλοντος), μπορεί να είναι σαφώς πιο αποτελεσματική και να μετριάσει κατά το δυνατόν, τις κοινωνικές

συγκρούσεις. Ούτε αυτή η σύμπραξη ωστόσο, αποτελεί διοικητική πράξη και δε μεταβάλλει το μονομερή χαρακτήρα της εκδοθησομένης νομικής πράξης.

B. Ο παρεμπίπτων έλεγχος. Βασικά χαρακτηριστικά

Γίνεται αντιληπτό ότι, στο δίκαιο του περιβάλλοντος οι διοικητικές πράξεις, σε όλες τους τις εκφάνσεις, επηρεάζουν σημαντικά τη δράση των ιδιωτών και καθορίζουν αποφασιστικά τη συμπεριφορά τους απέναντι στο έννομο αγαθό του περιβάλλοντος. Καθώς οι συνέπειες από την επέμβαση σε αυτό, δεν περιορίζονται στην πηγή της δράσης, αλλά γίνονται αισθητές και πέραν αυτής, το κράτος προσπαθεί να οριοθετήσει κάπως την επέμβαση αυτή. Άλλοτε εκδίδει διοικητικές πράξεις που θέτουν όρους, οι οποίοι πρέπει να τηρηθούν για να είναι σύννομη η δράση του πρόσωπου, φυσικού ή νομικού (έγκριση περιβαλλοντικών όρων), άλλοτε τιμωρεί τη βλαπτική συμπεριφορά (διοικητικά πρόστιμα, ανακλήσεις αδειών κλπ).

Ωστόσο, σε ένα οργανωμένο κράτος δικαίου, δεν υπάρχουν στεγανά μεταξύ των τριών εξουσιών, της εκτελεστικής, της νομοθετικής και της δικαστικής. Καμία από τις αρμοδιότητες που τους έχει απονεμηθεί δεν είναι αυτοσκοπός, ούτε ασκείται για ίδιον συμφέρον των ασκούντων αυτή. Σκοπός είναι η ειρηνική συμβίωση και συνύπαρξη και η αναπτυξιακή πορεία των μελών της κοινωνίας, η εξυπηρέτηση αυτού που συνοπτικά ονομάζουμε δημόσιο συμφέρον. Σαφώς δε, είναι δυνατόν οι διοικητικές πράξεις που εκδίδονται από τα δημόσια όργανα, εκτελεστές και μη, ατομικές και κανονιστικές, να έχουν στηριχθεί επί λανθασμένων δεδομένων, να μην έχει επιληφθεί το αρμόδιο όργανο, με την απαιτούμενη επί παραδείγματι τεχνογνωσία, εν πάσει περιπτώσει, η διοικητική πράξη να πάσχει, είτε στη νομιμότητα, είτε στο κύρος, είτε στην υπόστασή της.

Αρμόδια να επιληφθεί πλέον και να αποκαταστήσει την τυχόν διαταραχθείσα έννομη κατάσταση, είναι η δικαστική εξουσία με το αρμόδιο δικαιοδοτικό της όργανο κατά περίπτωση. Για τις διοικητικές πράξεις, αρμόδια, από το 1983 και εντεύθεν και με τη θέσπιση του 1406/1983, ο οποίος ολοκλήρωσε τη δικαιοδοσία των τακτικών δικαστηρίων και την πλήρη κατάργηση του συστήματος της ενιαίας δικαιοδοσίας των

πολιτικών δικαστηρίων, είναι τα διοικητικά δικαστήρια. Βεβαίως, ο ιδιώτης δύναται και ορισμένες φορές πρέπει για να είναι τελέσφορη η δικαστική προστασία⁴¹, να απευθυνθεί και στη διοίκηση, όπως προβλέπει και ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας. Υπάρχουν λοιπόν στη διάθεση του διοικουμένου, όλα τα ένδικα μέσα και βοηθήματα⁴², τα οποία μπορεί να χρησιμοποιήσει τηρώντας αυστηρώς τις προθεσμίες που προβλέπονται, προκειμένου να διεκδικήσει την αποκατάσταση της διαταραχθείσας νομικής του κατάστασης.

Πολλές φορές ωστόσο, η επενέργεια των αποτελεσμάτων της διοικητικής πράξης, δημιουργεί διαφορές και ζητήματα των οποίων την επίλυση, αναλαμβάνουν πλέον τα τακτικά δικαστήρια, πολιτικά και ποινικά⁴³. Η διαφορά, όταν έχει αχθεί πλέον ενώπιον αυτών των δικαστηρίων, δεν έχει αμιγώς δημοσίου δικαίου χαρακτήρα, διότι άλλως θα κρινόταν από τα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια, απλά θα μπορούσαμε να πούμε ότι έχει πολλά στοιχεία δημοσίου δικαίου, τα οποία και την επηρεάζουν. Στα πλαίσια αυτά τα δικαστήρια προβαίνουν σε παρεμπίπτοντα έλεγχο των διοικητικών πράξεων, ο οποίος αν επιχειρούσαμε να δώσουμε έναν ορισμό, αποτελεί τη δικαιοδοσία των δικαστηρίων για έλεγχο των διοικητικών πράξεων, όταν

⁴¹ Όταν επί παραδείγματι προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης ακύρωσης, είναι η προηγούμενη άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, γίνεται αντιληπτό, ότι για την ολοκληρωμένη δικαστική προστασία του διοικουμένου, η άσκηση της προσφυγής καθίσταται υποχρεωτική.

⁴² Για τα ένδικα μέσα και βοηθήματα και γενικότερα τη δικονομία των διοικητικών διαφορών, βλ. Επαμεινώνδα Π. Σπηλιωτόπουλου, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου II*, Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2002. Το βασικότερο ένδικο βοήθημα είναι η αίτηση ακύρωσης, ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας ή του Διοικητικού Εφετείου (σ.474 επ.). Για τις προσφυγές ουσίας, υπάρχουν τα ένδικα βοηθήματα της προσφυγής, της ανακοπής, της ένστασης και της αγωγής (σ.622 επ.). Για τη βλάβη, που πιθανόν έχει υποστεί ο διοικουμένος από δημόσιο όργανο, υλική ή ηθική, έχει στη διάθεσή του, την αγωγή αποζημίωσης που προβλέπεται στα άρθρα 104 -106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα.

⁴³ Για την εξομοίωση του όρου τακτικά δικαστήρια με τα πολιτικά και ποινικά, βλ. μεταξύ άλλων, Νικόλαου Αλ. Μηλιώνη, *Η νομολογιακή διαπραγμάτευση του παρεμπίπτοντος ελέγχου των διοικητικών πράξεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο*, σε Διοικητική Δίκη 4 (1992), σ.253, Φ.Βεγλερή, ό.π., σ. 11 επ., όπου υπό τον τίτλο, «Η έρευνα των διοικητικών πράξεων υπό των τακτικών δικαστηρίων», αναλύει την έρευνα στην οποία προβαίνουν, τα πολιτικά αλλά και τα ποινικά δικαστήρια.

για την επίλυση της ιδιωτικής διαφοράς που φέρεται ενώπιόν τους ή για την επιβολή της ποινής, είναι αναγκαία η κρίση περί του συννόμου ή μη κάποιας διοικητικής πράξης, η οποία αποτελεί το πραγματικό του εφαρμοστέου κανόνα δικαίου. Το χαρακτηριστικό αυτού του ελέγχου είναι ότι, μπορεί να γίνει και μετά την πάροδο προθεσμίας για την προσβολή των πράξεων με αίτηση ακύρωσης στο αρμόδιο δικαστήριο, τόσο όταν πρόκειται για ατομικές όσο και μάλιστα πολύ περισσότερο όταν πρόκειται για κανονιστικές πράξεις και δεν πλήττει ευθέως το κύρος και την ισχύ της πράξης, ούτε οδηγεί στην εξαφάνιση της αλλά αποτελεί προϋπόθεση για το σχηματισμό δικανικής πεποίθησης και την έκδοση της δικαστικής απόφασης⁴⁴.

Αυτά είναι τα βασικά στοιχεία του παρεμπόδιτος ελέγχου των διοικητικών πράξεων. Η νομική βάση για τα πολιτικά δικαστήρια παρέχεται από το άρθρο 2 του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, το οποίο ορίζει ότι «Τα πολιτικά δικαστήρια απαγορεύεται να επεμβαίνουν σε διοικητικές διαφορές ή υποθέσεις που υπάγονται σε διοικητικά δικαστήρια ή αρχές, όπως επίσης απαγορεύεται τα διοικητικά δικαστήρια ή αρχές να επεμβαίνουν σε διαφορές ή υποθέσεις του ιδιωτικού δικαίου και επιτρέπεται μόνο η εξέταση των ζητημάτων που ανακύπτουν παρεμπιπτόντως». Για τα ποινικά δικαστήρια, η αρμοδιότητα παρέχεται, βάσει των άρθρων 59 ως 62 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας για τα προδικαστικά ζητήματα, ιδίως δε το άρθρο 60 παρ.1, όπου αναφέρεται ότι «Το ποινικό δικαστήριο κρίνει και για τα ζητήματα αστικής φύσης που προκύπτουν κατά τη διάρκεια της δίκης» Ως αστικής φύσης δε, νοούνται και τα διοικητικά ζητήματα⁴⁵.

⁴⁴ Για τον παρεμπόδιτο έλεγχο των διοικητικών πράξεων βλ. ενδεικτικά, Γλυκερίας Σιούτη, ό.π., σ. 95 επ., Α. Γεωργιάδη, *Αι διοικητικά διαφοραί ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων*, σε Δίκη 6, 137 επ., Πρ. Παυλόπουλου, *Η αστική ευθύνη του δημοσίου*, Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σ. 301-306, Ι. Καράκωστα, ό.π., σ. 686 επ. για τον παρεμπόδιτο έλεγχο των ιδιωτικών διαφορών περιβαλλοντικού δικαίου από τα πολιτικά δικαστήρια.

⁴⁵ Βλ. σχετικά Κωνσταντίνου Βουγιούκα, *Ποινικό Δικονομικό Δίκαιο*, Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1984, σ 201, και Αθανάσιου Κ. Κονταξή, *Κώδικας Ποινικής Δικονομίας*, Δ Έκδοση, Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006, σ. 621.

Τον παρεμπίπτοντα έλεγχο των διοικητικών πράξεων από τα ποινικά δικαστήρια, θα εξετάσουμε λεπτομερέστερα στο επόμενο κεφάλαιο. Προηγουμένως πρέπει να τονίσουμε τα εξής: κατ' αρχήν, ο παρεμπίπτων έλεγχος των διοικητικών πράξεων, δε διενεργείται μόνο από τα τακτικά δικαστήρια, αλλά και από τα διοικητικά σε περιορισμένες περιπτώσεις⁴⁶ και από τις διοικητικές αρχές. Αυτό που είναι σημαντικό να ειπωθεί, είναι ότι ο παρεμπίπτων έλεγχος είναι εξαιρετικός έλεγχος και εξαιρετική διαδικασία με την έννοια αφενός ότι, η έκταση και οι συνέπειές του είναι περιορισμένες, αφετέρου ότι εμφανίζεται ως κάμψη, ίσως της σημαντικότερης ιδιότητας των διοικητικών πράξεων, **του τεκμηρίου της νομιμότητας** αυτών, το οποίο θέτει φραγμούς και περιορισμούς στον παρεμπίπτοντα έλεγχο τους .

Γ. Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων

α) Θεμελίωση

Το τεκμήριο της νομιμότητας⁴⁷, το οποίο μαζί με την εκτελεστότητα, αποτελούν τα βασικά χαρακτηριστικά της διοικητικής πράξης, είναι μια

⁴⁶ Για παράδειγμα, όταν εκδικάζεται αγωγή αποζημίωσης από το διοικητικό δικαστήριο, βάσει των άρθρων 104 – 106 του ΕισΝΑΚ, το δικαστήριο, αν η ζημιογόνος πράξη ή παράλειψη έχει διαφύγει του ευθέως ακυρωτικού ελέγχου, μπορεί να εξετάσει παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα της πράξης αυτής, προκειμένου να καταλήξει στην επιδίκαση της συγκεκριμένης απαίτησης. Επίσης, στη σύνθετη διοικητική ενέργεια, με την προσβολή της τελικής πράξης που ολοκληρώνει την ενέργεια, μπορούν να προβληθούν λόγοι που αναφέρονται στη νομιμότητα των επιμέρους πράξεων, οι οποίες έχουν ενσωματωθεί στην τελική πράξη. Τούτο συνεπάγεται ότι, η τελική πράξη ενδεχομένως θα ακυρωθεί, για πλημμέλειες και ελαττώματα των προγενέστερων ατομικών, καθώς η νομιμότητα τους εξετάζεται παρεμπιπτόντως, κατά παρέκκλιση του τεκμηρίου νομιμότητας των διοικητικών πράξεων.

⁴⁷ Βλ. σχετικά Κώστα.Ε. Μπέη, *Η έννοια, λειτουργία και φύσις της δικαστικής απόφασης*, 1972, ιδίως σ. 120 επ., Γλ. Σιούτη,ό.π., Μαρ.Ελ.Παναγοπούλου,ό.π., σ. 41 επ.Επ. Σπηλιωτόπουλου ό.π., σ.116 επ., Δαγτόγλου- Π.Μ. Ευσταθίου ό.π., σ. 355 επ., Γ.Ναυπλιώτη, *Το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων*, σε Εφημερίς Ελλήνων Νομικών 1975, σ.932 επ., Σπύρου Παππά, *Νομολογιακή επικαιρότητα, Το τεκμήριο της νομιμότητας*, σε Διοικητική Μεταρρύθμιση 1980, τεύχος 3, σ.50 επ. και την εκεί πολύ ενδιαφέρουσα παρατιθέμενη νομολογία, Προκόπη Παυλόπουλου, *Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων*, γνωμοδότηση, σε Επιθεώρηση Δημοσίου και

πάγια και βασική αρχή του διοικητικού δικαίου. Σύμφωνα λοιπόν με αυτή, οι διοικητικές πράξεις (και δη οι ατομικές σε αντίθεση με τις κανονιστικές και θα εξεταστεί το γιατί παρακάτω), από την έναρξη της ισχύος τους και έως ότου ανακληθούν ή καταργηθούν από τη Διοίκηση, ή ακυρωθούν απ' αυτή (μετά την άσκηση ιεραρχικού κατασταλτικού ελέγχου), ή καταργηθούν νομοθετικώς, ή ακυρωθούν δικαστικώς, ή εν πάσει περιπτώσει εξαφανισθούν με οποιονδήποτε άλλο τρόπο από το νομικό κόσμο, θεωρούνται έγκυρες και παράγουν όλα τα έννομα αποτελέσματά τους, ακόμη κι αν ενδεχομένως έχουν εσωτερική νομική πλημμυλία, ή παραβιάζουν το νόμο, ή αντιτίθενται σε δεδικασμένο που απορρέει από προηγούμενη απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, ή εκκρεμεί κατ' αυτών αίτηση ακύρωσης.

Τα έννομα αποτελέσματα της διοικητικής πράξης αναπτύσσονται και δεσμεύουν τόσο τον αποδέκτη της πράξης ή και τρίτους, όσο και τις διοικητικές αρχές και δικαστήρια. Συνεπώς η διοικητική πράξη, ακόμη κι αν αντιτίθεται σε κανόνα δικαίου, έχει τη δυνατότητα να επιφέρει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα και να μεταβάλλει τη νομική κατάσταση του ιδιώτη. Περιβάλλεται δηλαδή, ανεξάρτητα από το δίκαιο, νόμιμο ή αληθές της περιεχόμενο, ένα ιδιαίτερο κύρος και της αναγνωρίζεται αυξημένη τυπική ισχύς⁴⁸. Οι μη νόμιμες διοικητικές πράξεις ισοδυναμούν δηλαδή προς νόμιμες, όσον αφορά την επέλευση των εννόμων συνεπειών και τούτο σημαίνει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες, όταν φέρουν τα κατά νόμο εξωτερικά γνωρίσματα των εγκύρων διοικητικών πράξεων (π.χ. υπογραφή,

Διοικητικού Δικαίου 1987 σ. 194 και ομοίως του ιδίου, σε Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου 1992, σ.161 επ., Π.Μ.Ευστρατίου, *Ο θεσμός της βασικής ισχύος στο σύγχρονο διοικητικό δίκαιο*, σε Ελληνική Δικαιοσύνη (28) 1988, σ.1550 επ., Ελένης Στεφάνου, *Η συμβολή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας στη διαμόρφωση του τεκμηρίου της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων*, Χαριστήριον, «Σύμμεικτα προς τιμήν Γ.Μ.Παπαχατζή» Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σ. 217 επ., Ν.Μηλιώνη ό.π.

⁴⁸ Βλ. Ν. Μηλιώνη ό.π., σ. 251, όπου συνδέει, αυτή την αυξημένη τυπική ισχύ με το προνόμιο της αυτεπάγγελτης ενέργειας και την εκεί παραπομπή.

ημερομηνία, δημοσίευση όταν απαιτείται κλπ.), όχι απλώς μπορούν αλλά υποχρεούνται να τις εφαρμόζουν⁴⁹.

Το τεκμήριο της νομιμότητας,⁵⁰ προκαλεί ενδιαφέρον, διότι καταδεικνύει ακριβώς την υπεροχή της μονομερούς δικαιοπραξίας του δημοσίου δικαίου, έναντι της δικαιοπραξίας του ιδιωτικού δικαίου. Η θεμελίωση αυτής της αυξημένης νομικής υπεροχής της διοικητικής πράξης, στηριζόταν σε άλλους λόγους παλαιότερα απ' ότι σήμερα.

Η παλαιά λοιπόν θεωρία, προσδίδοντας αυξημένη υπεροχή στην εκτελεστική εξουσία, θεωρεί ότι τα διοικητικά όργανα ως δημόσια όργανα της έννομης τάξης, εκδίδοντας μονομερώς κανόνες δικαίου, ασκούν δημόσια εξουσία, για την ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος. Λόγω λοιπόν της προέλευσης από μία ανώτερη πηγή, προσλαμβάνουν οι διοικητικές πράξεις μία αυξημένη αξιοπιστία και τεκμαίρονται ως νόμιμες. Υλοποιούν την κρατική βούληση, η οποία έχει την αίγλη, τη δύναμη, να πιστοποιεί τη νομιμότητα των προϋποθέσεων έκδοσής της. Ακριβώς αυτό το στοιχείο της δημόσιας εξουσίας, κατάλοιπο της μοναρχικής καταγωγής της εκτελεστικής εξουσίας, είναι που κυριαρχεί σε αυτή τη θεωρία. Καθώς το κράτος εκφράζει το δίκαιο, πρέπει να έχει την πλήρη διακριτική ευχέρεια να διαμορφώνει μονομερώς τη νομική κατάσταση του ιδιώτη και παράλληλα να αξιώνει σεβασμό γι' αυτές του τις πράξεις, ακόμη κι όταν είναι παράνομες⁵¹.

Σήμερα, η παραπάνω θέση δεν αποτελεί επαρκή και ικανοποιητική βάση για τη θεμελίωση του τεκμηρίου της νομιμότητας. Δεν εξάιρεται πια ο ρόλος της εκτελεστικής εξουσίας σε βαθμό, που να παραμερίζει τα δικαιώματα του ιδιώτη, αλλά

⁴⁹ Βλ. Ελ. Στεφάνου ό.π., σ.219.

⁵⁰ Στη θεωρία επιχειρείται η διάκριση μεταξύ ουσιαστικού και τυπικού τεκμηρίου της νομιμότητας, κατ' αναλογία μεταξύ τυπικού και ουσιαστικού δεδουλευμένου της δικαστικής απόφασης. Για την όλη αυτή προβληματική, πρβλ. Γλ.Σιούτη ό.π., σ.25 επ., όπου γίνεται ενδελεχής και επισταμένη συγκριτική επισκόπηση των ισχυόντων περί του τεκμηρίου της νομιμότητας σε αυτές τις έννομες τάξεις και την εκεί πλούσια βιβλιογραφία, καθώς και Κ.Μπέη ό.π., σ. 120 επ.

⁵¹ Βασικοί εκφραστές της θεωρίας αυτής υπήρξαν ο Ο.Mayer, ο Κ.Kormann, ο Fr.fleiner, W.Jellinek. Βλ σχετικά Μαρ.-Ελ.Παναγοπούλου, ό.π., σ. 44 και Γλ.Σιούτη ό.π., σ.41.

αντίθετα αυτός έχει στη διάθεσή του, επαρκέστατη νομική προστασία. Το τεκμήριο της νομιμότητας στο σύγχρονο κράτος δικαίου, δικαιολογείται από την αρχή της νομιμότητας, το δημόσιο συμφέρον και την προστασία του διοικουμένου⁵².

αα) Η αρχή της νομιμότητας

Η αρχή της νομιμότητας⁵³, η οποία αποτελεί βασική συνιστώσα του κράτους δικαίου,⁵⁴ σημαίνει ότι η δημόσια διοίκηση προβαίνει σε πράξεις, παραλείπει ή υλικές ενέργειες, μόνο βάσει ρητών κανόνων δικαίου, που καθορίζουν σαφώς αυτή την αρμοδιότητά της, περαιτέρω δε, πρέπει η δράση της να είναι σύμφωνη και να υλοποιεί το περιεχόμενο των κανόνων αυτών, χωρίς να αντιτίθεται στο περιεχόμενό τους. Ενεργεί δηλαδή, μόνο βάσει αυτού που ρητά επιτρέπεται. Αντίθετα στο ιδιωτικό δίκαιο, ισχύει η δικαιοπρακτική ελευθερία, που σημαίνει ότι το κάθε άτομο, μπορεί να προβαίνει σε πράξεις και υλικές ενέργειες, που δε χρειάζεται να προβλέπονται ρητώς, αρκεί να μην απαγορεύονται. Συμπερασματικά, ενώ για τη διοίκηση, ο νόμος αποτελεί την αφετηρία, τη βάση της δράσης της, για τον ιδιώτη αποτελεί το απόλυτο όριο, περιοριστικό της ελευθερίας του, του οποίου η υπέρβαση επιφέρει συνέπειες.

Το δίκαιο είναι ένα ενιαίο σύστημα κανόνων, ιεραρχικά διαμορφωμένων, στην κορυφή των οποίων βρίσκεται το Σύνταγμα. Κάθε βαθμίδα κανόνων δικαίου, εξειδικεύει και εκτελεί την προηγούμενη και ταυτόχρονα αποτελεί το θεμέλιο για την επόμενη. Σε αυτήν την κατά βαθμίδες ενιαία δημιουργία του δικαίου, οι διοικητικές

⁵² Η σωρευτική αυτή στήριξη του τεκμηρίου της νομιμότητας στους τρεις λόγους, επιχειρείται από τη Γλ.Γιούτη. ό.π., σ.42 επ. Άλλοι συγγραφείς, προβάλλουν ως κύρια δικαιολογητική βάση του τεκμηρίου έναν από τους παραπάνω λόγους. Έτσι, ο Π.Παυλόπουλος, ό.π., (ΕΔΔΔ 1992), θεωρεί ότι η αρχή της νομιμότητας καθορίζει τα βασικά χαρακτηριστικά της διοικητικής πράξης, άρα και το τεκμήριο νομιμότητας. Η Μαρ.-Ελ.Παναγοπούλου ό.π. σ.46, εξαιρεί κυρίως την προστασία της εύλογης εμπιστοσύνης του ιδιώτη στη διοικητική πράξη.

⁵³ Για την αρχή της νομιμότητας, βλ. μεταξύ πολλών, Π.Δ. Διαγόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1997, σ.143 επ., Επ.Σπηλιωτόπουλου, ό.π., σ. 191 επ.

⁵⁴ Το κράτος δικαίου συνθέτουν επίσης, η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και η αρχή της δυνατότητας ελέγχου της συμφωνίας της διοικητικής δράσης, με τους κανόνες που την πλαισιώνουν νομικά. Πρβλ. σχετικά Π.Παυλόπουλου, ό.π., (ΕΔΔΔ 1992), σ.162.

πράξεις, έπονται των νόμων αποτελώντας εξειδίκευση αυτών και εκφράζουν συνεπώς το δέον. Ο νόμος, ως προϊόν της νομοθετικής εξουσίας, εκφράζει τη βούληση του κοινωνικού συνόλου, ενσωματώνει μια κοινωνική επιταγή. Επομένως είναι καθ' υπόθεση ορθός και καθόσον δεν αντιτίθεται στις γενικές επιταγές και αρχές του δικαίου, πρέπει και ως τέτοιος τουλάχιστον εκλαμβάνεται εν τη γενέσει του, να μην αντιτίθεται στο Σύνταγμα. Η διοικητική πράξη, εφαρμόζοντας το νόμο σε ατομικό πια επίπεδο, έχει μια παράγωγη αυθεντία, καθώς ο σκοπός της, δε διαμορφώνεται περιστασιακά εξ ιδίας βουλήσεως, αλλά έχει ήδη αποτυπωθεί στο περιεχόμενο του νόμου. Το διοικητικό όργανο, δεν μπορεί αυθαίρετα να αποστεί από αυτόν, θέλει ό,τι ο νόμος επιτρέπει. Άρα, δεν μπορεί και να τεθεί θέμα νομιμότητάς της, τουλάχιστον σε αυτό το στάδιο. Τεκμαίρεται ως νόμιμη.

αβ) Το δημόσιο συμφέρον

Ο δεύτερος νομιμοποιητικός λόγος του τεκμηρίου της νομιμότητας, ο οποίος αποτελεί και συνέχεια της αρχής της νομιμότητας, είναι το δημόσιο συμφέρον. Η συλλογιστική είναι ιδιαιτέρως απλή και αποτελεί την προέκταση στην ουσία των σκέψεων που διατυπώθηκαν παραπάνω. Η δημόσια διοίκηση, δεν έχει άλλο σκοπό παρά την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Οι περιορισμοί που τίθενται στη δράση της, βάσει αυστηρών κανόνων δικαίου αλλά και το προνόμιο της μονομέρειας στη δράση της, η οποία μεταβάλλει και ενίοτε περιορίζει τη νομική κατάσταση των ατόμων μεμονωμένα, γίνονται για την εξυπηρέτηση των συμφερόντων της ολότητας. Οι πράξεις συνεπώς που εκδίδει, υπακούοντας στον προϊστάμενο νόμο, κατατείνουν στην ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος, στην κοινωνική εξισορρόπηση και ανάπτυξη και συνεπώς δεν μπορούν παρά να είναι, τουλάχιστον κατά την έκδοσή τους, νόμιμες.

Το βασικό σημείο στην κατανόηση της παραπάνω άποψης, είναι ο ετεροκαθορισμός της βούλησης, του διοικητικού οργάνου. Η διοίκηση επιδιώκει την πραγμάτωση του δημόσιου συμφέροντος, εξειδικεύοντας το απλώς με την έκδοση των πράξεών της. Δεν μπορεί να επιλέξει η ίδια το σκοπό για τον οποίο θα εκδώσει ή

όχι την πράξη. Η βούλησή της περιορίζεται από τον κανόνα δικαίου και απλώς μπορεί να κληθεί να διαπιστώσει τη συνδρομή των πραγματικών προϋποθέσεων, που επιτάσσουν τη μετουσίωση του αφηρημένου κανόνα σε συγκεκριμένο. Γι' αυτό ακριβώς και η βούλησή της τεκμαίρεται άρτια. Το διοικητικό όργανο αποτελεί απλώς το μέσο, το «φερέφωνο», το οποίο στερείται της δυνατότητας να εκφράσει δεσμευτικά την άποψή του και γι' αυτό είναι λογικό το κύρος της πράξης που εκδίδει, να μην επηρεάζεται από τα πιθανά ελαττώματα της βούλησής του διοικητικού οργάνου. Όταν ακόμη οι τύποι και οι διαδικασίες, έχουν διαμορφωθεί για να διασφαλίσουν ακριβώς τη μία και μόνη αυτή βούληση της διοίκησης, περιορίζοντας ασφυκτικά τη δυνατότητα αυθαιρεσίας της, γίνεται αντιληπτό γιατί η διοικητική πράξη δεν μπορεί να θεωρηθεί «άδικη»⁵⁵.

αγ) Η ασφάλεια δικαίου

Ο τελευταίος νομιμοποιητικός λόγος του τεκμηρίου της νομιμότητας, θεωρώ ότι έχει κοινή αφετηρία, την ασφάλεια δικαίου, η οποία καταλήγει να έχει δύο πτυχές: i) την ανάγκη για αδιάλειπτη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, η οποία προκειμένου να είναι αποτελεσματική στην εκπλήρωση του έργου της, θα πρέπει να μη συναντά διαρκώς προσκόμματα και αμφισβητήσεις και ii) την προστασία της εύλογης εμπιστοσύνης του ιδιώτη, στη δράση των δημοσίων οργάνων⁵⁶.

Το περιεχόμενο της ασφάλειας δικαίου, συνίσταται στη διάρκεια και στη σταθερότητα που πρέπει να έχει το δίκαιο, ώστε να ρυθμίζονται συγκεκριμένες καταστάσεις με σαφή και σταθερά προσδιορισμένο τρόπο και παράλληλα ο τρόπος

⁵⁵ Βλ. αναλυτικά περί αυτού Γλ.Σιούτη, ό.π., σ.49 και τις πολύ ενδιαφέρουσες εκεί παραπομπές.

⁵⁶ Η διάκριση αυτή για τη θεμελίωση του τεκμηρίου της νομιμότητας, θεωρώ ότι είναι η πιο ορθή. Άλλοι συγγραφείς προβάλλουν ως βασικό δικαιολογητικό λόγο του τεκμηρίου της νομιμότητας, είτε την ανάγκη απρόσκοπτης λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης (έτσι, η Ελ.Στεφάνου, ό.π., σ.244 επ. στην έρευνά της για τη νομολογιακή καθιέρωση του τεκμηρίου από το ΣτΕ) και άλλοι την προστασία της εύλογου εμπιστοσύνης του ιδιώτη και παράλληλα την ασφάλεια των διοικητικών εννόμων σχέσεων (Μαρ-Ελ Παναγοπούλου, ό.π., σ. 46).

αυτός να είναι προβλέψιμος, ώστε ο καθένας να μπορεί να ενεργεί ασφαλώς, με τα πραγματικά δεδομένα που διαμορφώνονται ενώπιόν του και των οποίων οι έννομες συνέπειες μπορούν να εκτιμηθούν. Η ασφάλεια δικαίου είναι συνεπώς δυσπόστατη, διότι, η σταθερότητα αυτή και η διάρκεια του δικαίου, επηρεάζει και είναι δεσμευτική, τόσο για τη διοίκηση όσο και για τους διοικουμένους.

Όσον αφορά τη διοίκηση, η σταθερότητα των διοικητικών καταστάσεων, είναι αναγκαία για την αδιάλειπτη και τελέσφορη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης⁵⁷. Η διοικητική μηχανή, λειτουργεί διαρκώς και είναι λογικό ότι, ούτε μπορεί να διακόπτει οριστικώς τη δράση της, ούτε να την αναστέλλει για μεγάλα χρονικά διαστήματα, προκειμένου να διερευνήσει το νόμιμο ή παράνομο των νομικών πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών των οργάνων της. Σαφώς και η διοικητική δράση δεν είναι ανεξέλεγκτη, γι' αυτό και προβλέπονται ένδικα μέσα και βοηθήματα με σύντομες προθεσμίες, επί των οποίων αποφαινεται είτε η ίδια η διοίκηση, είτε τα αρμόδια δικαστήρια, ώστε η αμφισβήτηση και ο έλεγχος να μη διαρκούν τόσο, ώστε να ανατρέπουν τον ίδιο το σκοπό της διοικητικής δράσης. Η σταθερότητα των διοικητικών καταστάσεων, αποτελεί και τη βάση του τεκμηρίου της νομιμότητας, καθώς ο σκοπός του, είναι όμοιος: η παγιοποίηση των καταστάσεων που προκύπτουν από τις διοικητικές πράξεις, οι οποίες οριστικοποιούνται και δεν μπορούν να ανατραπούν, ούτε από τη διοίκηση, όταν παρέλθει ένα εύλογο χρονικό διάστημα από την έκδοσή τους (σύμφωνα με τους κανόνες της ανάκλησης), αλλά ούτε και από το διοικούμενο, με την παρέλευση των προθεσμιών δικαστικής και διοικητικής προσβολής.

⁵⁷ Η συνεχής και αδιάκοπη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, όπως εκθέτει η Ελ.Στεφάνου, ό.π., σ.235 επ., αποτελεί και το βασικότερο λόγο, μαζί με την ιστορική καταγωγή της πανίσχυρης εκτελεστικής εξουσίας (όπως παραπάνω αναλύθηκε) και την προηγουμένως διαμορφωθείσα νομολογία άλλων ακυρωτικών δικαστηρίων στην ηπειρωτική Ευρώπη (Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία κλπ.), νομολογικής καθιέρωσης του τεκμηρίου της νομιμότητας από το Συμβούλιο της Επικρατείας.

Η προστασία της εύλογης εμπιστοσύνης των διοικουμένων⁵⁸ στη δράση της διοίκησης⁵⁹, συνδέεται με το τεκμήριο νομιμότητας κατά το εξής: το κράτος λειτουργεί βάσει καθορισμένων νόμων και πλαισίων, έχοντας ως στόχο την κοινωνική ανάπτυξη και πρόοδο. Δεν επιτρέπεται να αυθαιρετεί και να εκτρέπεται από τα όρια αυτά, παράλληλα δε είναι υποχρεωμένο να δημιουργεί συνθήκες βεβαιότητας και ασφάλειας, ώστε ο μέσος και συνετός πολίτης, που δρά άδοξα, να μπορεί να βασίζεται στο κύρος και την αξιοπιστία της διοικητικής δράσης και να εμπιστεύεται αυτή. Από αυτή απορρέουν σημαντικότερα δικαιώματα και υποχρεώσεις του ιδιώτη, τα οποία όχι μόνο μεταβάλλουν τη νομική του κατάσταση, αλλά επιβάλλουν ένα σοβαρό προγραμματισμό της κοινωνικής και οικονομικής του δραστηριότητας. Όταν μάλιστα, ο πολίτης δε γνωρίζει πάντοτε και λεπτομερώς τη διαδικασία και τους όρους παραγωγής της διοικητικής πράξης και κατ' επέκταση τα πιθανά και δυσδιάκριτα ελαττώματά της, είναι αναμενόμενο να προσδοκά η εμπιστοσύνη του αυτή στη διοικητική δράση να προστατεύεται. Άλλως, αν ο καθένας ή και η ίδια η διοίκηση, αμφισβητούσαν τα έννομα δικαιώματά και υποχρεώσεις του και κατάφερναν να ανατρέψουν αυτά, θα οδηγούμαστε σε χαοτική κατάσταση.

β) Προϋποθέσεις

Προκειμένου να υπάρξει το τεκμήριο νομιμότητας, πρέπει να συντρέξουν σωρευτικά οι εξής προϋποθέσεις: ο ατομικός χαρακτήρας της πράξης και η υπόστασή της στο νομικό κόσμο.

βα) Ο ατομικός χαρακτήρας της πράξης.

⁵⁸ Η προστασία της εύλογης εμπιστοσύνης του ιδιώτη στη δράση της διοίκησης, θεωρείται και από τους Π.Δ.Δαγτόγλου-Π.Μ.Ευστρατίου, ό.π., σ. 356, ο βασικός δικαιολογητικός λόγος του τεκμηρίου της νομιμότητας.

⁵⁹ Κατά την άποψη της Γλ.Σιούτη, ό.π., σ. 55, η προστασία της εύλογης εμπιστοσύνης του ιδιώτη, στη διοικητική δράση, αποτελεί την υποκειμενική όψη της ασφάλειας δικαίου.

Το τεκμήριο νομιμότητας, όπως εκτέθηκε και στην εννοιολογική αποσαφήνιση αυτού, έχει εφαρμογή μόνον στις ατομικές διοικητικές πράξεις⁶⁰. Τούτο κατ' αρχήν, εξηγείται από το γεγονός ότι η ατομική διοικητική πράξη, αποτελεί εξειδίκευση ενός αφηρημένου κανόνα δικαίου, τηρώντας πάντα την αρχή της νομιμότητας, η οποία επιφέρει έννομες συνέπειες και μεταβάλλει τη νομική κατάσταση του ιδιώτη σε συγκεκριμένη περίπτωση. Ως απλή εξειδίκευση λοιπόν του υπερκείμενου αυτής κανόνα δικαίου, τεκμαίρεται νόμιμη και μπορεί βεβαίως αυτό να καταρριφθεί, μέσω του διοικητικού ή δικαστικού ελέγχου. Περαιτέρω, η ασφάλεια δικαίου και δη η προστασία της εύλογης εμπιστοσύνης του ιδιώτη, είναι κατ' εξοχήν νοητή στο πλαίσιο των ατομικών διοικητικών πράξεων, με τις οποίες εξειδικεύονται οι έννομες συνέπειες των απρόσωπων κανόνων δικαίου και έτσι δημιουργούνται σχέσεις των οποίων η αμφισβήτηση εις το διηνεκές και η ανατροπή τους, επιφέρει δυσεπανόρθωτη ζημία⁶¹.

ββ) Το υποστατό της διοικητική πράξης

Η δεύτερη προϋπόθεση του τεκμηρίου της νομιμότητας, η οποία και έχει εξέχουσα σημασία στον παρεμπόμποντα έλεγχο των διοικητικών πράξεων, συνίσταται στην ύπαρξη της διοικητικής πράξης στην έννομη τάξη. Όταν η διοικητική πράξη,

⁶⁰ Για την έννοια της ατομικής διοικητικής πράξης και τη διάκρισή της από την κανονιστική, βλ. παραπάνω σ. 20.

⁶¹ Αντιθέτως, η κανονιστική διοικητική πράξη, ως απρόσωπος και αφηρημένος κανόνας δικαίου, ο οποίος αποτελεί την πηγή διαρκούς παραγωγής ατομικών διοικητικών πράξεων, δεν εξοπλίζεται με το τεκμήριο της νομιμότητας και γεννά διαρκή ένσταση περί της νομιμότητάς της. Ακριβολογώντας και αυτή ισχύει, έως ότου ανακληθεί ή ακυρωθεί. Ωστόσο, η ίδια η φύση της κανονιστικής πράξης, επιβάλλει αυτή να **ελέγχεται παρεμπιπτόντως από τα διοικητικά όργανα, αλλά και τα κάθε είδους δικαστήρια**, διότι επειδή ακριβώς είναι γενική και αφηρημένη, εμπεριέχει το στοιχείο της ρευστότητας και της διαρκούς μεταβολής. Ιδίως στο σύγχρονο περιβάλλον, όπου τα κοινωνικά δεδομένα και οι ανάγκες των πολιτών, διαρκώς τροποποιούνται, γίνεται αντιληπτό για ποιο λόγο δεν μπορεί η κανονιστική πράξη, που μπορεί να είναι πλημμελής, ή απλώς ανεπίκαιρη και μη αποτελεσματική να παγιώσει τις έννομες συνέπειές της, μετά την παρέλευση συντόμου χρονικού διαστήματος.

πάσχει σε τέτοιο βαθμό που να πλήττεται η ίδια της η υπόσταση, δεν υπάρχει λόγος να περιβληθεί του τεκμηρίου της νομιμότητας, διότι αφενός η ανύπαρκτη πράξη, δεν παράγει καμία έννομη συνέπεια, αφετέρου διότι το τεκμήριο της νομιμότητας προϋποθέτει πράξεις που φέρουν τα κατά νόμο γνωρίσματα των εγκύρων πράξεων⁶². Τα ελαττώματα ωστόσο της διοικητικής πράξης είναι πολλά και είναι και ποικίλα. Μπορεί να αφορούν, είτε την κατάσταση, είτε την αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου, το νόμιμο τύπο ή το περιεχόμενο της διοικητικής πράξης. Άλλα από τα ελαττώματα αυτά μπορεί να είναι προφανή, άλλα σημαντικά, άλλα συγχωρητά ή όχι⁶³. Ποιο είναι λοιπόν το σημείο εκείνο των ελαττωμάτων της διοικητικής πράξης, του οποίου η υπέρβαση επιφέρει την κατάπτωση του τεκμηρίου της νομιμότητας; Η απάντηση θα δοθεί μέσω της εξέτασης των ατελειών της πράξης⁶⁴. Την ανυπαρξία, την ακυρότητα και την ακυρωσία αυτών⁶⁵.

ι) Η ανυπόστατη πράξη

Η ανύπαρκτη ή ανυπόστατη πράξη πάσχει βασικά κατά την ύπαρξή της⁶⁶. Είναι εκείνη η πράξη, η οποία δεν έχει καμία σχέση με τη διοίκηση, δεν προέρχεται

⁶² Υπογραφή, χρονολογία κλπ. Πρβλ. σχετικά παραπάνω σ. 28.

⁶³ Π.χ. άλλη σημασία αποδίδει ο νόμος στο ελάττωμα της πράξης που έχει εκδοθεί κατά νόσφιση εξουσίας, άλλη στο ελάττωμα της υπέρβασης εξουσίας και άλλη στην παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας στην έκδοση της πράξης.

⁶⁴ Η απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι ιδιαιτέρως σημαντική, διότι ο βαθμός και η έκταση της παρανομίας επηρεάζει την πλαστικότητα της δικανικής κρίσης και τη δυνατότητα ακριβέστερης επιμέτρησης του βάρους της εμφιλοχωρούσης σε μια διοικητική πράξη παρανομίας, όπως παρατηρεί η Μαρ-Ελ. Παναγοπούλου, ό.π., σ. 54.

⁶⁵ Για την καλύτερη κατανόηση του τεκμηρίου της νομιμότητας, θα διακρίνουμε σε τρεις βαθμούς την παρανομία της διοικητικής πράξης. Υπάρχει και η θεωρία της διπλής διάκρισης αυτών, σε ανύπαρκτες και άκυρες, όπου στις ανύπαρκτες, εντάσσονται και αυτές που στη θεωρία της τριπλής διάκρισης κατατάσσονται στις άκυρες, ενώ περαιτέρω ως άκυρες, εννοούνται οι ακυρώσιμες. Για τις θεωρίες των διακρίσεων των βαθμών παρανομίας, βλ. Μαρ-Ελ Παναγοπούλου ό.π., και Γλ.Σιούτη ό.π., σ.73 επ.

⁶⁶ Αυτή είναι και η βασική διάκριση με την άκυρη, η οποία πάσχει κατά το κύρος της, γι' αυτό και είναι πληρέστερη και πιο κατανοητή η διάκριση των ατελειών της διοικητικής πράξης σε τρεις βαθμούς.

από διοικητικό όργανο, ή δεν έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία παραγωγής της και συνεπώς από άποψη διοικητικού δικαίου δεν υφίσταται καθόλου ή όχι ακόμη. Βεβαίως αυτή η πράξη μπορεί να είναι αξιόποινη, ή να αποτελεί δικαιοπραξία του ιδιωτικού δικαίου⁶⁷. Αυτές οι πράξεις δεν δημιουργούν καν «φαινόμενο» δικαίου. Για να χαρακτηριστούν ως ανυπόστατες, δε θα πρέπει να «ξεγελούν» κανέναν⁶⁸. Γι' αυτό και η διοικητική τους ανάκληση ή η δικαστική τους ακύρωση, όχι μόνο δεν είναι θεωρητικώς δυνατή, αλλά δεν είναι και πρακτικώς αναγκαία⁶⁹.

Η ανυπόστατη πράξη⁷⁰, η οποία για να χαρακτηριστεί έτσι, πάσχει από βαρύτατο και προφανές ελάττωμα, στερείται του τεκμηρίου της νομιμότητας. Τούτο, διότι έχει αποξενωθεί πλήρως από την αρχή της νομιμότητας και επομένως δεν περιβάλλεται της αυξημένης αξιοπιστίας η οποία και υποχρεώνει τον ιδιώτη σε άμεση συμμόρφωση. Κατ' επέκταση και η ασφάλεια δικαίου πλήττεται αμφιπλεύρως. Ούτε ο ιδιώτης μπορεί να εμπιστευθεί και να στηρίξει έννομες σχέσεις του σε πράξη εξόφθαλμα παράνομη, αλλά ούτε και το κράτος μπορεί να θεωρήσει δικαιολογημένη και άξια προστασίας την εμπιστοσύνη αυτή. Η βασική τώρα συνέπεια, μεταξύ των άλλων⁷¹, της ανυπόστατης πράξης είναι **ότι αυτή μπορεί να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως από όλα τα δικαστήρια και τα δικαστικά όργανα⁷²!**

⁶⁷ Βλ. Π.Δ.Δαγτόγλου, ό.π., σ. 306.

⁶⁸ Βλ. Γλ.Σιούτη, ό.π., σ.90 και τις εκεί παραπομπές.

⁶⁹ Βεβαίως πρέπει να επισημάνουμε, ότι ακόμη και προφανή σφάλματα, παρά τη σχετική θεωρητική ανάλυση, ο αδαής περί τα νομικά πολίτης, ενδεχομένως να μην μπορεί να τα αντιληφθεί. Γι' αυτό και ίσως να έχει αξία η ανάγκη προσφυγής στα αρμόδια δικαστήρια, όχι για ακύρωση φυσικά της πράξης, αλλά για αναγνώριση της ανυπαρξίας αυτής.

⁷⁰ Κλασσική περίπτωση ανυπόστατης πράξης, είναι αυτή που έχει εκδοθεί κατά νόσφιση εξουσίας, από πρόσωπο που ασκεί αυθαίρετα δημόσια εξουσία, χωρίς πράξη εκλογής ή διορισμού του. Επίσης ανυπόστατη είναι η πράξη, που έχει εκδοθεί μεν από διοικητικό όργανο, αλλά είναι προϊόν άμεσης βίας, διότι η βούληση δεν είναι του διοικητικού οργάνου, αλλά εκείνου που ενεργεί βίαια. Ακόμη, ανυπόστατη είναι η πράξη η οποία δε φέρει τα εξωτερικά κατά νόμο γνωρίσματα της διοικητικής πράξης και έτσι δεν έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία παραγωγής της, όπως ο έγγραφος κατ' αρχήν τύπος, η υπογραφή, η χρονολογία, η δημοσίευση όπου απαιτείται.

⁷¹ Άλλες συνέπειες της ανυπόστατης πράξης, είναι: 1) δεν μπορεί να ισχυροποιηθεί μετά τις προθεσμίες ακύρωση ή ανάκλησης, 2) είναι απεριόριστα ανακλητή 3) δε δημιουργεί ευθύνη για τη

ii) Η άκυρη πράξη

Το σημείο που πάσχει η άκυρη πράξη, είναι το κύρος της. Η άκυρη πράξη υπάρχει στο νομικό κόσμο, προέρχεται από τη διοίκηση και έχει συμπληρώσει τη διαδικασία παραγωγής της. Ωστόσο, πάσχει από ουσιώδη και πρόδηλα νομικά ελαττώματα, που απογυμνώνεται από το κύρος της. Και εδώ η εμπιστοσύνη του ιδιώτη δεν μπορεί να εμφανίζεται αντικειμενικά δικαιολογημένη, ούτε η έννομη τάξη μπορεί να ανεχθεί την ισχύ της και να περιμένει τη διοικητική ανάκληση ή τη δικαστική ακύρωση της αρχής. Δεν αναπτύσσονται συνεπώς έννομα αποτελέσματα, ούτε δεσμεύονται οι κρατικές αρχές και οι ιδιώτες. Ωστόσο, η διαφορά με την ανύπαρκτη πράξη, είναι ότι εδώ ενδεχομένως να χρειάζεται η ρητή ακύρωση της πράξης (γιατί μπορεί η διοικητική αρχή να την εφάρμοσε), που θα αναγνωρίζει την εξ υπαρχής έλλειψη κύρους και ικανότητας να παράγει έννομες συνέπειες⁷³. Και εδώ η βασική συνέπεια είναι ότι, δεν ισχύει το τεκμήριο της νομιμότητας για τους λόγους που αναφέρθηκαν και στην ανυπόστατη πράξη και αυτή συνεπώς, **δύναται να εξετασθεί παρεμπιπτόντως από οποιοδήποτε δικαστήριο και διοικητικό όργανο.**

iii) Η ακυρώσιμη πράξη

Ακυρώσιμη, είναι η πράξη η οποία, όπως και η άκυρη, έχει εκδοθεί από τη διοίκηση και έχει συμπληρώσει και αυτή τη διαδικασία παραγωγής της. Η διαφορά της από την άκυρη, είναι ότι το ελάττωμά της, δεν είναι τόσο προφανές ή τέτοιας

διοίκηση, αλλά η εκτέλεση αυτής μπορεί να επισύρει πειθαρχικές, αστικές ή και σπανιότερα ποινικές συνέπειες για το εκτελούν όργανο.

⁷² Μπορεί π.χ. μπορεί η πράξη που επιβάλλει διοικητικό πρόστιμο ή βεβαιώνει τη ρύπανση που προκαλεί μια βιομηχανία και η οποία δε φέρει υπογραφή, να προβληθεί ενώπιον του ποινικού δικαστηρίου, από το νόμιμο εκπρόσωπο της εταιρίας που φέρεται ως κατηγορούμενος, ενισχύοντας έτσι, την υπερασπιστική του γραμμή.

⁷³ Περιπτώσεις άκυρης πράξης, είναι η πράξη που έχει εκδοθεί καθ' υπέρβαση καθηκόντων (όταν ένα διοικητικό όργανο επιλύει διαφορά που χρήζει δικαστικής διευθέτησης), η πράξη που έχει εκδοθεί από κλαδικά αναρμόδιο όργανο (η αστυνομία, επιβάλλει διοικητικό πρόστιμο για θαλάσσια ρύπανση).

βαρύτητας, ώστε να της στερεί την υπόσταση ή το κύρος της. Παράγουν συνεπώς από τη γέννησή τους, όλες τις έννομες συνέπειες και δεσμεύουν τον ιδιώτη, μέχρι αυτή να ακυρωθεί δικαστικώς ή να ανακληθεί διοικητικώς. καθώς είναι εξοπλισμένες με το τεκμήριο της νομιμότητας. Μετά δε την παρέλευση της προθεσμίας για τη δικαστική τους ακύρωση, το τεκμήριο αυτό καθίσταται αμάχητο και μπορεί μόνο σε περιορισμένες περιπτώσεις να ανακληθεί διοικητικώς. Οι ακυρώσιμες πράξεις, **δεν μπορούν να ελεγχθούν παρεμπιπτόντως από τα διοικητικά όργανα και τα διοικητικά δικαστήρια**⁷⁴. Κατεύθυνση δε για τη διάκριση των ακυρωσίμων πράξεων, αποτελούν το άρθρο 95 παρ.1 του ισχύοντος Συντάγματος και το άρθρο 48 παρ.1 του Π.Δ. 18/1989, το οποίο ορίζει τους λόγους ακύρωσης⁷⁵.

⁷⁴ Ο έλεγχος των ακυρώσιμων πράξεων από τα τακτικά δικαστήρια αποτελεί εξαίρεση στον παραπάνω κανόνα και θα αναλυθεί στο επόμενο κεφάλαιο.

⁷⁵ Οι λόγοι αυτοί είναι: 1) αναρμοδιότητα (υλική, τοπική, χρονική) της αρχής η οποία εκδίδει τη πράξη, 2) παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας έκδοσης της διοικητικής πράξης, 3) παράβαση κατ'ουσίαν διάταξης νόμου, δ)κατάχρηση εξουσίας. Αναλυτικά για τους λόγους ακύρωσης της διοικητικής πράξης, βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλου, *Εγχειρίδιο .. II*, ό.π., σ.472 επ.

III. ΠΑΡΕΜΠΙΠΤΩΝ ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΙ ΠΟΙΝΙΚΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ

Το Σύνταγμά μας στο άρθρο 93. παρ.1 προβλέπει τη σαφή διάκριση των δικαστηρίων σε διοικητικά, πολιτικά και ποινικά, στα άρθρα δε από 94-96, οριοθετεί το έργο και τη δικαιοδοσία αυτών. Ωστόσο, όπως καταδείχθηκε και στα προηγούμενα κεφάλαια της εργασίας, συχνά κατά την εκδίκαση μιας υπόθεσης, ανακύπτουν ζητήματα, των οποίων όμως η επίλυση, αφενός είναι απαραίτητη για την πρόοδο της δίκης, αφετέρου μπορεί να υπάγεται στην αρμοδιότητα άλλου δικαιοδοτικού οργάνου, από αυτό που έχει ήδη επιληφθεί. Στα πλαίσια αυτά, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η στάση των δικαστηρίων, πολιτικών αλλά κυρίως ποινικών (που ερευνάται στην παρούσα εργασία) όταν αντιμετωπίζουν θέματα διοικητικής φύσης. Ο έλεγχος των διοικητικών πράξεων από τα τακτικά δικαστήρια παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον, διότι αναδεικνύει έντονα και ένα ακόμη ζήτημα: **την ανεξαρτησία της δικαστικής λειτουργίας** απέναντι στην εκτελεστική, στη διοίκηση δηλαδή του κράτους και στις πράξεις αυτής. Το άρθρο 87 παρ.2 του Συντάγματος, το οποίο ορίζει ότι «οι δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και τους νόμους και σε καμία περίπτωση δεν υποχρεούνται να συμμορφώνονται με διατάξεις που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος», συνιστά το αρνητικό περιεχόμενο αυτής της ανεξαρτησίας⁷⁶. Επομένως οι δικαστές δεν υπόκεινται σε καμία ρύθμιση ή εντολή, από την εκτελεστική εξουσία.

Τι γίνεται λοιπόν, όταν ο εισαγγελέας ασκεί ποινική δίωξη κατά του νομίμου εκπροσώπου εταιρίας για ρύπανση ή υποβάθμιση του περιβάλλοντος, αλλά ωστόσο η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων έχει ολοκληρωθεί, η εταιρία φαίνεται να τηρεί απαρέγκλιτα τους όρους αυτής ή εν τέλει δεν υπάρχει καμία διοικητική πράξη που να βεβαιώνει την παράβαση; Ποια είναι η στάση που θα κρατήσει ο ποινικός δικαστής, προκειμένου να αποφασίσει περί της ενοχής ή της αθωότητας κατηγορουμένου, ο

⁷⁶ Βλ. Κ.Κεραμεύς, *Αστικό Δικονομικό Δίκαιο*, Έκδοση, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1983, σ. 102.

οποίος κατηγορείται για παράνομη εκχέρσωση ή κατάληψη δημοσίου κτήματος, όταν υπάρχει ακύρωση του πρωτοκόλλου διοικητικής αποβολής ή όταν αναμένεται η έκδοση δικαστικής απόφασης, η οποία θα κρίνει το ζήτημα περί της κυριότητας, νομής ή κατοχής αυτού; Πώς θα ενεργήσει σε αυτές αλλά και σε πλήθος άλλων περιπτώσεων, έχοντας πάντα ως γνώμονα την προστασία του εννόμου αγαθού του περιβάλλοντος, αλλά φυσικά και τη διεξαγωγή μιας δίκαιης δίκης και την προστασία των δικαιωμάτων του κατηγορουμένου, όταν συναντά διοικητικές πράξεις, οι οποίες συνοδεύονται από το τεκμήριο της νομιμότητας⁷⁷, ή και απλές πράξεις της διοίκησης οι οποίες δεν είναι εκτελεστές⁷⁸, πολλώ δε μάλλον όταν συναντά αποφάσεις διοικητικών δικαστηρίων και οι οποίες άλλοτε βεβαιώνουν ή όχι τη διάπραξη μιας διοικητικής παράβασης, ή εμπεριέχουν βασικότατα στοιχεία που επηρεάζουν την αντικειμενική υπόσταση του εγκλήματος; Όταν προβάλλεται πλημμέλεια της πράξης (π.χ. αναρμοδιότητα), είτε από τη διοίκηση, είτε από τον ιδιώτη ποια είναι τα περιθώρια του ελέγχου του;

Στο κεφάλαιο αυτό θα εξετάσουμε τη στάση του ποινικού δικαστή γενικά όταν ανακύπτουν ζητήματα διοικητικής φύσης ενώπιόν του, προκειμένου στο τρίτο και τελευταίο μέρος να εξετάσουμε την ad hoc νομολογία που αφορά το περιβάλλον. Διαδοχικά θα εξεταστεί, ο παρεμπόπων έλεγχος των θεμάτων διοικητικής φύσης, η δυνατότητα και η υποχρέωση αναστολής της ποινικής διαδικασίας, προκειμένου να αποφανθεί το αρμόδιο διοικητικό ή δικαστικό όργανο, η δέσμευση του ποινικού δικαστή από την απόφαση του διοικητικού δικαστηρίου για το κριθέν ζήτημα και τέλος η έκταση του παρεμπόπτοντος ελέγχου της διοικητικής πράξης. Ο Κώδικας Ποινικής Δικονομίας, ρυθμίζει τα ζητήματα αυτά στα άρθρα **59 ως 62**, υπό τον τίτλο **προδικαστικά ζητήματα**.

⁷⁷ Βλ. την εξαιρετικά σημαντική απόφαση ΑΠ 728/1979, σε Το Σύνταγμα 1979, σ.642 επ., ιδίως 644.

⁷⁸ Π.χ. έγγραφο της διοίκησης, μετά από αίτημα ιδιώτη, το οποίο πληροφορεί για τα ανώτατα επιτρεπτά όρια των ρύπων σε μια περιοχή.

A. Ο έλεγχος των προδικαστικών ζητημάτων

Πριν επιχειρηθεί οποιαδήποτε ανάλυση, σκόπιμο είναι να αποσαφηνίσουμε την έννοια **προδικαστικό ζήτημα**. Ετσι, ως προδικαστικό ζήτημα⁷⁹ νοείται εκείνο εκ του οποίου εξαρτάται η κρίση και απόφαση του ποινικού δικαστή, εκείνο δηλαδή, άνευ προηγούμενης λύσεως του οποίου, δεν είναι δυνατόν να προχωρήσει στην επί της κατηγορίας απόφαση⁸⁰.

Το άρθρο 60 παρ.1 του Κ.Π.Δ. ορίζει : «Το ποινικό δικαστήριο κρίνει και για τα ζητήματα αστικής φύσης που προκύπτουν κατά τη διάρκεια της δίκης» Αν και στο αναφερθέν εδάφιο, δεν αναφέρει τίποτε για διοικητικά ζητήματα, παρακάμπτεται η στενή γραμματική ερμηνεία και γίνεται δεκτό ότι στα ζητήματα αστικής φύσης, πρέπει να συμπεριληφθούν όλα τα μη ποινικής φύσεως ζητήματα⁸¹, **συνεπώς και οι διοικητικές πράξεις**. Ο όρος αυτός δεν αναφέρεται στο περιεχόμενο του ζητήματος αλλά στην αρμοδιότητα του πολιτικού δικαστή όπως κρίνει και αποφασίζει, εκτός φυσικά αν αρμόδιος είναι ο διοικητικός δικαστής. Συνεπώς προδικαστικό ζήτημα μπορεί να αναφύεται στην ποινική δίκη και σε όσες περιπτώσεις αρμόδιος να αποφανθεί είναι ο διοικητικός δικαστής⁸². Το ότι υπό τον όρο αστικής φύσεως ζητήματα, νοούνται και τα διοικητικής φύσης, διοικητικές πράξεις δηλαδή, επιβεβαιώνεται και από το Διάγραμμα του Σχέδιου Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, όταν υπό τον όρο προδικαστικά ζητήματα, αναφέρει «.. διάφορα ζητήματα αστικής, ποινικής ή **διοικητικής φύσεως**, τα οποία πρέπει να λυθώσι πρότερον.»⁸³ Ομοίως

⁷⁹ Ο όρος *προδικαστικό*, δεν είναι ταυτόσημος με τον όρο *προκαταρκτικό*. Το προδικαστικό ζήτημα, έχει αυτόνομη ύπαρξη, όπως και το προκαταρκτικό, ωστόσο το προδικαστικό μπορεί να γίνει ξεχωριστό αντικείμενο έρευνας, είτε από άλλο δικαστήριο, είτε και από το ίδιο δικαστήριο της κύριας δίκης. Πρβλ.σχετικά Αθ.Κονταξή, ό.π., σ. 612, υποσημείωση 2.

⁸⁰ ΑΠ 336/1999, ΑΠ 2187/2003, σε www.dsnet.gr

⁸¹ Αθ.Κονταξής ό.π., σ. 621.

⁸² Βλ.σχετικά Ιωάννη Β.Ζησιάδη, *Ποινική Δικονομία*, 3^η έκδοση, Π.Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη-Αθήνα 1976, σ. 410, Βουγιούκα ό.π., σ. 200, Αργύριου Καρρά, *Ποινική Δικονομία*, Αντ.Ν.Σάκκουλας Αθήνα-Κομοτηνή 1998, σ. 113.

⁸³ *Διάγραμμα Σχέδιου Κώδικα Ποινικής Δικονομίας*, Ανατύπωση Ιούνιος 1967, Εν Αθήναις, Εκ του Εθνικού Τυπογραφείου, σ.24.

μπορεί το ποινικό δικαστήριο να εξετάζει ζητήματα εμπορικής⁸⁴ ή εκκλησιαστικής φύσης⁸⁵.

Ως **βασικός λόγος του παρεμπόδιοντος ελέγχου** των προδικαστικών ζητημάτων και μεταξύ άλλων **των διοικητικών πράξεων**, και **αντίστοιχη κάμψη** της βασικής αρχής με την οποία είναι εξοπλισμένα, **του τεκμηρίου της νομιμότητας**, προβάλλεται το αξίωμα, «le juge de l'action, est le juge de l'exception», ήτοι ο δικαστής της αγωγής είναι και δικαστής της ενστάσεως⁸⁶. Θα ήταν αντίθετο πράγματι προς το δημόσιο συμφέρον, εάν ο ποινικός δικαστής ήταν υποχρεωμένος να διακόπτει τη διαδικασία κάθε φορά που συναντούσε ζήτημα δευτερεύον, το οποίο ανήκει στην αρμοδιότητα άλλου δικαστηρίου. Η απονομή της δικαιοσύνης, θα καθίστατο **εξαιρετικά χρονοβόρα** με διττή επίπτωση: α) την επιβάρυνση του κατηγορουμένου με μια κατηγορία που παραμένει επί μακρόν, χωρίς να μπορεί να αποδείξει την αθωότητά του σε εύλογο χρονικό διάστημα, β) τον κίνδυνο παραγραφής⁸⁷ και την ατιμωρησία των πιθανών υπευθύνων, αλλά και την αποδυνάμωση των αποδεικτικών στοιχείων. Περαιτέρω δε, ο ποινικός δικαστής δε θα μπορούσε να εκτιμήσει συνολικά την υπόθεση και εάν σκεφθούμε ακόμη ότι η ποινική διαδικασία είναι μια ιδιαίτερος παραστατική διαδικασία, η πιθανή διακοπή γίνεται αντιληπτό, ότι δεν εξυπηρετεί πάντα την αναζήτηση της αλήθειας. Βεβαίως και υπάρχουν περιπτώσεις, που ο δικαστής μπορεί ή υποχρεούται να αναστείλει την

⁸⁴ Π.χ. το ποινικό δικαστήριο, το οποίο δικάζει κατηγορία χρεωκοπίας, αποφαινεται παρεμπόδιοντως για την παύση πληρωμών και των συναφών ζητημάτων, χωρίς να δεσμεύεται από την απόφαση του Πρωτοδικείου με την οποία κηρύσσεται ο έμπορος σε κατάσταση πτώχευσης και ορίζεται ο χρόνος της παύσης των πληρωμών. Βλ.σχετικά, ΑΠ 479/1971, σε Ποινικά Χρονικά 1972 σ.45.

⁸⁵ Π.χ. το ποινικό δικαστήριο έκρινε και όχι καθ'υπέρβαση εξουσίας, ότι ο αναιρεσίων μητροπολίτης δεν κατείχε νόμιμα τον μητροπολιτικό θρόνο, απέρριψε δε το λόγο αναίρεσης, ότι το ζήτημα αυτό υπόκειται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του ΣτΕ. Βλ ΑΠ 454/1966, σε Ποινικά Χρονικά 1967 σ.105.

⁸⁶ Βλ.σχετικά Ζησιάδη, ό.π., σ.408, Βουγιούκας ό.π., σ.200, Κονταξής ό.π., σ. 620.

⁸⁷ Σε όσες περιπτώσεις αυτή δεν αναστέλλεται, οι οποίες θα εξεταστούν παρακάτω.

ποινική διαδικασία ή προδικασία, έως ότου λυθεί το ζήτημα από το αρμόδιο δικαιοδοτικό ή διοικητικό όργανο. Αυτό το ενδεχόμενο ερευνάται στη συνέχεια.

Ένας ακόμη λόγος που δικαιολογεί την έρευνα των διοικητικών ζητημάτων από τα ποινικά δικαστήρια, είναι η ιεραρχική διάρθρωση των πολιτειακών πράξεων και η ελέγχουσα αποστολή της δικαιοσύνης⁸⁸. Στη χώρα μας, ισχύει ο διάχυτος και παρεμπόδιων έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων⁸⁹, που σημαίνει ότι οποιοδήποτε δικαστήριο (διάχυτος έλεγχος), είτε υπάρχει σχετική ένσταση, είτε όχι, είναι υποχρεωμένο (αυτεπάγγελτα δηλαδή), να ελέγξει τη συνταγματικότητα του νόμου, κατά την εξέταση συγκεκριμένης υπόθεσης. Κατά μείζονα λόγο, μπορούν να ελέγξουν συνεπώς και τη συνταγματικότητα των διοικητικών πράξεων, οι οποίες στην ιεραρχική διάρθρωση του δικαίου είναι υποδεέστερες του νόμου και εκδίδονται προς εξειδίκευση αυτού. Για τον ίδιο τουλάχιστον λόγο ελέγχουν και τη νομιμότητά τους, αφού η σχέση διοικητικής πράξεως και υπερκείμενου νόμου είναι ανάλογη προς τη σχέση νόμου και υπερκείμενου Συντάγματος⁹⁰. Συνέπεια της αναγνώρισης της αντισυνταγματικότητας και των πιθανών άλλων πλημμελειών των διοικητικών πράξεων, είναι η μη εφαρμογή τους στη συγκεκριμένη περίπτωση.

Από τη διατύπωση του άρθρου 60 παρ.1 συνάγονται δύο προϋποθέσεις:

α) η ανακάλυψη στην ποινική δίκη ζητήματος αστικής φύσης και β) η σχέση εξάρτησης μεταξύ αυτού και της ποινικής δίκης. Ως προς την πρώτη προϋπόθεση πρέπει απλώς να τονισθεί ότι, δεν είναι δυνατόν να αναφερθούν όλες οι περιπτώσεις, στις οποίες μπορεί στην ποινική δίκη να προκύψει ζήτημα αστικής ή διοικητικής

⁸⁸ Κατά τον Βασίλειο Σκουρή, *Η παρεμπόδιουσα έρευνα του κύρους (της νομιμότητας) των διοικητικών πράξεων από τα πολιτικά (αλλά και τα ποινικά) δικαστήρια ανήκει στις παραδοσιακές αρχές που χαρακτηρίζουν τις σχέσεις της δικαστικής προς την εκτελεστική λειτουργία...*, στο άρθρο του *Εκδοση αγορανομικών διατάξεων με αναδρομική ισχύ - Παρεμπόδιων έλεγχος διοικητικών πράξεων από τα πολιτικά και ποινικά Δικαστήρια- Υπερμερία των αγοραστών γεωργικών προϊόντων κατά το ν.δ. 3424/1955*, σε Νομικό Βήμα 34, σ.51.

⁸⁹ Βλ. σχετικά Κώστα Γ. Μαυριά, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Γ Έκδοση, Αντ.Ν.Σάκκουλα 2004, σ.172 επ.

⁹⁰ Βλ. σχετικά Κ.Κεραμεύς ό.π., σ.102

φύσης, μια ατομική διοικητική πράξη επί παραδείγματι, που διαπιστώνει μία υπέρβαση. Πρέπει να εννοηθούν όλα τα ζητήματα, των οποίων, ο φυσικός τους δικαστής είναι ο πολιτικός ή ο διοικητικός. Ως προς τη δεύτερη, πρέπει να λεχθεί ότι τέτοια σχέση εξάρτησης, υπάρχει όταν το ζήτημα που προκύπτει, ασκεί τέτοια επίδραση στην ποινική δίκη, ώστε χωρίς την επίλυσή του ο δικαστής δεν είναι δυνατόν να αχθεί σε τελειωτική κρίση⁹¹.

Όσον αφορά τώρα στα αποτελέσματα του ελέγχου αυτού, ισχύουν όσα αναφέρθηκαν στο δεύτερο μέρος της εργασίας για τα βασικά χαρακτηριστικά του παρεμπίπτοντος ελέγχου⁹². Ειδικότερα, πρέπει απλώς να επισημάνουμε τα εξής: Ο όρος «κρίνει» που χρησιμοποιείται στο άρθρο 60 παρ.1, σημαίνει «διαγιγνώσκει» και όχι «αποφασίζει»⁹³. Άρα, **ο ποινικός δικαστής εξετάζει και διαμορφώνει πεποίθηση, αλλά δεν λύνει αποφασιστικά τα αναφερόμενα διοικητικά θέματα**, με εξαίρεση την πολιτική αγωγή του άρθρου 65 Κ.Π.Δ. Η απόφαση αυτή για το παρεμπίπτον ζήτημα, είναι παρεμπίπτουσα, που σημαίνει ότι δεν ακυρώνει τα έννομα αποτελέσματα της διοικητικής πράξης που εξετάζει, απλώς στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν εφαρμόζεται. Περαιτέρω δε, δε δημιουργεί δεδικασμένο, ούτε δεσμεύει το διοικητικό δικαστήριο, το οποίο πιθανόν θα επιληφθεί και παραμένει αρμόδιο για την εκδίκασή του⁹⁴. Συμπερασματικά, η μεταξύ κύριας και

⁹¹Π.χ. σε εκχέρσωση θαμνώδους έκτασης, εάν ανακύπτει ζήτημα περί του δασικού ή αγροτικού χαρακτήρα της, ο δικαστής δεν μπορεί να αχθεί στην καταδίκη ή την απαλλαγή του κατηγορουμένου, εάν δεν εξετάσει το χαρακτήρα της έκτασης αυτής.

⁹² Βλ. παραπάνω σ.18 επ.

⁹³ Πρβλ. σχετικά Αθ.Κονταξής, ό.π., σ. 621 και την εκεί παραπομπή.

⁹⁴ Βλ. χαρακτηριστικά την ΑΠ 2003/2002 σε www.dsanet.gr ή και Νομικό Βήμα 51(2003),σ.897, όπου ο Άρειος Πάγος έκρινε ότι δεν υπήρξε υπέρβαση εξουσίας και σωστά το ποινικό δικαστήριο ουσίας, δικάζοντας υπόθεση παράνομης κατάληψης αιγιαλού, **ενώ υπήρχε αμετάκλητη απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Τριπόλεως**, η οποία και αναγνώσθηκε στο ακροατήριο και με την οποία **είχε κριθεί η πράξη καθορισμού του αιγιαλού** στο σημείο το οποίο ο κατηγορούμενος είχε κάνει την κατάληψη, **ανυπόστατη** και ότι δεν υφίστατο ζώνη παραλίας, **εξέτασε παρεμπίπτοντως αυτή τη διοικητική πράξη, απέστη από την απόφαση του διοικητικού δικαστηρίου και καταδίκασε τον κατηγορούμενο.**

παρεμπίπτουσας εξέτασης διαφορά έγκειται απλώς στο γεγονός, ότι όταν εμφανίζεται το παρεμπιπτόντως εξετασθέν ζήτημα ως κύριο ή προδικαστικό ενώπιον άλλου δικαστηρίου, το δεύτερο δικαστήριο δε δεσμεύεται από την κρίση του πρώτου δικαστηρίου που επιλήφθηκε παρεμπιπτόντως⁹⁵. Ωστόσο, ο έλεγχος της διοικητικής πράξης αποκλείεται, εάν για το κύρος της διοικητικής πράξης έχουν αποφανθεί, κρίνοντας αίτηση ακύρωσης τα διοικητικά δικαστήρια⁹⁶. Αντιστρόφως δε και τα διοικητικά δικαστήρια σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 2 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, δεσμεύονται μόνο από τις αμετάκλητες καταδικαστικές (και όχι αθωωτικές) αποφάσεις των ποινικών δικαστηρίων ως προς την ενοχή του δράστη. Ο σκοπός αυτής της ανεξαρτησίας της ποινικής δίκης σε σχέση με τη διοικητική δίκη και τη διοικητική διαδικασία, ενδεχομένως να εδράζεται στο ότι η αντικειμενική και ποινική υπόσταση του ποινικού αδικήματος διαφέρει από την αντίστοιχη αντικειμενική και υποκειμενική υπόσταση του διοικητικού αδικήματος⁹⁷.

B. Υποχρεωτική αναστολή και παρεμπίπτων έλεγχος

Το άρθρο 60 παρ.2 ορίζει ότι «Η ποινική δίωξη αναστέλλεται όταν σύμφωνα με το νόμο χρειάζεται να προηγηθεί απόφαση του πολιτικού δικαστηρίου». Από αυτό το άρθρο προκύπτει αφενός η υποχρεωτικότητα της αναστολής της ποινικής δίωξης όταν αυτό ορίζεται υποχρεωτικά στο νόμο και αφετέρου σε συνδυασμό με το άρθρο 62, το δεδικασμένο στις περιπτώσεις αυτές από την απόφαση του πολιτικού ή διοικητικού δικαστηρίου.

α) Η υποχρεωτική αναστολή⁹⁸

⁹⁵ Βλ.σχετικά Α.Γεωργιάδη, ό.π. σ. 142.

⁹⁶ ΑΠ 945/1975 σε Εφημερίς Ελλήνων Νομικών 1976, σ.260

⁹⁷ Βλ.σχετικά Σπύρου Β.Βλαχόπουλου, *Η δέσμευση των διοικητικών οργάνων και των διοικητικών δικαστηρίων από τις αποφάσεις των ποινικών δικαστηρίων στην ελληνική έννομη τάξη*, σε Ποινικός Λόγος 2003, σ.1365

⁹⁸ Αν και το άρθρο μιλάει για κίνηση ποινικής δίωξης, η οποία αποτελεί πράξη της προδικασίας και την ασκεί ο εισαγγελέας, θεωρώ ότι έχει εφαρμογή και στην κύρια διαδικασία, καθώς

Το νόημα αυτής της διάταξης, είναι ότι όταν κατά το νόμο, απαιτείται απόφαση διοικητικού δικαστηρίου⁹⁹, η οποία θα κρίνει επί ενός διοικητικού ζητήματος, η ποινική δίωξη αναστέλλεται υποχρεωτικώς¹⁰⁰. **Ο εισαγγελέας δηλαδή, δεν μπορεί κινήσει ή ο δικαστής δεν μπορεί να συνεχίσει την ποινική δίωξη** και να φέρει αυτή εις πέρας, κρίνοντας ο ίδιος για την άρση ή μη δικονομικού κωλύματος ή για την ύπαρξη ή μη δικονομικής προϋπόθεσης, για την έγκυρη άσκηση της ποινικής δίωξης¹⁰¹. Το γεγονός ότι ο δικαστής δεν έχει διακριτική ευχέρεια να εξετάσει παρεμπιπτόντως μια διοικητική πράξη σε αυτές τις περιπτώσεις, συνάγεται πέρα από τον επιτακτικό χαρακτήρα της διατύπωσης, από το εξ αντιδιαστολής επιχείρημα. Πράγματι, εάν αντιπαραβάλλουμε το άρθρο αυτό, με το άρθρο 61 του Κ.Π.Δ. διαπιστώνουμε ότι, εκεί που ο νομοθέτης ήθελε τη δυναμικότητα της αναστολής προκειμένου να εξεταστεί ένα παρεμπίπτων ζήτημα, την εξέφρασε ρητώς, δίνοντας το αντίστοιχο περιθώριο επιλογής στον ποινικό δικαστή.

Η παράγραφος 2 του άρθρου 60, καθώς αποβλέπει απλώς στο να ρυθμίσει τα περί των προδικαστικών ζητημάτων και όχι να μεταβάλλει το σύστημα και τη συνέχεια της Ποινικής Δικονομίας¹⁰² -ιδίως δε τις διατάξεις του δευτέρου και τρίτου κεφαλαίου για την ποινική δίωξη (άρθρα 37-45^A) και της έγκλησης αντίστοιχα (άρθρα 46-53) - δεν εφαρμόζεται όταν η μήνυση ή η έγκληση, είναι για διάφορους λόγους νόμω αβάσιμη. Έτσι, όταν ένα έγκλημα διώκεται κατ' έγκληση, πριν εξεταστούν οι προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν, θετικές ή αρνητικές, για την άσκηση ή συνέχιση αυτής, πρέπει να προηγείται η έρευνα για το αν εξακολουθεί να υπάρχει ενεργή έγκληση, άλλως η δίωξη παύει οριστικά.

Ένα ακόμη ζήτημα που ανακύπτει από την εφαρμογή του άρθρου 60 παρ.2 και περί του οποίου υπάρχει θεωρητική και νομολογιακή διάσταση, είναι το αν για

αφενός και τότε τίθεται θέμα συνέχισης ή όχι της ποινικής δίωξης, αφετέρου δεν υπάρχει άλλο άρθρο το οποίο περί υποχρεωτικής αναβολής στην κύρια διαδικασία.

⁹⁹ Πρβλ. σχετικά Καρρά ό.π., σ.113, Βουγιούκα, ό.π., σ.201.

¹⁰⁰ Διάγραμμα Σχεδίου Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, ό.π., σ.25.

¹⁰¹ Βλ.Σχετικά Κονταξή, ό.π., σ. 624.

¹⁰² Ο.π., σ.625.

την υποχρεωτικότητα της αναστολής, προϋπόθεση είναι η εκκρεμοδικία του προδικαστικού ζητήματος στα διοικητικά δικαστήρια.

Υποστηρίζεται από τη θεωρία¹⁰³, ότι η υποχρέωση του δικαστή για την αναστολή της ποινικής δίωξης, υφίσταται ανεξάρτητα από το αν είναι εκκρεμής ή διοικητική δίκη. Βασικό επιχείρημα είναι αρχικά η γραμματική ερμηνεία, καθώς στο άρθρο 60 παρ.2 δεν τίθεται καμία τέτοια προϋπόθεση. Περαιτέρω, ορθά αντιπαραβάλλεται ξανά το άρθρο 61, το οποίο και ομιλεί περί εκκρεμότητας δίκης στο πολιτικό ή διοικητικό δικαστήριο. Αν ο νομοθέτης ήθελε παρόμοια ρύθμιση, θα το είχε εκφράσει ρητώς. Στη νομολογία¹⁰⁴, προκειμένου να υποστηριχθεί η οριστική παύση της ποινικής δίωξης ή το απαράδεκτο αυτής, πριν την έκδοση της απόφασης του πολιτικού (ή διοικητικού δικαστηρίου), υποστηρίζεται ότι για να επέλθει αναβολή, απαιτείται αφενός να προκύπτει το διοικητικής φύσης ζήτημα που είναι σημαντικό για την ποινική δίωξη, αφετέρου να υπάρχει ήδη εκκρεμής δίκη επ' αυτού στο αρμόδιο δικαστήριο.

Χαρακτηριστικά της υποχρεωτικής αναστολής της δίωξης, έως την έκδοση της απόφασης είναι: α) Ο εισαγγελέας που ανέστειλε ή ο δικαστής που ανέβαλλε, δεν μπορεί να τάξει προθεσμία για την έκδοση της πολιτικής ή διοικητικής απόφασης¹⁰⁵. Αναστέλλεται η δίωξη, έως ότου η παραπάνω απόφαση καταστεί αμετάκλητη. β) Δεν μπορεί να ανακαλέσει την απόφαση του περί αναστολής, ούτε να επιληφθεί πριν την έκδοση, γιατί αυτό θα ισοδυναμούσε με ανάκληση, δυνατότητα η οποία επιφυλάσσεται μόνο στην δυνητική αναστολή¹⁰⁶. γ) Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 113 παρ.1 του Ποινικού Κώδικα, η οποία ορίζει ότι «Η προθεσμία της παραγραφής αναστέλλεται για όσο χρόνο σύμφωνα με διάταξη νόμου δεν μπορεί να αρχίσει ή να εξακολουθήσει η ποινική δίωξη», η παραγραφή της αξιοποιήσιμης πράξεως

¹⁰³ Ζησιάδης, ό.π., 401, Κονταξής ό.π., σ.625

¹⁰⁴ Πλημ.Ιωαννίνων 124/1965 σε Ποινικά Χρονικά ΙΕ, σ. 305, Πλημ.Αθηνών 1479/1960 σε Ποινικά Χρονικά ΙΑ, σ.36

¹⁰⁵ Ζησιάδης, ό.π., σ.402,

¹⁰⁶ Όπως αυτή θα εξετασθεί στη συνέχεια.

αναστέλλεται. δ) Βασικότατη συνέπεια της μη αναστολής της ποινικής δίωξης ή της αναβολής της ποινικής δίκης, για να εκδοθεί η απόφαση του δικαστηρίου όταν το ορίζει ρητά ο νόμος, είναι η υπέρβαση εξουσίας¹⁰⁷, γεγονός που κατ' άρθρον 510 παρ.1 στοιχ.η Κ.Π.Δ., συνιστά λόγο αναίρεσης.

β) Το δεδικασμένο

Ως προς το δεδικασμένο που απορρέει από την απόφαση του δικαστηρίου, το οποίο κρίνει για το προδικαστικό ζήτημα, όπως για την ορθότητα επιβολής μιας ατομικής διοικητικής πράξης και τη δεσμευτικότητα αυτού για το ποινικό δικαστήριο, υπάρχει διάσταση απόψεων. Έτσι, υπάρχει η μία άποψη¹⁰⁸, η οποία λέει ότι όταν πρέπει κατά νόμο να προηγηθεί η απόφαση δικαστηρίου για το προδικαστικό ζήτημα, η απόφαση αυτή δεσμεύει τον ποινικό δικαστή. Δεν έχει συνεπώς σε αυτή την περίπτωση εφαρμογή η διάταξη του άρθρου 62 περί ελεύθερης εκτίμησης της απόφασης. Τούτο, κατά την άποψη αυτή διότι το άρθρο 62 ανταποκρίνεται ως προς το άρθρο 61, το οποίο προβλέπει τη δυνητική αναστολή και προϋποθέτει την εκκρεμοδικία. Ως βασικό επιχείρημα προβάλλεται το γεγονός, ότι το άρθρο 62 αποτελεί περαιτέρω ρύθμιση του άρθρου 61 και αντλείται επίσης επιχείρημα από την αντιπαραβολή του Σχέδιου Κώδικα Ποινικής Δικονομίας με το τελικό κείμενο. Έτσι ενώ το άρθρο 52 του Σχεδίου που αντιστοιχεί με το 60 του Κ.Π.Δ. είναι πανομοιότυπο με αυτό, το άρθρο 62 είναι εντελώς διαφορετικό από το αντίστοιχό του στο Σχέδιο, άρθρο 54¹⁰⁹, το οποίο όριζε «αμετάκλητος απόφαση του πολιτικού δικαστηρίου επί ζητήματος ανήκοντος εις την δικαιοδοσίαν των πολιτικών δικαστηρίων δεσμεύει τον ποινικόν δικαστήν»¹¹⁰.

¹⁰⁸ Κονταξής ό.π., σ.627, Ζησιάδης ό.π., σ. 417.

¹⁰⁹ Βλ. *Σχέδιο Κώδικα Ποινικής Δικονομίας*, Υπουργείο Δικαιοσύνης, Εν Αθήναις, Τύποις Εθνικού Τυπογραφείου 1934, σ. 14.

¹¹⁰ Μετά από πολλές συζητήσεις έγινε τελικά δεκτό από την Επιτροπή, ότι είναι τελικά περιττό να προστεθεί στο άρθρο 60 παρ.2, ότι η εκδοθείσα προηγούμενη απόφαση του πολιτικού (ή διοικητικού) δικαστηρίου θα αποτελεί δεδικασμένο για το ποινικό δικαστήριο, διότι ρητώς ο ποινικός νόμος απαιτεί την προηγούμενη απόφαση του δικαστηρίου για να υπάρξει αδίκημα, το οποίο σημαίνει

Υποστηρίζεται επίσης όμως ότι,¹¹¹ η απόφαση του δικαστηρίου το οποίο κρίνει περί του προδικαστικού ζητήματος υποχρεωτικά, αναστέλλοντας την ποινική διαδικασία, δε δεσμεύει τον ποινικό δικαστή αλλά αυτός την εκτιμά ελεύθερα¹¹². Ως βασικό επιχείρημα εδώ προβάλλεται η μεταγενέστερη της Αναθεωρητικής Επιτροπής του Κ.Π.Δ., συνεδρίαση των Επιτροπών Ποινικής και Πολιτικής Δικονομίας την 2.7.1940, η συντριπτική πλειοψηφία τάχθηκε υπέρ της πλήρους ανεξαρτησίας των ποινικών δικαστηρίων από τα πολιτικά δικαστήρια¹¹³.

Προσωπικά θεωρώ, ότι δεν πρέπει το ποινικό δικαστήριο να δεσμεύεται από την απόφαση του πολιτικού ή διοικητικού δικαστηρίου, ακόμη κι αν ο νομοθέτης ρητά προέβλεψε τη συσχέτιση των δύο διαδικασιών. Τούτο διότι η ποινική διαδικασία, είμαι μια παραστατικότατη διαδικασία, στην οποία ο έμπειρος δικαστής μπορεί μέσα από τη βάσανο του ποινικού ακροατηρίου, να διαγνώσει αυτό που πιθανόν να μην προκύπτει από έγγραφα. Βέβαια, η παρέκκλιση αυτή, από την απόφαση περί του προδικαστικού ζητήματος, θα πρέπει να επιχειρείται με πολύ σύνεση και περίσκεψη, για την ανασφάλεια δικαίου που πιθανόν θα προκύψει από την έκδοση αντιφατικών αποφάσεων και να φυσικά να αιτιολογείται ειδικά και εμπεριστατωμένα.

Γ. Δυνητική αναστολή και παρεμπίπτων έλεγχος.

Το άρθρο 61 ορίζει ότι «Όταν στο πολιτικό δικαστήριο εκκρεμεί δίκη για ζήτημα που ανήκει στην αρμοδιότητα των πολιτικών δικαστηρίων, που έχει όμως σχέση με την ποινική δίκη, μπορεί το ποινικό δικαστήριο κατά την κρίση του να αναβάλλει την ποινική δίκη έως το τέλος της πολιτικής.» Όταν λοιπόν εκκρεμεί δίκη, διοικητικού δικαστηρίου για το κύρος επί παραδείγματι μιας ατομικής διοικητικής

ότι θεωρεί την απόφαση αυτή ως αποτελούσα δεδικασμένο, όσον αφορά την ύπαρξη της προϋπόθεσης που απαιτείται για την ποινική δίωξη.

¹¹¹ Καρράς ό.π., σ.111, Βουγιούκας ό.π., σ. 201

¹¹² Η ελεύθερη εκτίμηση των αποδείξεων, θα μας απασχολήσει στη συνέχεια.

¹¹³ Βλ.Καρράς ό.π., σ. 112, υποσημ 96.

πράξης, το ποινικό δικαστήριο αν και δικαιούται να αποφανθεί και επί του παρεμπόπτοντος ζητήματος, μπορεί να αναβάλλει κατά την κρίση του, η οποία δεν υπόκειται στον έλεγχο του Αρείου Πάγου¹¹⁴, διότι το ζήτημα περί του σκοπίμου ή όχι της αναστολής είναι πραγματικό και εκφεύγει της κρίσης του. Δικαιολογητική βάση της αρχής αυτής είναι η ταχύτητα, ωστόσο μπορεί να χωρήσει το φαινόμενο της έκδοσης αντιφατικών αποφάσεων με τις όποιες συνέπειές του για την ενότητα του δικαίου.

Οι προϋποθέσεις για την αναστολή της δίκης είναι οι εξής: 1) Η εκκρεμότητα των δύο δικών, σε οποιοδήποτε στάδιο, 2) Η ανάκυψη στην ποινική δίκη ζητήματος που ανήκει στην αρμοδιότητα των πολιτικών ή διοικητικών δικαστηρίων, 3) Η σχέση του ζητήματος αυτού προς την ποινική δίκη, σε σημείο που να ανάγεται σε στοιχείο της αντικειμενικής υπόστασης του εγκλήματος¹¹⁵, 4) Η δυσχέρεια του ποινικού δικαστή να κρίνει για το προδικαστικό αυτό ζήτημα.

Όσον αφορά την πρώτη προϋπόθεση, όπως προκύπτει και από τη γραμματική ερμηνεία του άρθρου¹¹⁶, το προδικαστικό ζήτημα μπορεί να ανακύψει στην προδικασία ή στην κύρια διαδικασία σε οποιοδήποτε σημείο αυτής και σε οποιοδήποτε βαθμό. Επίσης δεν έχει σημασία το στάδιο στο οποίο βρίσκεται το ζήτημα ενώπιον του διοικητικού δικαστηρίου. Τέλος, αν έχει εκδοθεί οριστική απόφαση επί του ζητήματος και εκκρεμεί η τελεσίδικη κρίση, ο ποινικός δικαστής που εξετάζει σε πρώτο βαθμό, μπορεί να αναβάλλει, προκειμένου να περιβληθεί η απόφαση δύναμη δεδρασμένου. Ακόμη δε κι αν απέρριψε σχετικό αίτημα των διαδίκων, μπορεί αν κατά την κρίση του με την πρόοδο της δίκης ανακύψει ζήτημα να αναβάλλει.

Ως προς τη δεύτερη, τρίτη προϋπόθεση και τέταρτη προϋπόθεση, χρήσιμο είναι να επισημανθούν τα εξής: Ως ανακύπτον ζήτημα, νοείται κάθε ζήτημα του οποίου η λύση έχει εναποτεθεί στον πολιτικό ή διοικητικό δικαστή, ανεξαρτήτως του

¹¹⁴ Βλ. Κονταξής ό.π., σ.633 και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

¹¹⁵ ΑΠ 460/1999, ΑΠ 928/2002, ΑΠ 460/1999, σε www.dsnet.gr.

¹¹⁶ «αναβάλλει την ποινική δίκη» και όχι την απόφαση.

περιεχομένου του. Κριτήριο τώρα, της στενής σύνδεσης αυτού του ζητήματος με την ποινική υπόθεση, μπορεί να αποτελέσει, το αν η λύση του προδικαστικού ζητήματος διευκολύνει την κρίση του ποινικού δικαστή και αν φυσικά δεν ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του διοικητικού ή πολιτικού δικαστηρίου¹¹⁷. Η δυσχέρεια δε επίλυσης του ζητήματος, αποτελεί αφηρημένη έννοια και θα πρέπει να εξειδικεύεται ad hoc σε κάθε περίπτωση, εκτιμώντας κάθε φορά ο ποινικός δικαστής τη βασιμότητα, την αξιοπιστία των αποδεικτικών μέσων και τη δυνατότητα που του παρέχει η Ποινική Δικονομία, να εκτιμά αυτά ελεύθερα¹¹⁸, αλλά και τη γνωστική ικανότητα του, να λύσει, να εκτιμήσει ένα θέμα διοικητικού δικαίου, που μπορεί να είναι ιδιαίτερα δυσχερές.

Ως προς τη δεσμευτικότητα της απόφασης του δικαστηρίου, η οποία έκρινε το προδικαστικό ζήτημα, **εάν αυτό δεν κρίθηκε από την Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, ή Τμήμα του, οπότε και σύμφωνα με το άρθρο 50 παρ.5 του Π.Δ. 18/1989, αποτελεί δεδικασμένο μεταξύ των διαδίκων που ισχύει και σε κάθε υπόθεση ή διαφορά ενώπιον δικαστικής Αρχής, στην οποία προέχει το ζήτημα διοικητικής φύσεως που κρίθηκε από το Συμβούλιο**, αυτή δε δεσμεύει τον ποινικό δικαστή και εκτιμάται ελεύθερα¹¹⁹. Τούτο διότι όπως προκύπτει και από την ανάλυση

¹¹⁷ Τότε θα είχε εφαρμογή το ά. 60 παρ.2 Κ.Π.Δ.

¹¹⁸ Ενδεικτική και χρήσιμη, είναι η υποσημείωση 366, του Ζησιάδη, ό.π., σ.414. όπου αναφέρει : «Εύκολος π.χ. δύναται να θεωρηθεί η λύσις υπό του ποινικού δικαστηρίου του προδικαστικού ζητήματος, όταν αυτή εξαρτάται από την ερμηνείαν ενός προσαχθέντος εγγράφου, μη γεννώσαν αμφισβητήσεις. Αντιθέτως δύσκολος δύναται να θεωρηθεί η λύσις του προδικαστικού ζητήματος υπό του ποινικού δικαστού, αν εξαρτάται από ερμηνείαν, περί την οποίαν ζωηραί αμφισβητήσεις ηγέρθησαν, αμφίβολον καθιστώσι την αποδεικτικήν του προσαχθέντος εγγράφου ισχύν. Επιβεβλημένη επίσης ίσως θεωρηθεί η υπό του ποινικού δικαστηρίου αποχή εκ της εξετάσεως του προδικαστικού ζητήματος, όταν τούτο ήθελε κρίνει, ότι η εξέτασις δέον να γίνει επί παρουσία τρίτων διαδίκων, εχόντων εν προκειμένω έννομο συμφέρον, και οι οποίοι τρίτοι, απολειπόμενοι νυν της ποινικής διαδικασίας, δύνανται μόνον εν τη πολιτική δίκη να εμφανισθώσιν.»

¹¹⁹ Καρράς ό.π. σ. 111, Βουγιούκας ό.π. σ.201, Κονταξής ό.π., σ.635, βλ. όμως και αντίθετη άποψη Ζησιάδη ό.π. σ.418, ο οποίος ωστόσο υποστηρίζει ότι ο ποινικός δικαστής δεσμεύεται από την απόφαση του πολιτικού δικαστηρίου, μόνο όταν αυτό αποφάνθηκε για ένα ζήτημα της αρμοδιότητάς του, το οποίο αποτελεί στοιχείο της νομοτυπικής μορφής του εγκλήματος.

που προηγήθηκε, το άρθρο 62, αποτελεί όντως περαιτέρω ρύθμιση του άρθρου 61. Ακόμη, με το επιχείρημα «εκ του μείζονος, το έλασσον» αυτή η λύση, είναι συνεπής και στην απάντηση που δόθηκε για τη μη δέσμευση του δεδικοσμένου στην περίπτωση υποχρεωτικής αναστολής. Περαιτέρω δε θα ευνοούσε την αναζήτηση της ουσιαστικής αλήθειας από τον ποινικό δικαστή, ο περιορισμός του από τις αποφάσεις δικαστηρίων άλλης δικαιοδοσίας. Πρακτικά βεβαίως, δύσκολα ο ποινικός δικαστής θα αποστεί από απόφαση άλλου δικαστηρίου. Ωστόσο αυτό δεν είναι αδύνατον και όπου συμβαίνει θα πρέπει να αιτιολογείται ειδικά.

Τέλος ο ποινικός δικαστής ακόμη κι αν ανέβαλλε την ποινική δίκη για αν εκδοθεί απόφαση άλλου δικαστηρίου περί του προδικαστικού, ζητήματος, μπορεί να ανακαλέσει αυτή, εάν η έκδοση αυτής της απόφασης, καθυστερεί επί μακρῶ. Ιδίως αυτό μπορεί να συμβεί, όταν υφίσταται κίνδυνος παραγραφής της αξιόποινης πράξης, δεδομένου ότι αυτή δεν αναστέλλεται, όταν αυτό το αποφασίζει ο ποινικός δικαστής και δεν τάσσεται από το νόμο. Αν δε λάβουμε υπ' όψιν την εξαιρετικά χρονοβόρα διαδικασία των διοικητικών δικαστηρίων, γίνεται αντιληπτό ότι αντίθετη ρύθμιση, θα υπονόμει την αποστολή της Δικαιοσύνης.

Δ. Ηθική απόδειξη.

Το άρθρο 62 Κ.Π.Δ, αποτελεί το τελευταίο άρθρο για το θέμα των προδικαστικών ζητημάτων που μπορεί να αντιμετωπίσει ο ποινικός δικαστής και ορίζει : «Απόφαση του πολιτικού δικαστηρίου για ζήτημα που έχει σχέση με την ποινική δίκη δεν δεσμεύει τον ποινικό δικαστή, αποτελεί όμως γι' αυτόν στοιχείο που το εκτιμά ελεύθερα μαζί με τις άλλες αποδείξεις (άρθρα 177 και 178). Για την δέσμευση για τον ποινικό δικαστή, που παράγεται από το δεδικοσμένο απόφασης διοικητικού δικαστηρίου, αναφερθήκαμε κατά την εξέταση των άρθρων 60 και 61. Στο σημείο αυτό απλώς θα αναφερθούμε ακροθιγώς, στην έννοια της ελεύθερης εκτίμησης των αποδείξεων ή ηθικής απόδειξης, ένα από τα πιο σημαντικά εργαλεία του ποινικού δικαστή, ώστε να υπάρχει μία κατά το δυνατόν πιο ολοκληρωμένη

εικόνα, της σχέσης ποινικής και διοικητικής δικαιοδοσίας και των ζητημάτων που ανακύπτουν¹²⁰.

Σύμφωνα λοιπόν με το άρθρο 177, «Οι δικαστές δεν είναι υποχρεωμένοι να ακολουθούν νομικούς κανόνες αποδείξεων, πρέπει όμως να αποφασίζουν κατά την πεποίθησή τους, ακολουθώντας τη φωνή της συνείδησής τους και οδηγούμενοι από την απροσωπώληπτη κρίση που προκύπτει από τις συζητήσεις και που αφορά την αλήθεια των πραγματικών γεγονότων, την αξιοπιστία των μαρτύρων και την αξία άλλων αποδείξεων».

Η αρχή που καθιερώνεται από την παραπάνω διάταξη, είναι η αρχή της ελεύθερης εκτίμησης των αποδείξεων ή η αρχή της ηθικής απόδειξης *stricto sensu*. Αναλύεται σε δύο επί μέρους αρχές: α) Το απεριοριστο των αποδεικτικών μέσων και β) την ελεύθερη εκτίμηση αυτών. **Κατ' αυτήν ο δικαστής είναι ελεύθερος να αξιολογεί τα αποδεικτικά μέσα χωρίς να δεσμεύεται από αποδεικτικούς κανόνες και νομικές διατάξεις ως προς την ισχύ των αποδεικτικών μέσων**, όπως συμβαίνει στο εντελώς αντίθετο σύστημα των νομικών αποδείξεων, που ορίζει με ποιες προϋποθέσεις ορισμένο πραγματικό περιστατικό θεωρείται ότι έχει αποδειχθεί. Ο δικαστής είναι ελεύθερος να διαπιστώνει τα πραγματικά γεγονότα με βάση την προσωπική αντίληψη και κρίση¹²¹.

Αυτό δε σημαίνει ότι ο δικαστής μπορεί να αυθαιρετεί. Αντίθετα, ελεύθερη εκτίμηση των αποδείξεων σημαίνει ότι τα αποδεικτικά στοιχεία

¹²⁰ Είναι σαφές, ότι η απόδειξη στην ποινική δίκη, αλλά και πολλά άλλα από τα ζητήματα ποινικού δικαίου που αναφέρθησαν, αποτελούν έκαστο από αυτά, θέμα που απαιτεί και προκαλεί αρκετή έρευνα και ανάπτυξη. Καθώς όμως σε μία εργασία δημοσίου δικαίου, η ενασχόληση με έννοιες ποινικού δικαίου αν και αναγκαία, προκαλεί κάποια ανασφάλεια, πολλές έννοιες θα θεωρηθούν δεδομένες και θα αναπτυχθούν απλώς στο βαθμό, που εξυπηρετούν τη καλύτερη προσέγγιση και κατανόηση της θεματικής μας, ώστε να είναι και περισσότερο αντιληπτή η εξέταση της νομολογίας που θα ακολουθήσει.

¹²¹ Βλ. Αρ. Καρρά, *Ελεύθερη εκτίμηση των αποδείξεων και ανααιρετικός έλεγχος*, σε Η απόδειξη στην ποινική δίκη, Πρακτικά του ΣΤ Πανελληνίου Συνεδρίου, Π.Σάκκουλας 1998, σ. 9 επ., βλ. επίσης Σταμάτη Δασκαλόπουλου, *Άρθρο 177 Κ.Π.Δ: Υπάρχουν, άραγε, δύο φωνές συνειδήσεως στον εφαρμοστή του Ποινικού Δικαίου*, σε Υπεράσπιση 1997, σ.713 επ.

εκτιμώνται λογικά, είναι επαρκή και πείθουν αντικειμενικά. Γι' αυτό, ναι μεν δεν ελέγχεται από τον Άρειο Πάγο η ουσιαστική κρίση του ποινικού δικαστή για τη διαπίστωση των πραγματικών περιστατικών και το βάρος που αυτός προσδίδει στα αποδεικτικά μέσα, αλλά μόνο ότι τα συγκεκριμένα αποδεικτικά μέσα, στηρίζουν το αποδεικτικό του συμπεράσμα, η λογική δηλαδή διεργασία για το σχηματισμό της δικανικής του πεποίθησης. Επιπλέον, η ελευθερία αναφέρεται στην εκτίμηση του μέσου αυτού, συνεπώς δεν μπορεί αυθαίρετα να παραλείψει και να μη λάβει καθόλου υπόψιν του αποδεικτικό μέσο που προτείνεται.

Το ερώτημα που ανακύπτει, είναι πώς η ηθική απόδειξη, μπορεί να συνδυαστεί με τον παρεμπίπτοντα έλεγχο των διοικητικών πράξεων και τι περιθώρια σχηματισμού δικανικής πεποίθησης αποκτά έτσι ο δικαστής;

Ε. Η έκταση του ελέγχου των διοικητικών πράξεων.

Βασικό τέλος ερώτημα, κλείνοντας το κεφάλαιο για τον παρεμπίπτοντα έλεγχο της διοικητικής πράξης από τον ποινικό δικαστή και το οποίο στην ουσία αποτελεί συνέχεια του προβληματισμού και της έρευνας για τον παρεμπίπτοντα έλεγχο, είναι, ποια η έκταση του ελέγχου των διοικητικών πράξεων στην οποία προβαίνει ο ποινικός δικαστής; Με άλλα λόγια, μέχρι ποιο βαθμό μπορεί να υπεισέλθει στη διοικητική πράξη, να ανιχνεύσει τα ελαττώματα αυτής και να μη την εφαρμόσει; Πριν απαντήσουμε σε αυτό το ερώτημα για τη συνέπεια της εργασίας και την κατανόηση της προβληματικής, πρέπει να επισημάνουμε το εξής: ο βαθμός στον οποίο εισχωρούν στη διοικητική πράξη τα δικαστήρια και την ελέγχουν, είναι ίδιος για τα πολιτικά και ποινικά. Τούτο τεκμηριώνεται, κυρίως νομολογιακά καθώς όπως προκύπτει από την απόφαση 782/79 του Αρείου Πάγου¹²², η μεταχείριση η οποία επιφυλάσσεται στις διοικητικές πράξεις από τα ποινικά δικαστήρια είναι περιορισμένη και έκτασης αντίστοιχης με αυτής των πολιτικών δικαστηρίων (όπως θα καταδειχθεί στη συνέχεια), και περαιτέρω στη θεωρία, καθώς όταν ερευνάται το

¹²² Βλ. παραπάνω, υποσημείωση 77.

συγκεκριμένο ζήτημα, ερευνάται ενιαία για τα τακτικά δικαστήρια, όπου εννοούνται πολιτικά και ποινικά¹²³.

Σαφώς, όπως έχει εκτεθεί και παραπάνω, τα πολιτικά ή ποινικά δικαστήρια δεν μπορούν να ακυρώσουν την διοικητική πράξη την οποία κρίνουν παρεμπιπτόντως, οπότε ούτε δεδικασμένο παράγεται, ούτε υποχρέωση της Διοίκησης για ανάκληση της πράξης¹²⁴.

Η κρατούσα άποψη όμως στη νομολογία και δη του Αρείου Πάγου¹²⁵, την οποία ασπάζονται και τα κατώτερα δικαστήρια¹²⁶, δέχεται ότι ο έλεγχος αυτός, είναι περιορισμένος και αφορά μόνο τον έλεγχο της αρμοδιότητας, των τύπων, των όρων και γενικά των διαδικαστικών προϋποθέσεων της έκδοσής της. Ελέγχεται επίσης και η αιτιολογία της πράξης, είτε η πράξη αυτή είναι αιτιολογητέα εκ του νόμου, είτε εκ της φύσεώς της¹²⁷. Έτσι, ελέγχονται οι κατά νόμο τυπικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις έκδοσης της πράξης, η αναρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου, η παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας της διοικητικής διαδικασίας, η ορθή ερμηνεία και εφαρμογή του νόμου και η υπέρβαση εξουσίας¹²⁸. Δεν ελέγχεται

¹²³ Βλ. Νικ.Μηλιώνη ό.π., σ.253, Φ.Βεγλερής ό.π., σ.29 επ.(ιδίως 33), Β.Σκουρής, ό.π., σ. 51, Βέβαια, εμφίλοχωρεί μία αβεβαιότητα και ασάφεια στον αναγνώστη, διότι παρά την εξομοίωση αυτή, η ανάλυση προχωρά αναφέροντας μόνο τα πολιτικά δικαστήρια, παρά τις διαφορές των δύο διαδικασιών. Ενδεικτικά μόνο και για περαιτέρω προβληματισμό, αναφέρονται τα διαφορετικά συστήματα των δύο δικών, το συζητητικό δηλαδή στην πολιτική δίκη και το ανακριτικό στην ποινική, τη διάθεση των αστικών δικαιωμάτων των ιδιωτών στην πολιτική δίκη και το γεγονός ότι ο δικαστής δικάζει βάσει των αιτηθέντων υπό τους διαδίκους, ώστε καταλήγουμε ότι αναζητά την τυπική απλώς αλήθεια, πράγμα που το οποίο στην ποινική δίκη, ως δίκη που αφορά το δημόσιο συμφέρον δε χωρεί, καθώς σε αυτή πέραν του κρίνονται θεμελιώδη ατομικά δικαιώματα, όπως η ελευθερία, ισχύει η αρχή της ηθικής απόδειξης και ο δικαστής εκτιμά τα αποδεικτικά μέσα, χωρίς να υπόκειται σε νομικούς κανόνες, παρά μόνο στη συνείδησή του και μπορεί να αγνοήσει τα αιτήματα των διαδίκων.

¹²⁴ Βλ. Καράκωστα, ό.π., σ.687.

¹²⁵ ΑΠ 973/1997 σε Νομικό Βήμα 1998 (46) σ.957, ΑΠ 594/1990 σε Εφημερίς Ελλήνων Νομικών 1999 σ. 91.

¹²⁶ Εφ.Αθ. 3074/1995 σε Αρχείο Νομολογίας 1995 (46), σ. 510, Εφ.Πατρών 285/1981 σε Νομικό Βήμα 1982 (30) σ.837.

¹²⁷ ΑΠ 782/1979 ό.π. (υπ 77).

¹²⁸ Βλ.Καράκωστα ό.π. σ. 688 και τις εκεί παραπομπές.

συνεπώς η ουσιαστική κρίση της διοίκησης ως προς την ύπαρξη ή όχι πραγματικών περιστατικών, με συνέπεια να εκφεύγει του παρεμπόπτοντος ελέγχου, η πλάνη περί τα πράγματα, η κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας και η κατάχρηση εξουσίας.

Το σύστημα αυτό ελέγχου των διοικητικών πράξεων, ονομάζεται «θεωρία των τύπων και των προϋποθέσεων» και οριοθετεί το πεδίο δράσης τακτικών δικαστηρίων και διοίκησης¹²⁹. Ναι μεν, η θεωρία αυτή προσπαθεί να διαφυλάξει το πεδίο δράσης της διοίκησης, ώστε να μπορεί να εκτελεί αποτελεσματικά την αποστολή της και να αποφεύγονται φαινόμενα, όπως ο πολλαπλός έλεγχος της διοικητικής πράξης ή η υποκατάσταση της εκτελεστικής εξουσίας από τη δικαστική, ωστόσο δε θα πρέπει να παραγνωρίζεται α) ότι τα διοικητικά δικαστήρια¹³⁰ ακολουθούν άλλο σύστημα ελέγχου των διοικητικών πράξεων, όταν την ελέγχουν κυρίως, με αποτέλεσμα ενώ τελικά η διαφορά κύριας και παρεμπόπτουσης εξέτασης ενός θέματος, αφορά την έκταση των αποτελεσμάτων, να αφορά και την έκταση του ελέγχου, γεγονός που δεν προάγει ούτε την ασφάλεια δικαίου, ούτε την ενότητα της νομολογίας και β) εν πάσει περιπτώσει, άλλο η **ύπαρξη** της συνδρομής των πραγματικών προϋποθέσεων μιας πράξης και άλλο η **εκτίμησή** τους. Η ενδεχόμενη ανυπαρξία των προϋποθέσεων κατά την έκδοση της διοικητικής πράξης, αφαιρεί τη λογική σχέση του κανόνα που θεσπίζεται με την έκδοσή της, προς τον απρόσωπο κανόνα ο οποίος την προβλέπει και συνεπώς είναι πλημμελής. Ο φραγμός αυτός στη διάγνωση αυτή από τον ποινικό

¹²⁹ Βλ σχετικά Φ.Βεγλερή, ό.π. σ. 29 επ, ιδίως 49, όπου αναφέρεται χαρακτηριστικά « Το νομολογιακό αυτό σύστημα -το οποίον θα ονομάσωμεν χάριν συντομίας «θεωρία των τύπων και των προϋποθέσεων»- δεν κατασκευάσθη διά να καθοδηγήσει την κρίσιν των δικαστηρίων προς εξεύρεσιν του πότε η διοικητική πράξις είναι νόμιμος και πότε παράνομος. Σκοπεί να ρυθμίσει την αρμοδιότητα αυτών, χαράσσον το σύνορον μεταξύ της όλης δικαστικής εξουσίας και της διοικήσεως, δρώσης δια του μέσου της διοικητικής πράξεως».

¹³⁰ Ως λόγος ακύρωσης μιας διοικητικής πράξης, κατά την εξέτασή της από το ΣτΕ είναι, σύμφωνα με το άρθρο 48 παρ.3 του Π.Δ. 18/1989, η παράβαση κατ'ουσίαν διάταξης νόμου. Σε αυτήν εντάσσονται και η πλάνη περί τα πράγματα και η υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας και η κατάχρηση εξουσίας. Βλ. αναλυτικά για τους συγκεκριμένους λόγους ακύρωσης, Επ.Σπηλιωτόπουλο, *Εγχειρίδιο.. II*, ό.π., σ.520 επ.

δικαστή, περιορίζοντας έτσι και το πεδίο του παρεμπίπτοντος ελέγχου, δε συνάδει με την αποστολή την οποία επιφυλάσσει γι' αυτόν, το δικαιοδοτικό σύστημα.

IV. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΣΥΜΠΡΑΞΗ ΣΤΗΝ ΠΟΙΝΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

A. Το βασικό νομοθετικό πλαίσιο

Ο νόμος **1650/1986** (ΦΕΚ Α', 160/16-10-1986) με τίτλο «Για την προστασία του περιβάλλοντος», αποτέλεσε και αποτελεί τον εκτελεστικό νόμο του άρθρου 24 του Συντάγματος¹³¹. Η συμβολή του νόμου ν. 1650/1986, συνίστατο κυρίως στο ότι αντιμετώπισε το περιβάλλον ως ενιαίο έννομο αγαθό, και ποινικοποίησε συγκεκριμένες συμπεριφορές οι οποίες το προσέβαλλαν. Έθεσε ορισμούς εννοιών και συμπεριφορών προσβολής (ά.2), που αποτελούν αν μη τι άλλο, ένα σταθερό σημείο αναφοράς, για τα ελληνικά δεδομένα Έχει συγκροτημένη και επεξεργασμένη διατύπωση και μπορεί να αποτελέσει τη βάση, να κατευθύνει, προς μια αποτελεσματικότερη πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος. Περαιτέρω, ο νόμος αυτός θεμελίωσε τη στενή σχέση του ποινικού και του διοικητικού δικαίου στην προστασία του περιβάλλοντος, γεγονός το οποίο χαρακτήριζε¹³² και χαρακτηρίζει γενικώς την περιβαλλοντική μας νομοθεσία. Πρέπει ωστόσο να σημειώσουμε ότι, αυτό δε συνιστά πρωτοτυπία του Έλληνα νομοθέτη, αλλά αποτελεί πλέον τη συνηθισμένη νομοθετική πρακτική, τόσο σε ευρωπαϊκό (Γαλλία, Βέλγιο, Μ.Βρετανία, Γερμανία) όσο και σε διεθνές επίπεδο (Καναδάς, ΗΠΑ)¹³³.

α) Κριτική

Ο νόμος για την προστασία του περιβάλλοντος, δέχθηκε από την αρχή της εφαρμογής του αυστηρότατη κριτική. Αυτό που κυρίως προκάλεσε την κριτική αυτή,

¹³¹ Στην Ελλάδα, έως τότε, υπήρχαν ειδικοί ποινικοί νόμοι οι οποίοι προστάτευαν το περιβάλλον, παρέχοντας ο καθένας προστασία σε συγκεκριμένο τομέα. Δύο από τους πιο σημαντικούς ειδικούς ποινικούς νόμους ήταν, ο **ν.998/1979** για την προστασία των δασών και ο **ν. 743/1977** για την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος, οι οποίοι εξακολουθούν να ισχύουν και σήμερα. Βασικός ήταν και ο **ν. 360/1976** «Περί χωροταξίας και προστασίας του περιβάλλοντος», ο οποίος δεν εφαρμόστηκε.

¹³² Βλ. π.χ., α.70,71 ν. 998/1979.

¹³³ Βλ. σχετικά Αγ.Παπανεοφύτου, ό.π., *Η σχέση...*, σ.547-548 και τις εκεί παραπομπές.

είναι η νομοτεχνική κατάστρωση του νόμου. Γίνεται λόγος για «υπέρμετρη παραχώρηση δικαιοπαραγωγικής αρμοδιότητας στα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, με τη μορφή της ειδικής εξουσιοδότησης από το νόμο, στα πλαίσια του άρθρου 43 παρ.2 του Συντάγματος, με αποτέλεσμα να αδυνατούν να ενεργοποιηθούν ευθέως οι βασικές ρυθμίσεις του, χωρίς την έκδοση πολυάριθμων κανονιστικών πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας που προβλέπονται στα επιμέρους άρθρα του»¹³⁴. Χρειάζονται περίπου 70 κανονιστικές διοικητικές πράξεις για να ισχύσουν¹³⁵. Οι διατάξεις του συνεπώς, χαρακτηρίζονται ως «νόμοι χωλοί» και η χαλαρότητά του νόμου οδηγεί σε μία υποτονικότητα της ποινικής πολιτικής¹³⁶. Η πληθώρα δε των κανονιστικών διοικητικών πράξεων που εκδίδεται, δυσχεραίνει τόσο την ενημέρωση των εισαγγελικών αρχών και των δικαστηρίων ουσίας, όσο και την ενημέρωση και διαμόρφωση ανάλογης εμπειρίας από τα αρμόδια εποπτικά όργανα που προβλέπονται ως ελεγκτικές αρχές των διατάξεων του νόμου. Κριτική ωστόσο ασκείται και στην ίδια τη βούληση του νόμου. Κριτική που φτάνει ως την αμφισβήτηση των προθέσεων του, όπως ότι, «ο ν.1650/1986 σε σχέση με το άρθρο 24 παρ.1 του Σ., αλλά και την ισχύουσα, πριν και μετά το έτος 1975, νομοθεσία, παρουσιάζει, μάλλον, δύο τάσεις: ι) τυπικώς την επιδεικτική τάση να προστατευθεί το περιβάλλον και ιι) ουσιαστικώς την τάση της ασφαλούς μεθόδευσης να προστατευθεί η οικονομική ανάπτυξη»¹³⁷.

Αναμφισβήτητα κάθε νομοθέτημα, ιδίως εκείνο που φέρει εν τη γενέσει του το βάρος του θεσμικού πλαισίου, που καλείται να ρυθμίσει υπάρχουσες καταστάσεις και να διαμορφώσει μια νέα πολιτική προστασίας ενός εννόμου αγαθού, μπορεί να έχει νομοτεχνικές ατέλειες και σφάλματα. Σε ότι αφορά πάντως, το ν. 1650/1986, πέρα την κριτική που ασκείται, «δεν μπορούν να κατηγορηθούν οι συντάκτες του για έλλειψη καλών προθέσεων»¹³⁸. Τούτο προκύπτει από την παράθεση ποινικών (α.28),

¹³⁴ Βλ. σχετικά, σχόλιο Γιάννας Παναγοπούλου-Μπέκα στην ΑΠ 1680/1999, σε Ποινική Δικαιοσύνη 2000, σ.715.

¹³⁵ Αγ.Παпанεοφύτου ό.π., σ.544, Β.Σκουρής – Α.Τάχος, ό.π., σ. 131.

¹³⁶ Ν. Παρασκευόπουλος ό.π., σ.282.

¹³⁷ Για την όλη αυτή κριτική βλ. αναλυτικά Β.Σκουρή-Α.Τάχου, ό.π., σ. 129 επ.

¹³⁸ Αγ.Παпанεοφύτου, ό.π. σ.552.

αστικών (α.29) και διοικητικών κυρώσεων (α.30), που αυτός επιφυλάσσει στους παραβάτες των διατάξεών του.

β) Διάρθρωση του νόμου 1650/1986

Οι διοικητικές και ποινικές κυρώσεις, στις οποίες θα αναφερθούμε στη συνέχεια, καταλαμβάνουν τα τελευταία άρθρα του νόμου. Βασικά σημεία του νόμου, είναι τα εξής:

Στο **άρθρο 1** προσδιορίζεται ο σκοπός και οι στόχοι του νόμου και το αντικείμενο προστασίας, που είναι το **περιβάλλον**. Στο **άρθρο 2** παρέχονται οι **ορισμοί βασικών εννοιών** που είναι απαραίτητοι για την εφαρμογή του νόμου.

Τα **άρθρα 3 – 6** αναφέρονται στην προστασία του περιβάλλοντος από έργα και δραστηριότητες¹³⁹. Ως έργα εννοούνται τα ιδιωτικά και τα δημόσια, τα οποία ανάλογα με τις επιπτώσεις τους στο περιβάλλον διακρίνονται σε τρεις κατηγορίες :α) αυτά που «είναι πιθανόν να προκαλέσουν σοβαρούς κινδύνους για το περιβάλλον» β) εκείνα που «δεν προκαλούν σοβαρούς κινδύνους ή οχλήσεις» γ) αυτά «που προκαλούν ιδιαίτερα μικρό κίνδυνο ή όχληση ή υποβάθμιση». Προκειμένου λοιπόν να δημιουργηθούν ή να επεκταθούν τέτοιου είδους έργα, χρειάζεται «έγκριση όρων» για την προστασία του περιβάλλοντος¹⁴⁰. Η έννοια του όρου εδώ, απέχει από τη στενή νομική έννοια αυτού, δηλαδή τον πρόσθετο ορισμό που θέτει η διοίκηση σε μια διοικητική πράξη και οποίος πρέπει να τηρηθεί για να ισχύσει αυτή. Περισσότερο, έχει την έννοια των εγγυήσεων για την προστασία του περιβάλλοντος, η δε έγκριση σημαίνει ότι η διοίκηση αποδέχεται τις προτάσεις αυτές, ως επαρκείς και ικανοποιητικές.

Τα **άρθρα 7–17**, σκοπούν στην προστασία του περιβάλλοντος από τη ρύπανση που συνίσταται στην ειδικότερη προστασία: α) της ατμόσφαιρας (α.7,8) β)

¹³⁹ Βλ. αναλυτικά, Δημήτρη Μέλισσα, Θεμελιώδη Ζητήματα του Δικαίου της Χωροταξίας, Αντ.Ν.Σάκκουλα 2002, σ.123 επ.

¹⁴⁰ Για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και τη νομολογιακή προσέγγιση βλ. μεταξύ πολλών Αγγελικής Χαροκόπου, *Η διαδικασία της εκτιμής των περιβαλλοντικών επιπτώσεων στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, σε Τόμο Τιμητικό του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, 2004, σ 1219 επ.

των υδάτων (α. 9,10) γ) του εδάφους ιδίως από τη διάθεση τοξικών αποβλήτων, στερών αποβλήτων και λατομικές ή μεταλλευτικές δραστηριότητες (α.11), δ) τη διαχείριση στερών αποβλήτων (α.12) ε) τον περιορισμό της χρήσης συσκευασιών προϊόντων των οποίων η ανακύκλωση είναι δυσχερής ή εξαιρετικά δαπανηρή (α.13) στ) από το θόρυβο και τον έλεγχο αυτών που τον προκαλούν (α.14) ζ) από επικίνδυνες για το περιβάλλον και την υγεία ουσίες και παρασκευάσματα (α.15) η) την παρακολούθηση και προσήκουσα λειτουργία των φυσικών αποδεκτών, των στοιχείων δηλαδή εκείνων του περιβάλλοντος που χρησιμοποιούνται για τη διάθεση των αποβλήτων (α.16) θ) από τη ραδιενέργεια (α.17).

γ) Κυρώσεις

Στο **άρθρο 28** περιγράφονται **οι ποινικές κυρώσεις** που προβλέπει ο νόμος. Τα κυριότερα σημεία της έχουν ως εξής: Η πρώτη παράγραφος προβλέπει νέα εγκλήματα, πλημμεληματικού χαρακτήρα, καθώς επισύρουν ποινές φυλάκισης (3 μήνες ως 2 έτη) και χρηματική ποινή. Η ποινική ευθύνη συνδέεται αναπόσπαστα εδώ με την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων, με όλες τις αντιρρήσεις και μειονεκτήματα που αυτό συνεπάγεται¹⁴¹. Το αξιόποινο περιορίζεται στις περιπτώσεις βλάβης (ρύπανση – υποβάθμιση) και δε δίνεται έτσι η δυνατότητα για πρόληψη, καθώς δεν τυποποιείται κάποιο έγκλημα διακινδύνευσης. Στην παράγραφο 2, προβλέπεται η τέλεση των εγκλημάτων της παραγράφου 1 από αμέλεια, που μειώνει την ποινή της φυλάκισης, ως ένα χρόνο. Στην τρίτη παράγραφο το πλαίσιο ποινών γίνεται αυστηρότερο (φυλάκιση τουλάχιστον ενός έτους) **αν δημιουργήθηκε κίνδυνος** θανάτου ή βαριάς σωματικής βλάβης, και δυνητικά μπορεί τα πλημμελήματα να γίνουν κακουργήματα (κάθειρξη ως 10 έτη) **αν επήλθε θάνατος ή βαριά σωματική βλάβη**. Καθιερώνονται δηλαδή εγκλήματα διακινδύνευσης και βλάβης της ζωής και της υγείας. Το πρόβλημα εδώ είναι, ότι δυσχερώς αποδεικνύεται

¹⁴¹ Βλ. παρατηρήσεις για το συγκεκριμένο θέμα σε Β.Σκουρή-Α.Τάχου ό.π., σ.152, επίσης για το θέμα της συνταγματικότητας του νόμου σε σχέση με το άρθρο 7 παρ.1 του Συντάγματος που απαιτεί να ορίζει ο νόμος (ο ποινικός) τα στοιχεία της εγκληματικής πράξης (ή παράλειψης), βλ. τη σημαντική επιχειρηματολογία του Αγ.Παπανεοφύτου ό.π., σ. 544.

η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της κινδυνογόνου επενέργειας και του αποτελέσματος¹⁴².

Η πέμπτη παράγραφος θεσμοθετεί την ιδιαίτερη νομική υποχρέωση των διευθυντικών οργάνων και ανώτατων στελεχών νομικών προσώπων του ιδιωτικού ή δημοσίου τομέα, να μεριμνούν για την τήρηση των διατάξεων που προστατεύουν το περιβάλλον. Τα πρόσωπα αυτά, για κάθε πράξη ή παράλειψη του νομικού προσώπου τιμωρούνται, «ως αυτουργοί ανεξάρτητα από την τυχόν ποινική ευθύνη άλλου φυσικού προσώπου και την αστική ευθύνη του νομικού προσώπου». Η παραπάνω διάταξη της οποίας η χρησιμότητα είναι αναμφισβήτητη, προσπαθεί προφανώς να βρει τη χρυσή τομή μεταξύ του ποινικού ανεύθυνου των νομικών προσώπων που διέπει το ελληνικό ποινικό δίκαιο και της ανάγκης προστασίας του περιβάλλοντος από τις κινδυνώδεις ενέργειες των επιχειρήσεων. Πέρα όμως από τις δογματικές δυσχέρειες¹⁴³, δυσχερής είναι και η απόδειξη της αιτιώδους συνάφειας ενόψει της φύσης αυτών των αδικημάτων αλλά και της σύμπραξης περισσοτέρων, από τον πλέον υψηλόβαθμο, ως τον πιο χαμηλόβαθμο υπάλληλο, μεταξύ της πράξης ή παράλειψης του ανώτατου στελέχους και του βλαπτικού αποτελέσματος. Στη δε τέταρτη παράγραφο, το νομικό πρόσωπο κηρύσσεται εις ολόκληρον αστικώς υπεύθυνο για την καταβολή χρηματικής ποινής, αν το περιβάλλον προσβάλλεται από τη δραστηριότητά του.

¹⁴² Είναι κυρίως δύσκολο, να απομονωθεί ο συγκεκριμένος βλαπτικός παράγοντας και να αποδειχθεί ότι αποτελεί το μόνο αιτιατό για τη συγκεκριμένη βλάβη, όπως επίσης να εντοπιστούν και οι υπεύθυνοι, όταν στη διαδικασία παραγωγής του αιτίου της βλάβης, εμπλέκονται πολλά πρόσωπα, λόγω του καταμερισμού της εργασίας, με συχνό φαινόμενο, ο φυσικός αυτουργός να είναι απλός εντολοδόχος.

¹⁴³ Ως γνωστόν τα ποινικά πρόσωπα, ούτε πράττουν, ούτε παραλείπουν κατά την έννοια του ποινικού δικαίου. Περισσότερα βλ. Διονύσιου Σπινέλλη, *Ποινικές (;) κυρώσεις σε νομικά πρόσωπα και διαδικασία επιβολής τους*, σε Ποινικά Χρονικά 2003 (ΝΓ), σ. 97 επ., Αγάπιου Παπανεοφύτου, *Ποινική ευθύνη νομικών προσώπων ή των υπολόγων για τη δράση τους φυσικών προσώπων*, σε Ποινικό Δίκαιο Ελευθερία, Κράτος Δικαίου, Τιμητικός Τόμος για Γ.Α.Μαγκάκη, Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993.

Στην παράγραφο 6, καθιερώνεται προσωπικός λόγος εξάλειψης του αξιοποίνου του δράστη και επιβάλλεται ποινή μειωμένη ή και καθόλου, αν οικειοθελώς προσπαθήσει να άρει ή να περιορίσει, ή συνδράμει σε αυτό, τα αποτελέσματα της δράσης του.

Πρωτότυπη φαίνεται να είναι η ρύθμιση του άρθρου 7, όπου ως πολιτικώς ενάγοντες¹⁴⁴, στα περιβαλλοντικά εγκλήματα, **ανεξάρτητα αν έχουν υποστεί περιουσιακή ζημία** και με αίτημα την αποκατάσταση των πραγμάτων στο μέτρο που είναι δυνατή, μπορούν να παραστούν το Δημόσιο, οι ΟΤΑ και το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας.

Τούτο για τον εξής λόγο: Η πολιτική αγωγή στην ποινική δίκη¹⁴⁵ είναι το **δικαίωμα του αδικηθέντος από την αξιόποινη πράξη** να συμμετέχει ενεργά, στα πλαίσια της ποινικής διαδικασίας. Όπως προκύπτει και από την ετυμολογική ανάλυση του όρου, ο παθών εισάγει ενώπιον του ποινικού δικαστηρίου, αγωγή για την ικανοποίηση αστικής φύσης απαιτήσεων, δηλαδή αξίωση ικανοποίησης και αποκατάστασης (297,298, 914 ΑΚ) και χρηματικής ικανοποίησης λόγω ηθικής βλάβης ή ψυχικής οδύνης (299, 932 ΑΚ)¹⁴⁶. Βέβαια, κατά την κρατούσα άποψη, η πολιτική αγωγή έχει «μικτό χαρακτήρα»¹⁴⁷, αστικό δηλαδή και ποινικό. Τούτο διότι, ναι μεν εισάγονται αστικές απαιτήσεις, αλλά βάση τους είναι μια ηθικά και κοινωνικά αποδοκιμαστέα συμπεριφορά που έχει διαταράξει το κοινωνικό σύνολο, γι' αυτό και η πρωτοβουλία δίωξης ανήκει στο κράτος αλλά και τον **αμέσως παθόντα**¹⁴⁸, του

¹⁴⁴ Για την πολιτική αγωγή στην ποινική δίκη, βλ.ενδεικτικά, Άννας Ψαρούδα-Μπενάκη, *Η πολιτική αγωγή στην ποινική δίκη*, Σάκκουλα, Αθήνα 1982, Δημητρίου Ιακώβου, *Η πολιτική αγωγή εις την ποινικήν δίκην*, Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1997, Φίλιππου Ανδρέου, *Η πολιτική αγωγή στην ποινική δίκη*, 1998, Ανδρέα Ζυγούρα, *Η παράσταση του πολιτικώς ενάγοντος εις την ποινικήν δίκην και η επιφύλαξις τούτου εις την πολιτικήν δίκην διά μέρος της απαιτήσεώς του*, σε Ποινική Δικαιοσύνη 2001, σ.65.

¹⁴⁵ Άρθρα 63-71 ΚΠΔ.

¹⁴⁶ Φ.Ανδρέου ό.π., σ.13 επ.

¹⁴⁷ Αν.Ψαρούδα-Μπενάκη ό.π., σ.26.

¹⁴⁸ Εφαθ 976/2001, σε www.dsanet.gr, όπου αναφέρεται «από τις διατάξεις των άρ. 63, 64, 82, 87 ΚΠολΔ, 914, 928, 929, 932 ΑΚ προκύπτει ότι, **δικαίωμα παραστάσεως** ως πολιτικώς ενάγων

οποίου προσβλήθηκε ένα έννομο αγαθό. Είναι θεμιτό συνεπώς να του χορηγείται δικαίωμα να καταστεί υποκείμενο της ποινικής δίκης και στην πραγματικότητα αφότου καθίσταται, **επιδιώκει και την κατάγνωση της ενοχής του δράστη**¹⁴⁹.

Η πρωτοτυπία του ν.1650/1986 συνίσταται ακριβώς στο ότι, **αποσυνδέει την παράσταση της πολιτικής αγωγής από την περιουσιακή ζημία, την άμεση δηλαδή βλάβη**. Για να συνάδουν τα όσα αναφέρθησαν για την πολιτική αγωγή με την ικανότητα παράστασης στη συγκεκριμένη περίπτωση, θα πρέπει να γίνει μια ευρύτατη διασταλτική ερμηνεία της ζημίας, της βλάβης για τους συγκεκριμένους φορείς, που να περιλαμβάνει κάθε μορφής αλλοτρίωση των περιβαλλοντικών στοιχείων, μη αποτιμητέα γι' αυτούς τουλάχιστον, σε χρήμα. Η προστασία του περιβάλλοντος, λαμβάνει έτσι μια καθηκοντολογική διάσταση για το Δημόσιο, τους ΟΤΑ και το ΤΕΕ¹⁵⁰.

Στο **άρθρο 29** περιγράφονται οι **αστικές κυρώσεις**. Θεσμοθετείται η **αντικειμενική ευθύνη**, δηλαδή ευθύνη για αποζημίωση αντικειμενικά, χωρίς να

κατά την ποινική διαδικασία, για την επιδίκαση αποζημίωσης, χρηματικής ικανοποίησης λόγω ηθικής βλάβης ή ψυχικής οδύνης, που προκλήθηκε από αξιόποινη πράξη, **έχει μόνο ο φορέας του δικαιώματος, το οποίο προσβάλλεται κατά τρόπο άμεσο.**», ΣυμβΕφΑθ 42/1998 σε Υπεράσπιση 199, σ.76, όπου «...(για την παράσταση πολιτικής αγωγής) **δεν αρκεί η έμμεση ή η εξ αντανακλάσεως ζημία ή οποιοδήποτε άλλη βλάβη**».

¹⁴⁹ Ο Αρειος Πάγος, με παγία νομολογία, δέχεται ότι, «η νομιμοποίηση του πολιτικώς ενάγοντος εξαρτάται από το περιεχόμενο της σχετικής δήλωσής του, η οποία, κατά το άρθρο 84 του ΚΠοινΔ, πρέπει, **με ποινή απαραδέκτου**, να περιέχει, εκτός των άλλων και τους λόγους που στηρίζεται το δικαίωμά του. Από αυτό συνάγεται ότι, **αν από τη δήλωση παράστασης πολιτικής αγωγής δεν προκύπτει ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της αξιόποινης πράξης και της ηθικής βλάβης που έχει υποστεί ο παθών, τότε η δήλωση αυτή δεν είναι σύμφωνη με το νόμο και δεν νομιμοποιεί τον παθόντα στην παράσταση του ως πολιτικώς ενάγοντα**».ΑΠ 520/1989, ΑΠ 1359/2002, ΑΠ 345/2005, σε www.dsanet.gr

¹⁵⁰ Περαιτέρω για την παράσταση πολιτικής αγωγής των νομικών προσώπων, βλ.ΑΠ 921/1990 σε Νομικό Βήμα 38, σ.1990, όπου «Και τα νομικά πρόσωπα μπορούν να αξιώσουν ηθική βλάβη, αν η αξιόποινη πράξη που τελέστηκε σε βάρος τους **έχει επίδραση στο κύρος, την πίστη και το μέλλον αυτών**...», Συμβ ΑΠ 332/1989, σε Ποινικά Χρονικά 1989, σ.900, όπου «Η παράσταση νομικού προσώπου άλλου από εκείνου που ζημιώθηκε και η επιδίκαση χρηματικής ικανοποίησης υπέρ του παραστάτος και μη νομιμοποιημένου ενεργητικώς επιφέρει απόλυτη ακυρότητα της διαδικασίας».

χρειάζεται να αποδειχθεί υπαιτιότητα για όποιο πρόσωπο, φυσικό ή νομικό, προκαλεί ρύπανση ή άλλη υποβάθμιση του περιβάλλοντος. **Εξαίρεση** υπάρχει. αν αποδειχθεί ότι η ζημία οφείλεται σε **ανωτέρα βία** ή σε **δόλια ενέργεια τρίτου** προσώπου. Ερωτάται λοιπόν: η αμέλεια του τρίτου, δεν απαλλάσσει από την αποζημίωση;

Το **άρθρο 30** προβλέπει τις **διοικητικές κυρώσεις** που επισύρει η παραβίαση των διατάξεων για την προστασία του περιβάλλοντος¹⁵¹. Έτσι, μπορεί να επιβληθεί διοικητική κύρωση του προστίμου (παρ.1) σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα, η οποία κύρωση είναι ανεξάρτητη από την αστική ή ποινική ευθύνη. Το δε πρόστιμο, που μπορεί να είναι πραγματικά «εξοντωτικό», επιβάλλεται ανάλογα με το ύψος του και από διαφορετικά όργανα¹⁵². Προβλέπεται ακόμη η διοικητική κύρωση της προσωρινής απαγόρευσης της λειτουργίας της επιχείρησης ή δραστηριότητας που προσβάλλει το περιβάλλον. Μπορεί αυτή να γίνει οριστική, με απόφαση του νομάρχη, αν διαπιστωθεί παράλειψη συμμόρφωσης προς τα υποδειχθέντα μέτρα ή αν η λήψη αποτελεσματικών μέτρων είναι ανέφικτη. Αν δε οι λόγοι είναι εξαιρετικοί για την προστασία του περιβάλλοντος ή η επιχείρηση είναι σημαντική, οι κυρώσεις αυτές επιβάλλονται με κοινή υπουργική απόφαση.

Οι διοικητικές κυρώσεις, διαπιστώνουμε ότι έχουν ιδιαίτερη χρησιμότητα και αξία στην πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος. Τούτο διότι, πέρα από την απλή σχετικώς διαδικασία επιβολής τους, μπορούν να καταπολεμήσουν πιο αποτελεσματικά από τις ποινικές κυρώσεις τη βλάβη που προκαλείται στο περιβάλλον, από τα νομικά πρόσωπα και δη τα ισχυρά εξ αυτών. Δεν επιβάλλονται ατομικά, σε ανώτατα ή διευθυντικά στελέχη επιχειρήσεων, αλλά στην ίδια την επιχείρηση. Ένα υψηλό διοικητικό πρόστιμο ή μία βραχεία έστω διακοπή της

¹⁵¹ Ακριβολογώντας, διοικητικά μέτρα προβλέπονται και στο άρθρο 22. Έτσι, στην παρ.2 προβλέπεται η αναγκαστική απαλλοτρίωση ιδιωτικών εκτάσεων υπέρ του Δημοσίου για την προστασία της φύσης και του τοπίου. Στην παρ.5 προβλέπεται η σφράγιση ακινήτου, με κοινή υπουργική απόφαση, όταν αυτό χρησιμοποιείται με τρόπο διαφορετικό από εκείνον τον οποίο προβλέπεται στην οικεία περιοχή από τις πολεοδομικές διατάξεις.

¹⁵² Ως 60.000 € από τον Νομάρχη, από 60.000-150.000 € από το ΓΓ της Περιφέρειας και από 150.000-500.000 € από τον Υπουργό ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.

λειτουργίας της, μπορεί να έχει εξαιρετικά «επώδυνες» συνέπειες για το νομικό πρόσωπο, υπό την έννοια ότι η καταβολή ως ποινής ενός σεβαστού ποσού, ή η ανάσχεση, έξωθεν, της παραγωγικής διαδικασίας της επιχείρησης, μπορεί εύκολα να θέσει την επιχείρηση εκτός των ανταγωνιστικών της στόχων. Πλήττεται συνεπώς, αυτό ακριβώς, που αποτελεί το παραγωγικό αίτιο της αλόγιστης ζημίας του περιβάλλοντος: το κέρδος¹⁵³.

B. Νομολογιακή προσέγγιση

Μετά από την εξέταση της προβληματικής, σε θεωρητικό επίπεδο, του παρεμπίπτοντος ελέγχου των διοικητικών πράξεων από το ποινικό δικαστήριο και τη συνοπτική παρουσίαση του νόμου 1650/1986, θα εξεταστούν αποφάσεις δικαστηρίων, ώστε με μια πιο περιπτώσιολογική αναφορά στη νομολογία που άπτεται θεμάτων προστασίας του περιβάλλοντος, να εξεταστεί ο παρεμπίπτων έλεγχος των διοικητικών πράξεων και γενικότερα να ανιχνευθεί ο ρόλος που διαδραματίζουν οι διοικητικές πράξεις, στο σχηματισμό και την έρευνα μιας ποινικής δικογραφίας. Πότε η συνδρομή τους είναι αναγκαία για την κατάγνωση της ενοχής, πότε διευκολύνουν το δικαστή, πότε αποτελούν πρόσκομμα γι' αυτόν, πότε η γενική και αφηρημένη αναφορά τους, καθιστά την πράξη αναιρετέα και για ποιο λόγο;

Πρέπει να επισημάνουμε, ότι το αντικείμενο της έρευνας, το δίκαιο δηλαδή του περιβάλλοντος, όπως συνάγεται άλλωστε και από τα βασικά νομοθετήματα που αναφέρθηκαν προηγουμένως, είναι σχετικά νέο, με αποτέλεσμα και η νομολογία των δικαστηρίων να διαμορφώνεται σταδιακά με την πάροδο των δικαστικών ετών. Προς τούτο και για την όσο το δυνατόν αρτιότερη ανάδειξη της σχέσης διοικητικού και ποινικού δικαίου, θα επεκτείνουμε την έρευνα, όχι μόνο στις εκτελεστές διοικητικές πράξεις, αλλά στις πράξεις της διοίκησης, οι οποίες μπορεί να στερούνται του εκτελεστού της χαρακτήρα, να πρόκειται επί παραδείγματι απλώς για ένα πληροφοριακό έγγραφο μιας διοικητικής υπηρεσίας¹⁵⁴.

¹⁵³ Πρβλ. σχετικά και Αγ.Παπανεοφύτου, ό.π. σ.557 επ.

¹⁵⁴ Βλ. παραπάνω σ.26.

Περαιτέρω, είναι αναγκαίο για τη συνέπεια της μελέτης, να γίνει η εξής διασαφήνιση: με την έρευνα των δικαστικών αποφάσεων, διαπιστώθηκε ότι, οι περιπτώσεις κατά τις οποίες ο ποινικός δικαστής, προέβη σε άμεσο παρεμπόδιοντα έλεγχο ατομικής διοικητικής πράξης που να αφορούν το εξειδικευμένο αντικείμενο που ερευνούμε, το περιβάλλον, υπήρξαν εξαιρετικά περιορισμένες. Γι' αυτό το λόγο, όπως προεκτέθηκε και στην εισαγωγή, επεκτείνεται η έρευνα σε περιπτώσεις κατά τις οποίες ο ποινικός δικαστής, έχοντας ενώπιόν του μια διοικητική πράξη, μια πράξη της διοίκησης ή γενικότερα ένα οποιοδήποτε διοικητικό ζήτημα, προέβη σε ένα «έμμεσο» παρεμπόδιοντα έλεγχο αυτού, με την έννοια δηλαδή της εξέτασής, του χειρισμού αυτού για το σχηματισμό δικανικής πεποίθησης.

Πρώτα εξετάζονται αποφάσεις που αφορούν ρύπανση του περιβάλλοντος με την έννοια που δίνει ο νόμος 1650/1986, και έπειτα αποφάσεις που αφορούν τα δάση και την προστασία τους, βασική συνιστώσα της ευρύτερης προστασίας του περιβάλλοντος.

α) Ρύπανση του περιβάλλοντος

Με την υπ' αριθμόν 1680/1999 απόφαση του Αρείου Πάγου¹⁵⁵, αναιρέθηκε για έλλειψη αιτιολογίας, απόφαση δικαστηρίου ουσίας, σύμφωνα με την οποία διευθύνων σύμβουλος Α.Ε. κονσερβοποιείας φρούτων, κηρύχθηκε ένοχος για ρύπανση εκ προθέσεως του περιβάλλοντος, καθώς διοχέτευε λύματα από το εργοστάσιό του σε επιφανειακούς υδάτινους αποδέκτες. Το δικαστήριο οδηγήθηκε στην κρίση αυτή, **μετά από μετρήσεις υπαλλήλων της Διεύθυνσης Υγιεινής**, όπου τα ανώτατα όρια ρύπων, στη συγκεκριμένη περιοχή, λόγω της ρύπανσης του περιβάλλοντος εκ των ενεργειών της επιχείρησης του κατηγορουμένου, είχαν ξεπεραστεί. Ωστόσο η απόφαση **αναιρέθηκε**, διότι **δεν αναφερόταν ποιο διάταγμα, ή υπουργική ή νομαρχιακή απόφαση προέβλεπε τα ανώτατα όρια των ρύπων**. Η

¹⁵⁵ Ποινικά Χρονικά Ν, σ.740.

μη σαφής και συγκεκριμένη αναφορά από το δικαστήριο της ουσίας, της διοικητικής πράξης που καθορίζει τα επιτρεπόμενα όρια διοχετευόμενων αποβλήτων σε φυσικούς αποδέκτες, αποτελεί επίσης λόγω αναίρεσης, για έλλειψη αιτιολογίας, όπως περιγράφεται στην υπ' αριθμόν 631/1996 αρεοπαγίτικη απόφαση¹⁵⁶.

Αναιρέθηκε ακόμη απόφαση Τριμελούς Πλημμελειοδικείου, το οποίο δίκασε ως εφετείο, με την οποία καταδικάστηκαν οι υπεύθυνοι και οι διαχειριστές και ιδιοκτήτες επιχείρησης, για παράνομη αμμοληψία, κατάληψη δημοσίου κτήματος και ρύπανση του περιβάλλοντος, διότι δεν αναφερόταν, δεν εξέτασε έστω τυπικά δηλαδή το δικαστήριο, **την ατομική διοικητική πράξη, την απόφαση της τοπικής επιτροπής**, η οποία επέτρεπε την εξόρυξη και τους όρους που έθετε αυτή, σύμφωνα με υπουργική απόφαση και ποιούς δεν τήρησαν οι κατηγορούμενοι, **ούτε ανέφερε την πράξη με την οποία καθορίζονταν τα ανώτατα όρια των ρύπων και πώς καθορίστηκαν**¹⁵⁷.

Σε άλλη ωστόσο περίπτωση, κατά την οποία, αναιρεσιόντες ήταν ο διευθύνων σύμβουλος και πρόεδρος και ένα μέλος Δ.Σ. ανώνυμης εταιρίας επεξεργασίας ελαιοπυρήνα, καταδικάστηκαν από το δικαστήριο ουσίας για υποβάθμιση περιβάλλοντος, ενώ υπήρχαν **υπουργικές αποφάσεις με τις οποίες εγκρίθηκαν οι περιβαλλοντικοί όροι για τη λειτουργία του εργοστασίου και χωρίς να υπάρχει κάποια διοικητική πράξη των αρμοδίων αρχών, που να διαπιστώνει την παράβαση ή να επιβάλλει κάποια διοικητική κύρωση**. Το δικαστήριο **θεμελίωσε την κρίση του σε αισθητικά κυρίως κριτήρια** (οπτική ρύπανση από αναθυμιάσεις, δυσοσμία κλπ.). Ο Αρειος Πάγος, έκρινε ότι, υπήρχε η απαιτούμενη αιτιολογία στην απόφαση του δικαστηρίου¹⁵⁸.

Με μια προσεκτική ανάλυση των παραπάνω αποφάσεων, διαπιστώνουμε ότι η **λεπτομερής εξέταση διοικητικής πράξης από το ποινικό δικαστήριο, σε περιβαλλοντικά θέματα, αποτελεί ζήτημα εξέχουσας σημασίας για την τεκμηρίωση**

¹⁵⁶ Ποινική Δικαιοσύνη 2000, σ. 724.

¹⁵⁷ ΑΠ 1777/2003, σε Ποινικός Λόγος 2003, σ. 2007.

¹⁵⁸ ΑΠ 1521/2004, σε Ποινική Δικαιοσύνη 2005 (8) σ. 545.

της δικαστικής απόφασης. Ο δικαστής της ουσίας - ιδίως σε περιπτώσεις που η επελθούσα βλάβη στο περιβάλλον, δεν είναι πρόδηλη ούτε αυταπόδεικτη - όπως προκύπτει από το σκεπτικό των αρεοπαγιτικών αποφάσεων, προκειμένου η απόφασή του να είναι πλήρως αιτιολογημένη, δεν αρκεί να αναφέρει τη διοικητική πράξη που διαπιστώνει την υπέρβαση των εκάστοτε επιτρεπόμενων ορίων, αλλά πρέπει για να είναι η απόφαση που εκδίδει πλήρως αιτιολογημένη, να εξετάσει και την απόφαση του διοικητικού οργάνου, που καθορίζει εξ αρχής, τα επιτρεπόμενα όρια και να αποσαφηνίσει το πώς συνδέονται αυτές οι δύο πράξεις αιτιωδώς μεταξύ τους. Είναι σαφής η νομολογία που ακολουθεί ο Άρειος Πάγος, ενόψει του ότι, επιβάλλονται ποινές φυλακίσεως, που μπορεί μεν να μην εκτελούνται με την κυριολεκτική έννοια του όρου, ωστόσο ενέχουν ιδιαίτερη απαξία και τούτο διαφαίνεται από το ότι οι κατηγορούμενοι για μικρές ποινές συνήθως, εξαντλούν όλα τα ένδικα μέσα που τους παρέχει ο νόμος, όσο χρονοβόρο ή δαπανηρό κι αν είναι αυτό. Πρέπει συνεπώς η καταδικαστική απόφαση να είναι επαρκέστατα τεκμηριωμένη. **Αντίθετα**, αν η διαπίστωση της βλάβης που έχει επέλθει, προκύπτει ευχερώς, λόγω της έκτασης ή της έντασης αυτής, με βάση τις αντιλήψεις και την αισθητική του μέσου ανθρώπου και τούτο βέβαια τεκμηριώνεται στο σκεπτικό της απόφασης, η αναγκαιότητα της ύπαρξης και εξέτασης μιας διοικητικής πράξης, αποδυναμώνεται.

Σε άλλη απόφαση, την 1995/2002¹⁵⁹ ο Άρειος Πάγος έκρινε ότι, ορθώς το δικαστήριο της ουσίας, καταδίκασε το Δήμαρχο και τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου, για εκ προθέσεως ρύπανση του περιβάλλοντος, με την κατασκευή πλαστικού αγωγού, ο οποίος κατέληγε και διοχέτευε απόβλητα σε ποτάμι και που συνδέθηκε για το σκοπό αυτό με το παλιό και ήδη κορεσμένο σύστημα αποβλήτων. Το ενδιαφέρον εδώ είναι ότι, το δικαστήριο της ουσίας είπε ότι, **με αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου εγκρίθηκαν πράξεις αιτούντων δημοτών για σύνδεση τους με το παλιό και κορεσμένο σύστημα, εν γνώσει των ότι, αυτό δεν επαρκεί για να καλύψει τις ανάγκες της πόλης και δημιουργούσε κίνδυνο για το περιβάλλον.**

¹⁵⁹ Ποινική Δικαιοσύνη 2003 (6), σ.459

Έκρινε δηλαδή, εξετάζοντας παρεμπιπτόντως ατομικές διοικητικές πράξεις, ότι κακώς εκδόθηκαν, καθώς στην ουσία αποτέλεσαν τη γενεσιουργό αιτία της ρύπανσης, χωρίς όμως να τις ακυρώσει. Απλώς αποτέλεσαν τη βάση, για την κατάγνωση της ενοχής των κατηγορουμένων.

Πολύ σημαντική και ενδεικτική παράλληλα της στάσης που μπορεί να πάρει κάποιος στο δίλημμα **προστασία περιβάλλοντος ή ανάπτυξη**, είναι η απόφαση (σε βούλευμα) 147/1997 του Συμβουλίου Πλημμελειοδικών Τρικάλων¹⁶⁰, στο στάδιο δηλαδή που κρίνεται, αν πρέπει να παραπεμφθούν στο ακροατήριο ή όχι οι κατηγορούμενοι. Ωστόσο για την κατανόηση του ζητήματος, απαραίτητη, είναι μια συνοπτική αναφορά στα πραγματικά περιστατικά:

Πριν δημοσιευθεί ο νόμος 1650/1986, αποφασίστηκε να γίνουν κάποια σημαντικά έργα στη Θεσσαλία (εκτροπή του Αχελώου στον Πηνειό και κατασκευή φραγμάτων και με αντίστοιχους ταμιευτήρες και σταθμούς παραγωγικής ενέργειας). Κατόπιν άδειας των αρμοδίων διοικητικών οργάνων, η ΔΕΗ άρχισε το 1985 να εκτελεί έργα μεγάλης δαπάνης για την επίτευξη του παραπάνω σκοπού και ανέθεσε σε τεχνικές εταιρίες και κοινοπραξίες τεχνικών εταιριών, μετά από δημοπρασία, την κατασκευή αυτών. Μετά την έκδοση της κοινής υπουργικής απόφασης 69269/5387/1990¹⁶¹, η ΔΕΗ υπέβαλλε στις 22.3.1991 Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων για τα φράγματα και τους ταμιευτήρες και στις 2.9.1991 αντίστοιχη για

¹⁶⁰ Νόμος και Φύση 1998, σ.373.

¹⁶¹ Η απόφαση αυτή είχε ως αντικείμενο «την κατάταξη έργων και δραστηριοτήτων σε κατηγορίες, το περιεχόμενο της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ), τον καθορισμό περιεχομένου των Ειδικών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, και άλλα συναφή ζητήματα του ν.1650/1986» και σκοπό μεταξύ άλλων είχε να εναρμονίσει και να προσαρμόσει την εθνική νομοθεσία προς διατάξεις της Οδηγίας 85/337 του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L.175, 5.7. 1985, σ.40-48) για την «εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον». Για τους υπόλοιπους σκοπούς της υπουργικής απόφασης και γενικότερη ανάλυση και κριτική αυτής, βλ. Γιώργου Παπαδημητρίου, *Οι Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων κατά την Οδηγία 85/337/ΕΟΚ. Ένα παράδειγμα στρεβλής προσαρμογής του ελληνικού προς το κοινοτικό δίκαιο*, σε Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου 1992, σ.243 επ.

τις εργασίες εκτροπής, οι οποίες εγκρίθηκαν με τις κοινές Υ.Α 16058/1991, 61414/1992 αντίστοιχα. Ωστόσο κατόπιν αιτήσεων ακύρωσης, που έκαναν τρεις εταιρίες με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος, το ΣτΕ, εκδίδοντας τις 2759/1994 και 2760/1994 ακύρωσε τις παραπάνω αποφάσεις, με κύρια σκέψη ότι έπρεπε να συνταχθεί μία συνολική Μ.Π.Ε. όπου θα συνεκτιμώνται οι επί μέρους συνέπειες. Αντίγραφα αυτών, μαζί με **παραγγελία για διακοπή των εργασιών, επιδόθηκαν στους κατηγορούμενους** (διευθύνοντες συμβούλους, προέδρους των Δ.Σ. των εταιριών, υπεύθυνους κοινοπραξιών). **Ωστόσο διακοπή δεν έλαβε χώρα**, ούτε ανάκληση των αδειών με τις οποίες επιτράπηκε στη ΔΕΗ η εκτέλεση των έργων. Κατόπιν, οι παραπάνω **περιβαλλοντικές εταιρίες κατέθεσαν μήνυση**, για παράβαση καθήκοντος του γενικού διευθυντή και υπαλλήλων της ΔΕΗ και υποβάθμιση περιβάλλοντος και αποψίλωση δασικών εκτάσεων, κατά των υπευθύνων των εταιριών. Η ΔΕΗ υπέβαλλε συνολική Μ.Π.Ε., η οποία εγκρίθηκε με την κοινή Υ.Α. 23721/15.12.1995 και κατά της οποίας ασκήθηκε επίσης αίτηση ακύρωσης¹⁶².

Το Συμβούλιο αποδεχόμενο την πρόταση του Εισαγγελέα, **δέχθηκε ότι η ακύρωση από το ΣτΕ**, πράξεων έγκρισης περιβαλλοντικών όρων για έργα υδροηλεκτρικά και εκτροπής των υδάτων του ποταμού Αχελώου πραγματοποιούμενα από τη ΔΕΗ, **δημιουργούσε υποχρέωση των διοικητικών οργάνων να ανακαλέσουν τις άδειες που είχαν χορηγηθεί για την πραγματοποίηση των έργων αυτών, όχι όμως και υποχρέωση της ΔΕΗ να διακόψει την εκτέλεση των έργων**, αφού αυτές βασίζονταν σε αντίστοιχες άδειες των αρμόδιων κυβερνητικών οργάνων και έτσι δε στοιχειοθετείτο η κατηγορία της παράβασης καθήκοντος. Το Συμβούλιο, αναλύοντας τις απόφασεις του ΣτΕ, που ακύρωσαν τις εγκρίσεις περιβαλλοντικών όρων, **κατέληξε στο ότι αυτές ακυρώθηκαν, όχι γιατί κρίθηκαν ανεπαρκείς οι περιβαλλοντικοί όροι, αλλά γιατί δεν αρκούν οι μελέτες για κάθε επί μέρους έργο**, σε ένα τόσο πολύπλοκο έργο και δέχθηκε περαιτέρω ότι από κανένα στοιχείο

¹⁶² Για την οποία, κατά τη διάσκεψη του Συμβουλίου Πλημμελειοδικών δεν είχε εκδοθεί ακόμη απόφαση.

δεν προέκυψε ότι κατά την εκτέλεση των έργων παραβιάστηκαν οι περιβαλλοντικοί όροι τόσο των καταργηθέντων, όσο και της εν ισχύ ευρισκομένης κοινής Υ.Α.

Ωστόσο, μια προσεκτικότερη προσέγγιση **της εξέτασης** της κατηγορίας από μέρους του Συμβουλίου, **για παραβίαση του άρθρου 28 παρ.1 του ν.1650/1986** και συγκεκριμένα για ρύπανση ή υποβάθμιση του περιβάλλοντος, **καθώς ασκείτο συγκεκριμένη δραστηριότητα, χωρίς να βρίσκονται σε ισχύ οι εγκρίσεις των περιβαλλοντικών όρων**, αναδεικνύει ενδιαφέροντα ζητήματα. Τούτο διότι το Συμβούλιο δέχτηκε ότι, για το διάστημα που υφίσταντο οι εγκρίσεις περιβαλλοντικών όρων, οι όροι τους **δεν παραβιάστηκαν από μέρους της ΔΕΗ**, παρόλο που προηγουμένως είχε δεχθεί ότι *«από την εκτέλεση των υδροηλεκτρικών έργων εκ μέρους της ΔΕΗ στη Μεσοχώρα, πράγματι επήλθε μεταβολή και αλλοίωση στο τοπίο και φυσικό περιβάλλον της περιοχής...αλλά με την περάτωση και λειτουργία των έργων...θα προκύψει όφελος τόσο για τους κατοίκους όσο και για την εθνική οικονομία...»*. Για το δε διάστημα που συνεχίστηκαν οι εργασίες χωρίς να υπάρχει καμία ενεργή έγκριση περιβαλλοντικών όρων (7.10.1994-15.12.1995), δέχθηκε ότι *«... το μεγαλύτερο μέρος του έργου είχε τελειώσει και «όποια αλλοίωση ήταν να υποστεί το περιβάλλον είχε ήδη συντελεστεί κατά το μεγαλύτερο μέρος»*. Περαιτέρω δέχθηκε ότι, η παύση στο σημείο εκείνο του έργου προϋπολογισμού πολλών δις δραχμών, θα επέφερε τεράστιες οικονομικές συνέπειες στην εθνική οικονομία. Δέχθηκε δηλαδή ρητά, κατάσταση ανάγκης για τα όργανα της ΔΕΗ που αποκλείει το άδικο. Για την κατηγορία της αποψίλωσης δασών δέχθηκε, ότι αυτή έγινε κατόπιν αδειών του Νομάρχη και συνεπώς δε στοιχειοθετείται αδίκημα.

Ο προβληματισμός συνεπώς που αναφέρεται αφορά την «ελευθερία κινήσεων» του ποινικού δικαστή, όταν υπάρχει έγκριση μελέτης περιβαλλοντικών όρων, πολλώ δε μάλλον ακύρωση αυτών. Στην υπόθεση που εξέτασε το Συμβούλιο Πλημμελειοδικών, υπήρξε σαφής και μη αμφισβητούμενη παραβίαση της απόφασης του ΣτΕ (ακύρωσης της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων), ανεξάρτητα από την αιτιολογία που αυτό έδωσε. Ωστόσο, ενόψει της αδήριτης ανάγκης να προστατευθεί

και να προαχθεί η εθνική οικονομία και μάλλον σε αντίθεση με αυτά που αναφέρθηκαν στο Β Κεφάλαιο της εργασίας για τη δεσμευτικότητα των αποφάσεων του ΣτΕ, κρίθηκε ότι δεν υφίστατο αδίκημα.

Η υπ' αριθμόν 126/2003 απόφαση του Αρείου Πάγου¹⁶³, μολονότι δεν αναφέρεται στη ρύπανση με την έννοια που αναφέρει ο ν.1650/1986, αλλά στην ηχορύπανση, κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί διότι αποτελεί χαρακτηριστική περίπτωση παρεμπόδισης ελέγχου διοικητικής πράξης. Σύμφωνα με το ιστορικό, αστυνομικοί του Α.Τ. Αγίου Νικολάου και του Α.Σ. Νέου Μαρμαρά Χαλκιδικής, συνέταξαν φύλλο ελέγχου θορύβου, με το οποίο διαπιστώθηκε παραβίαση ηχητικής στάθμης καταστήματος και καταδικάστηκε ο αναιρεσείων σε φυλάκιση 20 ημερών από το Μονομελές Πλημμελειοδικείο Πολυγύρου. **Πρότεινε δε στο ακροατήριο, με αυτοτελή ισχυρισμό την αναρμοδιότητα του εκδόσαντος την πράξη διοικητικού οργάνου.** Το δικαστήριο της ουσίας αν και απέρριψε τον ισχυρισμό για τυπικούς λόγους (ως πράξη της προδικασίας έπρεπε να προταθεί πριν την παραπομπή του κατηγορουμένου στο ακροατήριο), τον εξέτασε και στην ουσία του και με λυσιτελή εξέταση του ΑΝ 2520/1940 περί υγειονομικών διατάξεων, απέρριψε τον ισχυρισμό περί αναρμοδιότητας του διοικητικού οργάνου, **καταλήγοντας, ότι τα αστυνομικά όργανα ήταν αρμόδια να προβούν στη συγκεκριμένη ενέργεια.** Ο ΑΠ, επιβεβαίωσε την εμπειριστατωμένη αιτιολογία της απόφασης.

β) Προστασία δασών, δασικών εκτάσεων

Η έρευνα της νομολογίας επεκτείνεται και στα δάση, κατ' αρχήν διότι η προστασία του περιβάλλοντος, περιλαμβάνει και την προστασία των δασών και δασικών εκτάσεων από εκχερσώσεις, καταπατήσεις, καταλήψεις και κάθε είδους βλαπτικής επέμβασης σε αυτά και έπειτα διότι οι αποφάσεις των ποινικών δικαστηρίων για το συγκεκριμένο ζήτημα αντιμετωπίζοντας συχνότατα διοικητικά ζητήματα, βοηθούν την έρευνά μας. Ο νόμος για την προστασία των δασών και

¹⁶³ Ποινικός Λόγος 2003, σ.170

δασικών εκτάσεων είναι ο 998/1979, ο οποίος προϋπήρχε του ν. 1650/1986. Η αναλυτική παρουσίαση αυτού θα μας έθετε εκτός των ορίων της παρούσης εργασίας, ενδεχομένως και να υπάρχει ο κίνδυνος επανάληψης, καθώς τα βασικά σημεία των ποινικών και διοικητικών κυρώσεων και των διοικητικών πράξεων εν γένει, που επιστρατεύονται για την προστασία του περιβάλλοντος, έχουν αναφερθεί. Θα αποτελέσει απλώς η νομολογία επ'αυτού, μία χρήσιμη βάση για κάποιες παρατηρήσεις. Αυτό που ενδιαφέρει κυρίως είναι οι κυρώσεις που αυτός προβλέπει, στ άρθρα 68 ως 71. Οι ποινικές κυρώσεις συνίστανται κυρίως σε ποινές φυλάκισης και χρηματικές ποινές, οι δε διοικητικές σε πρόστιμα, κατεδαφίσεις, ανάκληση αδειών λειτουργίας επιχείρησης..

Μία χαρακτηριστική απόφαση της ανεξαρτησίας της ποινικής διαδικασίας απέναντι στα ζητήματα διοικητικής φύσης και της κρίσης των λοιπών δικαστηρίων υπ' αυτών, είναι η 510/2002 απόφαση του Αρείου Πάγου¹⁶⁴. Όπως προκύπτει από το ιστορικό της αγωγής, η κατηγορούμενη για εκχέρσωση ιδιωτικής δασικής έκτασης για ανεπίτρεπτη μεταβολή χρήσης αυτής με την ανέγερση κτίσματος και την κατασκευή αυθαιρέτου (ήτοι χωρίς άδεια της αρχής), καταδικάσθηκε σε συνολική ποινή φυλάκισης 1 έτους και 7 μηνών και χρηματική ποινή. **Το δικαστήριο ουσίας, ενώ είχε με προηγούμενη απόφασή του, χορηγήσει αναβολή προκειμένου να εκδοθεί απόφαση του ΣτΕ επί εφέσεως της κατηγορουμένης σε απόφαση του ΔΠρΑθ, όπου είχε απορριφθεί προσφυγή της κατά αποφάσεως του Γραμματέα της Περιφέρειας για κατεδάφιση του κτίσματος, ανακάλεσε την απόφαση του αυτή και εκδίκασε την υπόθεση.** Ο Άρειος Πάγος επιδοκίμασε την απόφαση αυτή, καθώς έκρινε ότι δεν υπήρξε υπέρβαση εξουσίας, ώστε να δικαιολογείται λόγος αναίρεσης.

Ενδιαφέρον ερώτημα, ανακύπτει από την ακόλουθη απόφαση του Αρείου Πάγου¹⁶⁵. Αποσαφηνίζεται ότι η αξιόποινη πράξη της εκχέρσωσης ή καλλιέργειας έκτασης που έχει κηρυχθεί ως αναδασωτέα, συρρέει αληθινά με την αξιόποινη πράξη

¹⁶⁴ Ποινικός Λόγος 2002, σ.616

¹⁶⁵ ΑΠ 1590/2000, σε Ποινική Δικαιοσύνη 2001, σ.335.

της καταπάτηση δημόσιας δασικής έκτασης και δεν απορροφάται από την τελευταία, διότι η μία δεν αποτελεί συστατικό στοιχείο ή επιβαρυντική περίπτωση της άλλης. Περαιτέρω, **η ανυπαρξία διοικητικής πράξης** (του δασάρχη) που χαρακτηρίζει μία έκταση ως δημόσια δασική, **δεν κωλύει την κατ'άρθρο 43 ΚΠΔ από τον Εισαγγελέα, κατόπιν μήνυσης ή αναφοράς άσκηση ποινικής δίωξης**, διότι ως δασική χαρακτηρίζεται από το νόμο, οποιαδήποτε έκταση που καλύπτεται από πενιχρή ή αραιή βλάστηση. **Ερωτάται όμως: αν υπάρχει πράξη του δασάρχη που κρίνει αντίθετα από το νόμο**, δεδομένου ότι όπως βλέπουμε κυρίως πραγματολογικά στοιχεία (βλάστηση κλπ) καθιστούν δασική την έκταση, **μπορεί να αποστεί ο εισαγγελέας απ' αυτή; Αν ακόμη, δικαστική απόφαση** δικαιώνει «τον κατηγορούμενο» **τι γίνεται;** Μερικές απαντήσεις δίνει και η επόμενη απόφαση.

Η σχέση δικαστικών αποφάσεων αφενός, που κρίνοντας την κυριότητα επίδικων εκτάσεων, *αποφαίνονται παρεμπιπτόντως και για το χαρακτήρα της έκτασης ως δασικής ή όχι, με διοικητικές πράξεις* αφετέρου, εξετάζεται στην υπ' αριθμόν 1914/2001 απόφαση (σε Συμβούλιο) του Αρείου Πάγου.¹⁶⁶ Έτσι, ορθώς κατά τον ΑΠ, δεν παρέπεμψε το Συμβούλιο Εφετών, να δικασθούν για παράβαση καθήκοντος, δασολόγος, δασάρχης και ΓΓ Περιφέρειας, οι οποίοι υπακούοντας σε εγκύκλιο του Υπουργείου Γεωργίας¹⁶⁷, κήρυξαν δασική έκταση, η οποία εκχερσώθηκε από τους αναιρεσιόντες, αναδασωτέα, παρόλο που οι τελευταίοι, είχαν αναγνωριστεί αμετάκλητα από πολιτικά δικαστήρια, ως συγκύριοι αυτής της έκτασης.

Στο ίδιο περίπου πνεύμα ο Άρειος Πάγος έκρινε ότι, ορθώς το **Τριμελές Πλημμελειοδικείο**, που εκδίκαζε κατηγορία για παράνομη κατάληψη δημοσίου δασικού κτήματος, **δεν ανέβαλλε την πρόοδο της δίκης για το λόγο ότι εκκρεμούσε αναγνωριστική αγωγή κυριότητας στα πολιτικά δικαστήρια** και καταδίκασε την κατηγορούμενη. Θεώρησε ότι, **ήταν ζήτημα το οποίο μπορεί κατά**

¹⁶⁶ Ποινική Δικαιοσύνη 2002, σ.444.

¹⁶⁷ Η οποία όριζε ότι ο δασάρχης εφόσον έχει απόλυτα τεκμηριωμένα στοιχεία, έχει υποχρέωση να χαρακτηρίσει την έκταση δάσος ή δασική έκταση.

το α.60 παρ.1 Κ.Π.Δ. να κριθεί παρεμπιπτόντως από το ποινικό δικαστήριο¹⁶⁸. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, είχε ήδη διατυπώσει ότι¹⁶⁹, το Ειρηνοδικείο και σε δεύτερο βαθμό το Πρωτοδικείο **έχουν αρμοδιότητα μόνο για την επίλυση αμφισβητήσεων ως προς την ύπαρξη ιδιωτικών δικαιωμάτων σε ακίνητα**. Ως προς την επίλυση αμφισβητήσεων που αφορούν στην κρίση περί του δασικού ή μη χαρακτήρα των ακινήτων αυτών, μόνο παρεμπίπτουσα κρίση μπορούν να εκφέρουν, από την οποία δεν προκύπτει δεδικασμένο που να δεσμεύει τις διοικητικές αρχές. Με άλλη απόφασή του¹⁷⁰, κρίθηκε επιπλέον, ότι ακόμη και η αθωωτική απόφασή του Πλημμελειοδικείου για την καταπάτηση δημόσιας δασικής έκτασης, δεν κλονίζει την κρίση της διοίκησης και ότι αρμόδιος να αποφανθεί είναι ο ακυρωτικός δικαστής, εξαίρεση δε υφίσταται, αν τα πολιτικά ή ποινικά δικαστήρια βεβαιώνουν την ύπαρξη πραγματικών περιστατικών ικανών να κλονίσουν το αιτιολογικό έρεισμα της σχετικής διοικητικής κρίσης.

Η απόφαση 2543/1998 του Τριμελούς Εφετείου Κακουργημάτων Αθηνών¹⁷¹ παρουσιάζει ενδιαφέρον, διότι αναδεικνύει **πως μια ατομική διοικητική πράξη, μπορεί προβαλλόμενη ως μέσο άμυνας από τον κατηγορούμενο, να τον απαλλάξει**, λόγω ακριβώς των χαρακτηριστικών της εκείνων, που αναλύθηκαν στο Α Μέρος. Στη συγκεκριμένη περίπτωση ο δικαιούχος του κατηγορουμένου, έλαβε διοικητική πράξη η οποία πιστοποιούσε ότι, συγκεκριμένη έκταση δεν αποτελεί δάσος ή δασική έκταση και κατόπιν αυτής εκδόθηκε άδεια για τοποθέτηση λυομένου. Ο αγοραστής αυτής της έκτασης, καλόπιστος ων, προέβη σε μπάζωμα του επικλινούς εδάφους για να στήσει το λυόμενό του. Ωστόσο, τελικά η έκταση αυτή αποτελούσε δασική έκταση και είχε μάλιστα κηρυχθεί αναδασωτέα! Το δικαστήριο έκρινε - και ορθώς - ότι ο κατηγορούμενος βρισκόταν σε συγγνωστή πλάνη και αθώωσε τον κατηγορούμενο. Στην ουσία, εδώ είχαμε μία **σύγκρουση: της εύλογης εμπιστοσύνης**

¹⁶⁸ ΑΠ 1013/1998, σε www.dsnet.gr ή και Ποινικά Χρονικά 1999, σ.569.

¹⁶⁹ ΣτΕ 1151/1977 σε www.dsnet.gr ή και Διοικητική Δίκη 1997, σ.892.

¹⁷⁰ ΣτΕ 255/1997 σε www.dsnet.gr.

¹⁷¹ Ποινική Δικαιοσύνη 1999, σ. 451.

του ιδιώτη στις πράξεις της διοίκησης από τη μια και την προστασία του περιβάλλοντος, μέσω της διαφύλαξης των δασών από την άλλη. Το δικαστήριο δεν μπόρεσε στη διαδικασία να εξετάσει, ποια διοικητική πράξη ήταν σωστή. Αυτή που δεν χαρακτήριζε ως δάσος ή δασική έκταση το επίδικο κτήμα ή εκείνη που το χαρακτήριζε ως δασική και αναδασωτέα; Εδώ, **τα δικαιώματα που είχαν απορρεύσει για τον ιδιώτη από τη διοικητική πράξη ήταν τόσο ισχυρά, ώστε η ανατροπή τους, πολλώ δε μάλλον η καταδίκη του κατηγορουμένου, να αντίκειται στην ίδια την έννομη τάξη και την ασφάλεια δικαίου, τα θεμέλια δηλαδή του τεκμηρίου της νομιμότητας.**

Σε απόφαση του Συμβουλίου Εφετών Πειραιά (βούλευμα), διαπιστώνουμε πως ο εισαγγελέας, προκειμένου να αποφανθεί για την κατηγορία ή όχι απιστίας περί την υπηρεσία, **εξετάζει την έκταση της αρμοδιότητας ενός διοικητικού οργάνου.** Το όλο ζήτημα ανέκυπτε από το άρθρο 114 του ν. 1892/1990 (παρ.5 κυρίως), που όριζε ότι απαγορεύεται η ανέγερση κτισμάτων σε δημόσια ή ιδιωτικά δάση και δημόσιες ή ιδιωτικές εκτάσεις, που καταστράφηκαν από πυρκαγιά, μέχρι να κηρυχθούν αναδασωτέα ή είχαν ήδη κηρυχθεί αναδασωτέα. Αυτά έπρεπε να κατεδαφιστούν και ο δασάρχης μέχρι να γίνει αυτό επέβαλλε ειδική αποζημίωση ανά τρίμηνο. Το ερώτημα ήταν αν μπορούσε να εφαρμοστεί και αυτή η διάταξη αναλογικά και για τα δάση ή δασικές εκτάσεις που καταστράφηκαν από άλλη, πλην πυρκαγιάς αιτία, οπότε και ο δασάρχης είχε διαπράξει το έγκλημα της απιστίας, καθώς δεν είχε επιβάλλει την ειδική αποζημίωση. Το Συμβούλιο δέχθηκε ότι, **αναλογική εφαρμογή, δεν είναι δυνατή, λόγω του εξαιρετικού χαρακτήρα των διατάξεων και των συνεπειών που συνεπάγονται, οπότε και θα πρέπει να ερμηνεύονται και στενά, αφού στο κράτος δικαίου η κατ' αναλογία εφαρμογή επαχθούς για το διοικούμενο νομικού κανόνος δεν επιτρέπεται γενικά, και μάλιστα όταν δια της αναλογίας, ζητείται να δικαιωθεί επέμβαση της διοικήσεως στην περιουσία του διοικούμενου.** Τούτο κατά το Συμβούλιο, ενισχύεται και βάσει των άρθρων 70 παρ.1, 71 παρ.1,2 του ν.998/1979 ,σε συνδυασμό με το α.114 του ν.1892/1990. Το άρθρο 71 του ν.998/1979, δεν προβλέπει

καμία ποινική και διοικητική κύρωση, για κτίσματα και εγκαταστάσεις που έχουν ανεγερθεί ή ανεγείρονται επί ήδη κηρυχθεισών αναδασωτέων εκτάσεων, που κηρύχθηκαν ως τέτοιες όχι λόγω καταστροφής της δασικής βλάστησης από πυρκαγιά αλλά από οποιαδήποτε άλλη αιτία¹⁷².

Στην απόφαση 27933/1994 του Μονομελούς Πλημμελειοδικείου Αθηνών, όπου κατηγορούμενοι ήταν Πρόεδρος, Αντιπρόεδρος και μέλη Δ.Σ. λατομικής επιχείρησης για άρνηση ή παράλειψη τους να αποκαταστήσουν την προκληθείσα ζημία στο δάσος ή δασική έκταση με την εφαρμογή προγράμματος αναδάσωσης, που εγκρίνεται από τη Δασική Αρχή ή να εκπληρώσουν σε περίπτωση δυσχέρειας εναλλακτική αναδάσωση σε άλλη περιοχή προσδιοριζόμενη από τη Δασική Αρχή, η **παράλειψη στην ουσία νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας (έκδοση άδειας επέμβασης), και ο παρεμπίπτων έλεγχος αυτής, οδηγεί στην αθώωση των κατηγορουμένων.**

Στη συγκεκριμένη περίπτωση, οι κατηγορούμενοι που λειτουργούσαν νομίμως λατομική επιχείρηση από εκατονταετία, 5 περίπου έτη μετά την έκδοση του ν.998/1979 -χωρίς ωστόσο να είναι υπαίτιοι αυτοί για την καθυστέρηση, αλλά η σύγκυση των αρμοδίων αρχών ενόψει των νέων νομοθετημάτων- και προκειμένου να συμμορφωθούν με τις διατάξεις του νόμου αυτού, υπέβαλλαν όλα τα απαιτούμενα δικαιολογητικά προκειμένου να τους χορηγηθεί άδεια επέμβασης για αποκατάσταση της ζημίας, αφού είχαν προηγουμένως προβεί σε μελέτη επιπτώσεων και αποκατάστασης του περιβάλλοντος. Ωστόσο, όπως δέχθηκε το δικαστήριο, «η **Διοίκηση αναιτιολόγητα μέχρι σήμερα αδρανεί και χωρίς να έχει απορρίψει τα δικαιολογητικά των κατηγορουμένων και τις υποβληθείσες μελέτες τους δεν χορηγεί την αιτούμενη άδεια επέμβασης**» και αθώωσε τους κατηγορούμενους.¹⁷³

¹⁷² ΣυμβΕφΠειρ 149/2004, σε Ποινική Δικαιοσύνη 2004, σ.666.

¹⁷³ Βλ και το σχόλιο που ακολουθεί του Δ.Σπυράκου ο οποίος παρατηρεί ότι «δεν ποινικοποιείται μια προσβολή κλασσικού τύπου διότι αυτή έχει προηγηθεί – η βλάβη του περιβάλλοντος- αλλά η **παράβαση μιας διοικητικά προσδιοριζόμενης υποχρέωσης** για αναδάσωση ή καταβολή αντίστοιχων δαπανών ως αποκατάσταση της ζημίας, που προκλήθηκε από την

V. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Συνοψίζοντας τα όσα εκτέθηκαν παραπάνω θα μπορούσαν να διατυπωθούν επιγραμματικά τα εξής:

Το ποινικό δικαστήριο μπορεί και αυτεπαγγέλτως, αλλά συνήθως μετά από μετά από προβολή του σχετικού ισχυρισμού εκ των κατηγορουμένων, να εξετάσει παρεμπιπτόντως μια ατομική διοικητική πράξη ή ακόμη και μια πράξη της διοίκησης. Το αποτέλεσμα αυτής της εξέτασης δεν είναι μονοδιάστατο. Έτσι:

- Μπορεί οι κατηγορούμενοι να προβάλλουν την πλημμέλειά της, προκειμένου να αθωωθούν, ωστόσο το δικαστήριο αφού εξετάσει την πράξη να απορρίψει τον ισχυρισμό τους και να τους καταδικάσει.
- Η παράλειψη περαιτέρω οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας της διοίκησης, καταλήγει μετά από διάγνωσή της από τον ποινικό δικαστή σε αθώωση του κατηγορουμένου.
- Σε περιπτώσεις κατά τις οποίες, τα αποδεικτικά στοιχεία της υποβάθμισης του περιβάλλοντος είναι αδύναμα, η εξέταση των διοικητικών πράξεων ή των πράξεων της διοίκησης, με την τεχνική κρίση που εμπεριέχουν, κρίνεται απαραίτητη για την θεμελίωση της ενοχής και την πληρότητα της αιτιολογίας.
- Περαιτέρω, όταν η περιβαλλοντική βλάβη, καθίσταται αναγκαίο κακό και παρόλο που οι πλημμέλειες των διοικητικών πράξεων διαγιγνώσκονται, από διοικητικά δικαστήρια αίροντας έτσι την ισχύ τους, ενόψει της αδήριτης ανάγκης προαγωγής της εθνικής οικονομίας, η νομική βάση για την αθώωση των κατηγορουμένων ευρίσκεται.
- Αν επίσης από μία διοικητική πράξη, η οποία εκδόθηκε εσφαλμένα, για διάφορους λόγους από τη διοίκηση και ο κατηγορούμενος στήριξε

εκμετάλλευση δασικής έκτασης. Το κρίσιμο στοιχείο είναι η παραβίαση του διοικητικού κανόνα που καθορίζει την υποχρέωση. Αν...η Διοίκηση δεν έδωσε άδεια...δεν μπορεί να γίνει λόγος για αδίκημα».

δικαιώματα επ' αυτής και των οποίων η ανατροπή θα επέφερε σημαντικότερη βλάβη στον ιδιώτη, η εύλογη εμπιστοσύνη του, υπερισχύει της ανάγκης να προστατευθεί το περιβάλλον.

- Από τις περιπτώσεις που το ποινικό δικαστήριο δεν ανέμεινε την **απόφαση πολιτικού ή διοικητικού δικαστηρίου** για ζήτημα διοικητικής φύσης και το έκρινε το ίδιο παρεμπιπτόντως, συνάγεται η αυτοτέλεια των δύο διαδικασιών και η μη δέσμευση του ποινικού δικαστή.

Κάθε περίπτωση, όπως προκύπτει, βλάβης του περιβάλλοντος είναι ξεχωριστή και κάθε διοικητική πράξη ή οποιοδήποτε διοικητικό ζήτημα, όπου υπάρχει, καταλαμβάνει και διαφορετική θέση, γι' αυτό και ένας γενικός κανόνας θα κινδύνευε να είναι αυθαίρετος. Ο δικαστής κρίνει περιπτωσιολογικά, με βάση πάντα δικανικούς κανόνες και τη συνείδησή του και έτσι επιβάλλεται. Έπειτα από την ανάγνωση πολλών αποφάσεων ποινικών κυρίως αλλά και άλλων δικαστηρίων, θεωρώ ότι, η αξία του περιβάλλοντος και ο κίνδυνος που διατρέχει έχει γίνει αντιληπτός από τα δικαιοδοτικά όργανα και αποφασίζουν προς την κατεύθυνση αυτή, χωρίς αυθαιρεσίες, αν και φυσικά πάντα υπάρχει και η περίπτωση σφάλματος. Το αν το νομοθετικό πλαίσιο πάσχει, αυτό είναι ένα άλλο ζήτημα.

Το σημαντικό τέλος είναι ότι, στην προσπάθεια να δοθούν απαντήσεις στο κέντρικό μας θέμα, τον παρεμπιπτόντα έλεγχο των διοικητικών πράξεων από τον ποινικό δικαστή στο δίκαιο του περιβάλλοντος, πέραν των όποιων διαπιστώσεων, δημιουργήθηκαν και πολλά ερωτήματα, αφετηρία ενδεχομένως για παραπέρα έρευνα και προβληματισμό. Τι γίνεται για παράδειγμα με τη συρροή διοικητικών και ποινικών κυρώσεων; στις περιπτώσεις βλάβης του περιβάλλοντος; Είναι θεμιτό και σύμφωνο προς το αίσθημα δικαίου, να επιβάλλεται χρηματική ποινή από ένα ποινικό δικαστήριο και παράλληλα ένα διοικητικό πρόστιμο; Μία προσφυγή στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, αν δεν έχει συμβεί ήδη, πώς θα κρινόταν; Συντρέχει άραγε, περίπτωση εφαρμογής του non bis in idem; Περαιτέρω, μπορεί η αρχή της ηθικής απόδειξης να χρησιμεύσει για τον ποινικό δικαστή, ως το μέσο, για

την υπέρβαση του ορίου που τίθεται από τη θεωρία των τύπων και των προϋποθέσεων, στην έκταση του ελέγχου της διοικητικής πράξης; Μήπως η ποινική ευθύνη των νομικών προσώπων, παρόλα τα δογματικά προβλήματα που επισύρει θα συνέδραμε αποφασιστικά στη λύση του προβλήματος;

Αν γίνει συνείδηση ότι είναι υποχρέωση όλων, με όποια συμβολή ο καθένας μπορεί να έχει, να διαφυλαχθεί το ύψιστο αυτό αγαθό του περιβάλλοντος, ώστε και οι επόμενες γενεές να μπορούν να έχουν ποιότητα ζωής αντίστοιχη με αυτή, που ενδεχομένως εμείς να μην έχουμε, αλλά προσπαθούμε πλέον να αποκτήσουμε και προσδοκούμε, θεωρώ ότι πολλά θέματα, νομικά, τεχνικά, οικονομικά, πολιτικά, που κωλύουν με κάποιο τρόπο την προστασία του περιβάλλοντος, θα τύχουν της δέουσας μεταχείρισης και γιατί όχι, θα επιλυθούν!

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

I. ΒΙΒΛΙΑ

Αλεξιάδης Στέργιος, *Η ποινική προστασία του περιβάλλοντος ως πρόβλημα αντεγκληματικής πολιτικής*, Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1981

Ανδρέου Φίλιππος, *Η πολιτική αγωγή στην ποινική δίκη*, 1998

Βεγλερής Φαίδων, *Ο δικαστικός έλεγχος της διοικήσεως*, 1946, ανάτ. Α.Σάκκουλας 1987

Βουγιούκας Κωνσταντίνος, *Ποινικό Δικονομικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 1984

Διάγραμμα Σχεδίου Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, Ανατύπωση Ιούνιος 1967, Εν Αθήναις, Εκ του Εθνικού Τυπογραφείου

Δαγτόγλου Π.Δ., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1997

Δαγτόγλου Π.Δ. – Ευστρατίου Μ.Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Αντ.Ν.Σάκκουλας 2004

Ζησιάδης Β.Ιωάννης, *Ποινική Δικονομία*, 3^η έκδοση, Π.Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη-Αθήνα 1976

Ιακώβου Δημήτριος, *Η πολιτική αγωγή εις την ποινικήν δίκην*, Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1997

Καράκωστας Κ.Ιωάννης, *Περιβάλλον και Δίκαιο*, Αντ.Ν.Σάκκουλα 2006

Καρράς Αργύριος, *Ποινική Δικονομία*, Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1998

Κεραμεύς Κ., *Αστικό Δικονομικό Δίκαιο*, Β Έκδοση, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 1983

Κονταξής Κ. Αθανάσιος, *Κώδικας Ποινικής Δικονομίας*, Δ Έκδοση, Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2006

Κορκόβελος Α. Χρήστος, *Η προστασία του περιβάλλοντος στην Ευρωπαϊκή Ένωση: με αναφορές στα ελληνικά δεδομένα*, Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1997

Κουτούπα Ρεγκάκου Ευαγγελία-, *Δίκαιο του Περιβάλλοντος*, Σάκκουλας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005

Kula Erhun – Πρωτόπαπας Άγγελος, *Οικονομικά και πολιτικές για τη βιώσιμη διαχείριση του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων*, Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005

Λύτρας Σωτήρης, *Η έννοια των διοικητικών προστίμων και η συνταγματική επιβολή τους*, Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1986

Μαυριάς Γ. Κώστας, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Γ Έκδοση, Αντ.Ν.Σάκκουλας 2004

Μέλισσας Δημήτρης, *Θεμελιώδη Ζητήματα του Δικαίου της Χωροταξίας*, Αντ.Ν.Σάκκουλας 2002

Μπέης Ε. Κώστας, *Η έννοια, λειτουργία και φύσις της δικαστικής απόφασης*, 1972

Νίκας Δημήτρης, *Η νομική προβληματική της προστασίας του περιβάλλοντος*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή 1985

Παναγοπούλου Θ. Μαρία-Ελένη, *Οι ακυρότητες των διοικητικών πράξεων*, Αντ. Ν. Σάκκουλας 1995

Παναγοπούλου-Μπέκα Γιάννα, *Το περιβάλλον ως έννομο αγαθό: προβλήματα της σχετικής νομοθεσίας*, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 1992

Παпанεοφύτου Αγάπιος, *Η ποινική προστασία του καταναλωτή*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 1996

Παραράς Π.Πέτρος , *Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2001

Παυλόπουλος Προκόπης, Η αστική ευθύνη του δημοσίου, Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1989

Σιούτη Π. Γλυκερία, *Το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων*, Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1994

Σκουρής Β. και Τάχος Ι.Α., *Ειδικό Διοικητικό Δίκαιο, Τεύχος 5, Δίκαιο Προστασίας του Περιβάλλοντος*, Σάκκουλας, Θεσσαλονίκη 1992

Σπηλιωτόπουλος Π. Επαμεινώνδας, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι*, Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2002

Σπηλιωτόπουλος Επαμεινώνδας Π, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου ΙΙ*, Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 2002

Σχέδιο Κώδικα Ποινικής Δικονομίας, Υπουργείο Δικαιοσύνης, Εν Αθήναις, Τύποις Εθνικού Τυπογραφείου 1934

Ψαρούδα-Μπενάκη Άννα, *Η πολιτική αγωγή στην ποινική δίκη*, Σάκκουλας, Αθήναι 1982

ΙΙ. ΑΡΘΡΑ

Βασιλάκη- Μπουγιούκα Κ., *Το Κοινοτικό Δίκαιο περιβάλλοντος*, σε Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου 1992, σ.259

Βλαχόπουλος Β.Σπύρος, *Η δέσμευση των διοικητικών οργάνων και των διοικητικών δικαστηρίων από τις αποφάσεις των ποινικών δικαστηρίων στην ελληνική έννομη τάξη*, σε Ποινικός Λόγος 2003, σ.1365

Γεωργιάδης Απόστολος, *Αι διοικητικάί διαφοραί ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων*, σε Δίκη 6, 137 επ

Γιαννακός Γ.Γιάννης , *Το νομικό θεμέλιο της αρμοδιότητας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για θέματα προστασίας του περιβάλλοντος*, σε Αρμενόπουλος 1987, σ.443

Γράβαρης Ιωάννης, *Συγκριτική θεώρηση των διοικητικών και ποινικών κυρώσεων*, σε *Είδη κυρώσεων και δικαιοί κλάδοι*, Επιμέλεια Ιωάννη Στράγγα, Α.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1991, σ.259

Δασκαλόπουλος Σταμάτης, *Άρθρο 177 Κ.Π.Δ: Υπάρχουν, άραγε, δύο φωνές συνειδήσεως στον εφαρμοστή του Ποινικού Δικαίου*, σε *Υπεράσπιση* 1997, σ.713

Δελλής Ι. Γεώργιος, *Η ιδιαιτερότητα του δικαστικού ελέγχου των διοικητικών κυρώσεων*, σε *Διοικητική Δίκη* 2002 (14), σ.891

Δερβέντζας Β, *Η ρύπανση του περιβάλλοντος και η ποινική της αντιμετώπιση*, σε *Ποινικά Χρονικά ΚΖ*, σ. 609

Δημητράτος Νικόλαος, *Το πρόβλημα των ποινικών κυρώσεων για τη θαλάσσια ρύπανση*, σε *ΠΟΙΝΙΚΑ ΧΡΟΝΙΚΑ* 2004 (ΝΔ) σ.1062

Δημητράτος Γ.Νικόλαος, *Ποινική προστασία του περιβάλλοντος: Δογματική θεμελίωση και σύνθεση της προβληματικής της*, σε *Ποινικά Χρονικά ΜΔ'*, σ. 140

Εμμανουηλίδης Δημήτρης, *Ο έλεγχος της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων που εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια και που αφορούν τη προστασία ή τη μη προστασία του περιβάλλοντος*, σε *Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου* 1988, σ. 28

Ευστρατίου Π.Μ., *Ο θεσμός της βασικής ισχύος στο σύγχρονο διοικητικό δίκαιο*, σε *Ελληνική Δικαιοσύνη* (28) 1988, σ.1550

Ζυγούρας Ανδρέας, *Η παράσταση του πολιτικώς ενάγοντος εις την ποινικήν δίκην και η επιφύλαξις τούτου εις την πολιτικήν δίκην διά μέρος της απαιτήσεώς του*, σε *Ποινική Δικαιοσύνη* 2001, σ.65

Κάλλια-Αντωνίου Αγγελική, *Η αξιολόγηση του αγαθού «περιβάλλον» σε σχέση με τα λοιπά αγαθά στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ*, σε *Περιβάλλον και Δίκαιο* 1999, σ.182

Καρράς Αργύρης, *Ελεύθερη εκτίμηση των αποδείξεων και αναιρετικός έλεγχος*, σε *Η απόδειξη στην ποινική δίκη*, Πρακτικά του ΣΤ Πανελληνίου Συνεδρίου, Π.Σάκκουλας 1998, σ. 9

Κρεμλής Γιώργος , *Η Ευρωπαϊκή πολιτική και το δίκαιο του περιβάλλοντος. Το κοινοτικό κεκτημένο*, σε Νόμος και Φύση 1998, σ.553

Μηλιώνης Αλ. Νικόλαος, *Η νομολογιακή διαπραγμάτευση του παρεμπόπτοντος ελέγχου των διοικητικών πράξεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο*, σε Διοικητική Δίκη 4 (1992), σ.253

Μπαλιάς Γιώργος, *Η περιβαλλοντική ευθύνη, φιλοσοφικές, ιστορικές και νομικές παράμετροι*, σε Περιβάλλον και Δίκαιο 2001, σ.26

Ναυπλιώτης Γ., *Το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων*, σε Εφημερίς Ελλήνων Νομικών 1975, σ.932

Παναγοπούλου Θ. Μαρία-Ελένη, *Η διοικητική πράξη. Συμβολή στην θεωρία των τύπων αυτής*, σε Διοικητική Δίκη 1992, σ.6

Παναγοπούλου-Μπέκα Γιάννα, *Σχόλιο στην ΑΠ 1680/1999*, σε Ποινική Δικαιοσύνη 2000, σ.715

Παπαδημητρίου Γιώργος, *«Οι Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων κατά την Οδηγία 85/337/ΕΟΚ. Ένα παράδειγμα στρεβλής προσαρμογής του ελληνικού προς το κοινοτικό δίκαιο»*, σε Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου 1992, σ.243

Παпанεοφύτου Αγάπιος, *Η σχέση της ποινικής προστασίας του περιβάλλοντος με τις διοικητικές διατάξεις και τις διοικητικές κυρώσεις*, σε Ελληνική Εταιρία Ποινικού Δικαίου Ποινική προστασία του Περιβάλλοντος,,Πειραιάς, Ε Πανελλήνιο Συνέδριο για την προστασία του περιβάλλοντος, Αντ.Ν.Σάκκουλας 1996, σ.536

Παпанεοφύτου Αγάπιος, *Ποινική ευθύνη νομικών προσώπων ή των υπολόγων για τη δράση τους φυσικών προσώπων*, σε Ποινικό Δίκαιο, Ελευθερία, Κράτος Δικαίου, Τιμητικός Τόμος για Γ.Α.Μαγκάκη, Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993.

Παππάς Σπύρος, *Νομολογιακή επικαιρότητα, Το τεκμήριο της νομιμότητας*, σε Διοικητική Μεταρρύθμιση 1980, τεύχος 3, σ.50

Παρασκευόπουλος Α. Νικόλαος, *Η ποινική προστασία του περιβάλλοντος*, σε Νόμος και Φύση 1997, σ.277

Παυλόπουλος Προκόπης, *Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων*, σε *Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου* 1992, σ.161

Παυλόπουλος Προκόπης, *Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων*, σε *Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου* 1987 σ. 194

Πορτόλου-Μιχαήλ Αναστασία, *Η έννοια του περιβάλλοντος και η ανάγκη προστασίας του*, σε *Το Σύνταγμα* 1978, σ. 273

Πούλου Ελισσάβητ, *Δικονομικά ζητήματα στις αστικές περιβαλλοντικές διαφορές*, σε *Περιβάλλον και Δίκαιο* 2000, σ. 362

Σακελλαρόπουλος Αλεξ, *Σκέψεις για το πρόβλημα του περιβάλλοντος από νομική σκοπιά*, σε *Τιμητικό τόμο ΣτΕ II*, 1982

Σιούτη Π. Γλυκερία, *Η προστασία της φύσης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, σε *Τόμο Τιμητικό του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια*, 2004, σ. 1205

Σπινέλλης Διονύσιος, *Ποινικές (;) κυρώσεις σε νομικά πρόσωπα και διαδικασία επιβολής τους*, σε *Ποινικά Χρονικά* 2003 (ΝΓ), σ. 97

Σταθούλη Σοφία, *Δημόσιο και Ιδιωτικό Δίκαιο: Δύο αλληλοσυγκρουόμενα δίκαια στα πλαίσια προστασίας του περιβάλλοντος*; σε *Περιβάλλον και Δίκαιο* 1999, σ.31

Στεφάνου Ελένη, *Η συμβολή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας στη διαμόρφωση του τεκμηρίου της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων*, σε *Χαριστήριον, «Σύμμεικτα προς τιμήν Γ.Μ.Παπαχατζή»* Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1989, σ. 217

Τσητσούρα Αγλαΐα, *Ποινική προστασία του περιβάλλοντος, Η πρόσφατη Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης*, σε *Ποινικό Δίκαιο -Ελευθερία και Κράτος Δικαίου-*, *Τιμητικό Τόμο για Γ.Α.Μαγκάκη*, Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1993

Χαράνα Νεκταρία, *Μερικές σκέψεις για τη διάκριση διοικητικού και ποινικού αδίκου*, σε *Ποινικά Χρονικά* 1999 (ΜΘ), σ.1106 επ.

Χαροκόπου Αγγελική, *Η διαδικασία της εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, σε Τόμο Τιμητικό του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, 2004, σ 1219

Χιώλος Κωνσταντίνος, *Προστασία του περιβάλλοντος (Σ 24 παρ.1)*, σε Εφαρμογές Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου 1997, σ.321

