

# HANDBUCH DES VERWALTUNGSRECHTS, ΤΩΝ KAHL/LUDWIGS: Ο ΙΔΑΝΙΚΟΣ ΠΛΟΗΓΟΣ ΣΤΗΝ ΕΠΙΣΤΗΜΗ ΤΟΥ ΓΕΡΜΑΝΙΚΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

**Ευγενία Β. Πρεβεδούρου**  
Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΑΠΘ

## I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η έκδοση του Handbuch des Verwaltungsrechts (HVwR) εμπλουτίζει τη γερμανόφωνη επιστήμη του δημόσιου δικαίου με ένα εντυπωσιακό έργο αναφοράς. Τα Handbücher αποτελούν μια ιδιαιτερότητα της γερμανικής νομικής γραμματείας. Πρόκειται για συλλογικά έργα που αφορούν ένα ευρύ γνωστικό πεδίο και περιλαμβάνουν συμβολές περισσότερων ειδικών, οι οποίες αναλύουν διεξοδικά όλες τις πτυχές κάθε θεματικής<sup>1</sup>. Από τον εκδοτικό οίκο C.F. Müller έχουν προηγηθεί το εμβληματικό *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* των Isensee/Kirchhof που περιλαμβάνει 13 τόμους και βρίσκεται ήδη στην τρίτη έκδοση, το *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, των Merten/Papier και το *Handbuch Ius Publicum Europaeum* των von Bogdandy/Grabenwarter/Huber. Στο παραπάνω «οπλοστάσιο» του δημόσιου δικαίου, το τιτάνιο εγχείρημα των καθηγητών Wolfgang Kahl και Markus Ludwigs έρχεται να προσθέσει μια ολιστική παρουσίαση του γερμανικού διοικητικού δικαίου, πάντοτε στην ευρωπαϊκή και διεθνή προοπτική του.

Το «μνημειώδες» και «άκρως φιλόδοξο»<sup>2</sup> έργο αποτελείται από 12 τόμους των 1300 σελίδων έκαστος, από τους οποίους έχουν ήδη κυκλοφορήσει οι 4, ενώ έχει προγραμματιστεί και εξαγγελθεί η δημοσίευση των υπολοίπων καθώς και η ακριβής θεματολογία καθενός. Σκοπός του έργου είναι η συνολική και συνθετική παρουσίαση του γερμανικού διοικητικού δικαίου, σε όλο το εύρος και την ποικιλία του, η

<sup>1</sup> Βλ., συναφώς, V. Skouris, “Die Bedeutung von Handbüchern für die Entwicklung des öffentlichen Rechts. Zugleich eine Besprechung von Kahl/Ludwigs (Hg), *Handbuch des Verwaltungsrechts I und II*, 2021“, *Die Verwaltung* 55 (2022), σελ. 1.

<sup>2</sup> F. Hufen, “Entwicklungsgeschichte des Verwaltungsrechts“, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.), *Strukturen und Perspektiven des Verwaltungsrechts*, 2022, σελ. 1· St. Augsberg, “Grundlagen und Methoden des Verwaltungsrechts. Verstreute Beobachtungen, Vermutungen und Vorschläge für eine theoretisch informierte, praktisch rückgebundene und praxisrelevante Verwaltungsrechtswissenschaft“, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.), *Strukturen und Perspektiven des Verwaltungsrechts*, 2022, σελ. 15.

ανάλυση των βασικών δομών του και η ενίσχυση της αναγνωρισιμότητάς του. Εντυπωσιακό επίτευγμα των δύο επιμελητών του έργου είναι ο συντονισμός 250 συγγραφέων, οι οποίοι δεν ανήκουν σε συγκεκριμένη «σχολή» σκέψης και λαμβάνουν υπόψη τόσο την κλασική νομική δογματική<sup>3</sup> όσο και την περίφημη νέα επιστήμη του διοικητικού δικαίου («Neue Verwaltungswissenschaft»)⁴. Αναγνωρίζουν, μεταξύ άλλων, ότι δεν πρόκειται για ένα «νέο διοικητικό δίκαιο», αλλά ότι ο πυρήνας του κράτους και της διοίκησης παραμένει αναλλοίωτος από την εποχή του πρώιμου Policey-Staat μέχρι σήμερα και συνίσταται στην παροχή κατευθύνσεων, πληροφοριών και κινήτρων στην οικονομία και την κοινωνία. Επιθυμία και μέριμνα των συντελεστών είναι η συστηματική επεξεργασία των αλληλεπιδράσεων μεταξύ του γερμανικού διοικητικού δικαίου και άλλων δικαιωμάτων, ιδίως του ευρωπαϊκού και του διεθνούς δικαίου. Φιλοδοξία του έργου είναι να λειτουργήσει ως *carte de visite* της γερμανικής επιστήμης του διοικητικού δικαίου στην αλλοδαπή.

Το HVwR απευθύνεται στη θεωρία και στην πράξη και πραγματεύεται, για τους Γερμανούς και Γερμανόφωνους νομικούς που δραστηριοποιούνται στο πεδίο του διοικητικού δικαίου, την οικεία νομική ύλη με εγκυκλοπαιδική πληρότητα, με την κάλυψη όλων των πεδίων αναφοράς και τη συνάρθρωση –θα έλεγε κανείς και τον άτυπο διάλογο– ποικίλων διεξοδικών ερευνών. Παρουσιάζονται και αναλύονται δογματικά οι έννοιες, οι αρχές και οι θεσμοί του θετικού διοικητικού δικαίου, ερευνώνται οι σημαντικές για τη σύγχρονη κατανόσή τους ιστορικές βάσεις και εξετάζεται η εσωτερική και υπερεθνική τους αλληλουχία. Για τη διευκόλυνση της κατανόησης και τη διάδοση του έργου στο σύνολο της *scientific community*, κάθε συμβολή συνοδεύεται από εκτενή αγγλική περίληψη.

Πέρα από τη συστηματική κατάταξη της ύλης και την εξαντλητική πραγμάτευση των θεμάτων, τη φυσιογνωμία του HVwR καθορίζουν ορισμένες ιδιαιτερότητες ως προς τη σύλληψή του. Επιβάλλεται να αναφερθεί η διακλαδικότητα, με χαρακτηριστικό παράδειγμα την ανάλυση της σχέσης του διοικητικού με το ιδιωτικό δίκαιο, στην οποία, πέρα από επιμέρους συμβολές, είναι αφιερωμένος εξ ολοκλήρου ο τόμος VI (Διοικητικό Δίκαιο και Ιδιωτικό Δίκαιο), αλλά και με το ποινικό δίκαιο. Στο ίδιο πνεύμα της «διάδρασης» εντάσσεται η μεταβαλλόμενη σχέση διοικητικού και συνταγματικού δικαίου, η συνάρθρωση γενικού και ειδικού διοικητικού δικαίου, η σύνδεση ουσιαστικού και διαδικαστικού (ιδίως δικονομικού) δικαίου, η σχέση διοικητικού δικαίου και διοικητικής επιστήμης. Τονίζεται ο δυναμικός χαρακτήρας του διοικητικού δικαίου, αφού κλασικές δογματικές κατηγορίες και οριοθετήσεις εξετάζονται κριτικά ή θεωρούνται παρωχημένες<sup>5</sup>. Κοινή

<sup>3</sup> Όπως επισημαίνει ο Α. Γεωργιάδης, *Εισαγωγή στη Νομική Επιστήμη*, 2020, σελ. 241, η νομική δογματική, δηλαδή η βάσει ορισμένης μεθόδου σύλληψη και επεξεργασία του θετικού δικαίου που ισχύει στο πλαίσιο συγκεκριμένης έννομης τάξης, έχει δύο πρόσωπα που συνυπάρχουν αδιάσπαστα: Ένα θεωρητικό και ένα πρακτικό. Θεωρητικό, από την έποψη ότι επιδιώκει την ανάλυση του περιεχομένου και τη συστηματοποίηση του ισχύοντος δικαίου, και πρακτικό, επειδή σκοπός της ενασχόλησης με το θετικό δίκαιο είναι να διευκολύνει το έργο των εφαρμοστών του. Βλ. και W. Kahl, *Wissenschaft, Praxis und Dogmatik im Verwaltungsrecht*, 2020, σελ. 110: η δογματική ασχολείται με το ισχύον δίκαιο, οπότε είναι η μια πτυχή της νομικής επιστήμης, η οποία πρέπει να εμπλουτίζεται με τη θεωρία («*Rechtswissenschaft ist mehr als Dogmatik*»).

<sup>4</sup> Όπως αυτή προσεγγίζεται στην πρώτη έκδοση από τους W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle, του δότμου έργου *Grundlagen des Verwaltungsrechts*.

<sup>5</sup> Για παράδειγμα, οι παραδοσιακές κατηγοριοποιήσεις της διοικητικής δράσης, όπως η περιοριστική, η παροχική και η ρυθμιστική διοίκηση (Eingriffs-, Leistungs-, Regulierungsverwaltung). Ενδεικτική για τη σχετικοποίηση μιας κατασκευής με έντονο το στίγμα του 19<sup>ου</sup> αιώνα, της υπερέχουσας νομικής θέσης της διοίκησης στην ειδική σχέση

γραμμή του έργου αποτελούν οριζόντιες αναλύσεις θεμάτων, όπως η ψηφιοποίηση, η διάπλαση ενός δικαίου της πανδημίας και η αντιμετώπιση των καταστάσεων κρίσης, ιδίως της κλιματικής και της μεταναστευτικής. Στο πλαίσιο του ΗVwR, το διοικητικό δίκαιο αναδεικνύεται ως ένα δυναμικό, ανοικτό, αενάως εξελισσόμενο και, τελικώς, ευέλικτο νομικό σύστημα.

## II. ΟΙ ΑΞΟΝΕΣ ΤΟΥ ΕΡΓΟΥ

### 1. ΟΙ ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΙΣ ΔΟΜΕΣ ΤΟΥ ΓΕΡΜΑΝΙΚΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Ο πρώτος τόμος πραγματεύεται τις θεμελιώδεις δομές του γερμανικού διοικητικού δικαίου<sup>6</sup>. Παρουσιάζεται η εξέλιξη από το πρώιμο Policeystaat του 17<sup>ου</sup> και 18<sup>ου</sup> αιώνα μέχρι τη διοίκηση στην ενωμένη Γερμανία. Στη συνέχεια, εξετάζονται οι πηγές του διοικητικού δικαίου και, κατόπιν, αναλύεται η σχέση του διοικητικού δικαίου με συγγενείς κλάδους. Περαιτέρω, ο τόμος ασχολείται με την τυπολογία των μορφών της διοικητικής δράσης και με τις νομικές μεθόδους ανάλυσης του διοικητικού δικαίου. Τέλος, ερευνώνται οι σύγχρονες προκλήσεις για τον εν λόγω δικαϊκό κλάδο που συνδέονται με την ψηφιοποίηση της διοίκησης, τις δημογραφικές αλλαγές και τις υπερεθνικές επιρροές. Η ιστορία του κλάδου δεν απομονώνεται ως «προθάλαμος» του παρόντος, αλλά συνεχίζει και δεν σταματά ποτέ, αφού οι θεματικές ενότητες εξετάζονται εξελικτικά. Για παράδειγμα, η επιφύλαξη και υπεροχή του νόμου δεν ανήκουν στο παρελθόν, αλλά αποκτούν και στην εποχή της πανδημίας άκρως επίκαιρη σημασία. Το μέλλον χρειάζεται ρίζες! Ο πρώτος τόμος εξετάζει τις ρίζες του διοικητικού δικαίου και παρέχει τη βάση για τους επόμενους και για το μέλλον του διοικητικού δικαίου. Είναι το έδαφος των κλασικών θεμελιωδών δομών μέχρι τις σύγχρονες εξελίξεις και προκλήσεις.

Η ιστορία αρχίζει με την παρουσίαση της διοίκησης στις αρχές της νέας εποχής της κρατικής εξουσίας. Με τον όρο *Policey*<sup>7</sup>, που χρησιμοποιείται ως συνώνυμο του όρου «κυβέρνηση», ο T. Simon<sup>8</sup> αποδίδει τις λειτουργίες της «νομοθέτησης και της διοίκησης», σε αντιδιαστολή προς τη «δικαιοσύνη», κατά τον 17<sup>ο</sup> και 18<sup>ο</sup> αιώνα. Επισημαίνει ότι η διάκριση των εξουσιών ήταν άγνωστη κατά την επίμαχη ιστορική περίοδο και ότι η *Policey* ήταν στενά συνδεδεμένη και με δραστηριότητες ποινικού δικαστηρίου, εμφανείς ιδίως στον θεσμό των *Policeystrafen*, που δυσχερώς διακρίνονταν από τις κλασικές ποινές. Ακολουθεί η ανάλυση του S. Fisch<sup>9</sup> για τη διοίκηση κατά τον «μακρύ 19<sup>ο</sup> αιώνα», έκφραση την οποία δανείζεται από τον βρετανό ιστορικό Eric Hobsbawm και αφορά περίοδο που εκτείνεται από το 1789 έως το 1918. Ερευνώνται κριτικά οι μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της συνέχειας των γερμανικών μοναρχιών και ο νέος, σε σχέση με τους δύο προηγούμενους αιώνες, ρόλος της διοίκησης. Τη διοίκηση στη θνησιγενή Δημοκρατία της Βαϊμάρης ερευνά ο M. Otto<sup>10</sup>, ο οποίος εξετάζει τις διάφορες εκφάνσεις της στο επίπεδο της Ομοσπονδίας, των κρατιδίων και των κοινοτήτων, όπως επίσης την εκκλησιαστική διοίκηση και κάποιες οριζόντιες μορφές διοικητικής λειτουργίας (δικαιοσύνη, πολιτιστική και οικο-

εξουσίας με τον ιδιώτη, είναι η συμβολή του M.-E. Geis, “Eingriffsverwaltung”, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.), *HVwR*, I, παρ. 18, αρ. περ. 46 επ.

<sup>6</sup> Grundstrukturen des deutschen Verwaltungsrechts.

<sup>7</sup> Πρόκειται για νέα λειτουργία «πρωτοκρατικής κυριαρχίας» κατά την αρχή της νέας εποχής.

<sup>8</sup> T. Simon, “Verwaltung im frühzeitlichen Policeystaat”, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.), *HVwR*, I, παρ. 1.

<sup>9</sup> St. Fisch, “Verwaltung im langen 19. Jahrhundert”, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.), *HVwR*, I, παρ. 2.

<sup>10</sup> M. Otto, “Verwaltung in der Weimarer Republik”, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.), *HVwR*, I, παρ. 3.

νομική διοίκηση). Κατά τον συγγραφέα, η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από την καλλιέργεια του ειδικού διοικητικού δικαίου που ανταποκρίνεται στη διεύρυνση των αποστολών της διοίκησης και των τομέων δράσης της και επισημαίνει ότι διαψεύδεται ο διάσημος αφορισμός του Otto Mayer, *Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht*, διαπίστωση που περιγράφει την κατάσταση στη Γαλλία κατά τον 19<sup>ο</sup> αιώνα. Ακολουθεί ένα σύντομο κεφάλαιο για τη διοίκηση στα χρόνια του Εθνικοσοσιαλισμού<sup>11</sup> και τη στάση των δημοσιολόγων απέναντι στη στενή σύνδεση κόμμα-τος και κράτους. Αναφέρεται μια μειονότητα σημαντικών νομικών που επιχειρήσαν με το έργο τους να νομιμοποιήσουν το καθεστώς. Ιδιαίτερης μνείας χρήζει εν προκειμένω το έργο του Ernst Forsthoff, ο οποίος, από τα μέσα της δεκαετίας του 1930, ανέδειξε τη σημασία της παροχικής διοίκησης (*Daseinvorsorge*) για την κάλυψη των ζωτικών αναγκών των ιδιωτών. Στα δύο επόμενα κεφάλαια, ο U. Stelkens αναλύει διαδοχικά τις αλλαγές που γνώρισε η διοίκηση από την έναρξη της σύντομης περιόδου της ξένης κατοχής έως την επανένωση<sup>12</sup> και, στη συνέχεια, τις δραστικές μεταρρυθμίσεις στην ενωμένη Γερμανία<sup>13</sup>.

Χαρακτηριστικά της μεταπολεμικής περιόδου είναι η ένταξη της κληρονομιάς του διοικητικού δικαίου στον Θεμελιώδη Νόμο, η αναμόρφωσή του από την άμεση ισχύ των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η πλήρης και ακριβής συνταγματική κατοχύρωση της έννομης προστασίας στο άρθρο 19 παρ. 4 ΘΝ, η ενοποίηση του δικαίου των κρατιδίων μέσω των ομοσπονδιακών δικαστηρίων, η κωδικοποίηση και αποκρυστάλλωση του γενικού διοικητικού δικαίου, η διαμόρφωση του δικαίου του περιβάλλοντος, του δικαίου άρνησης στρατιωτικής θητείας και διαδικασίας ασύλου. Η αλυσίδα των μεταρρυθμίσεων συνεχίζεται και την επόμενη περίοδο για τη διοίκηση και το διοικητικό δίκαιο, με απλοποίηση και επιτάχυνση των διαδικασιών, προκειμένου να ενταχθεί ομαλά η πρώην Ανατολική Γερμανία στην έννομη τάξη και στην οικονομία της Δυτικής. Καταβάλλεται προσπάθεια αποδόμησης της γραφειοκρατίας, με έναυσμα την οδηγία 2006/123/EK, ενώ η δυσπιστία στην ανανεωτική δυναμική των δημόσιων επιχειρήσεων οδηγεί σε ιδιωτικοποιήσεις, ρύθμιση και διεύρυνση των ΣΔΙΤ και της συμβατικής δράσης της διοίκησης. Εφαρμόζονται μέθοδοι *management*, αποδυναμώνεται το πρότυπο των οριοθετημένων καθ' ύλην αρμοδιοτήτων υπέρ του *Multitasking* των διοικητικών αρχών, ενώ η ψηφιοποίηση της διοίκησης και η ηλεκτρονική διακυβέρνηση εμπλουτίζουν και εκσυγχρονίζουν τον περίφημο Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (στο εξής: *VwVfG*), μεταφέροντας το κέντρο βάρους στον προγραμματισμό της διοίκησης κατά τρόπο ώστε να παράγει νόμιμες και, επιπλέον, «καλές» αποφάσεις. Εξετάζεται ακόμη ο ρόλος της γερμανικής διοίκησης, μιας διοίκησης που διαμορφώθηκε τις δεκαετίες του '50 και του '60 στο πνεύμα του Θεμελιώδους Νόμου που επέτασσε την πλήρη υποταγή της στον νόμο υπό αυστηρό δικαστικό έλεγχο, στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Τέλος, ακροθιγώς αναφέρεται η ανάγκη εξέτασης των συνεπειών της πρόσφατης υγειονομικής κρίσης στη λειτουργία της γερμανικής διοίκησης και των δυνατοτήτων της τελευταίας να ανταπεξέλθει αποτελεσματικά χωρίς αναστολή (αλλά με περιορισμούς) των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

<sup>11</sup> F. Günther, "Verwaltung in der Zeit des Nationalsozialismus", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.), *HVwR*, I, παρ. 4.

<sup>12</sup> U. Stelkens, "Verwaltung von der Besatzungszeit bis zur Wiedervereinigung", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.), *HVwR*, I, παρ. 5. Δεν εξετάζεται η εξέλιξη του διοικητικού δικαίου στην Ανατολική Γερμανία, η οποία έχει πλέον μόνο ιστορικό ενδιαφέρον.

<sup>13</sup> U. Stelkens, "Verwaltung im wiedervereinigten Deutschland", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.), *HVwR*, I, παρ. 6.

Το επόμενο μέρος<sup>14</sup> αφορά τις πηγές του διοικητικού δικαίου αλλά και τις δικαιотаξίες από τις οποίες δέχεται επιρροές. Η πρώτη συμβολή, του R. P. Schenke<sup>15</sup>, είναι αφιερωμένη στη δογματική των πηγών του δικαίου, που έχει μεν γενικό χαρακτήρα, όσον αφορά, όμως, το διοικητικό δίκαιο, διαφοροποιείται, στο μέτρο που λαμβάνει υπόψη τους κανόνες του ισχύοντος, στο πλαίσιο της υπό εξέταση έννομης τάξης, δικαίου, οι οποίοι απευθύνονται στη διοίκηση και στους ιδιώτες που μετέχουν στην άσκηση των δραστηριοτήτων της στο πλαίσιο της λειτουργικής ιδιωτικοποίησης. Πέρα από τις πολύτιμες ορολογικές διευκρινίσεις ιδιαιτεροτήτων της γερμανικής νομικής γλώσσας (Rechtsnorm και Rechtssatz), εξετάζονται οι διάφορες μορφές κανόνων, συνταγματικοί, ενωσιακοί, νομοθετικοί και, φυσικά, η επίλυση των μεταξύ τους συγκρούσεων. Εκτός από την υπεροχή, έχουν καθιερωθεί και άλλες μέθοδοι συνάρθρωσης, όπως η προτεραιότητα εφαρμογής, η ερμηνεία και η περαιτέρω ανάπτυξη των κατώτερης τυπικής ισχύος κανόνων σε συμφωνία με αυτούς ανώτερης τυπικής ισχύος. Ιδιαίτερως ενδιαφέρουσα είναι η παρατήρηση ότι η δικαιοπλαστική ενέργεια του νομοθέτη και της διοίκησης έχει μικρότερη σημασία για το εθνικό κράτος συνεπεία της διεθνοποίησης, του εξευρωπαϊσμού, της συνταγματοποίησης και της συμμετοχής ιδιωτών στη νομοπαραγωγική διαδικασία είτε υπό τη μορφή ακρόασης εμπειρογνομόνων ή ομάδων συμφερόντων είτε ανάθεσης της σύνταξης των νομοθετικών κειμένων σε δικηγορικά γραφεία (Outsourcing). Ακολουθεί η ανάλυση του εξευρωπαϊσμού του διοικητικού δικαίου από τον M. Ludwigs<sup>16</sup>, ο οποίος εξετάζει την εξέλιξη της διαδικασίας αυτής, τα δομικά της θεμέλια (Dogmen) και τις εκφάνσεις της στο ουσιαστικό διοικητικό δίκαιο, στη διαμόρφωση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας και, τέλος, στη σχέση της διοίκησης με το Σύνταγμα και καταλήγει στην ανάγκη επανεξέτασης της «ακτινοβολίας» και επιρροής του Θεμελιώδους Νόμου στην ενωσιακή δικαιοταξία αλλά και στα νομικά συστήματα άλλων κρατών μελών. Επισημαίνει, ως βασική συνέπεια του εξευρωπαϊσμού, την ενίσχυση του δικαίου της διαδικασίας και της δημόσιας συμμετοχής, καθώς και την εντεινόμενη ίδρυση ανεξάρτητων αρχών. Στη συνέχεια, ο R. Schmidt<sup>17</sup> πραγματεύεται τη διεθνοποίηση του διοικητικού δικαίου, με την ανάλυση των μορφών που μπορεί να λάβει (εναρμόνιση του εθνικού διοικητικού δικαίου, διοικητική συνεργασία, σύσταση σύνθετων τυπικών και άτυπων μορφωμάτων) και την εξέταση των πεδίων της συνεργασίας (δίκαιο περιβάλλοντος, πολιτιστικό δίκαιο, δίκαιο της εργασίας, ρύθμιση χρηματοπιστωτικών αγορών). Το δεύτερο μέρος ολοκληρώνεται με την εξέταση των αλληλεπιδράσεων μεταξύ συνταγματικού δικαίου, δηλαδή κανόνων υπέρτερης τυπικής ισχύος, και διοικητικού δικαίου από τον Ph. Reimer<sup>18</sup>. Η επιρροή του συνταγματικού δικαίου είναι κανονιστική, αφού προσδιορίζει το περιεχόμενο των ρυθμίσεων του νομοθέτη και της διοίκησης, θεσμική, αφού προσδιορίζει την ίδρυση και λειτουργία συνταγματικών και διοικητικών δικαστηρίων, αλλά και τον ρόλο της επιστήμης του διοικητικού δικαίου και, τέλος, συμβολική, αφού παρέχει επιχείρημα για τη λειτουργία της διοίκησης. Οι τομείς επιρροής του καλύπτουν τόσο το γενικό και το ειδικό διοικητικό δίκαιο όσο και την οργάνωση των δομών, των εργαλείων και των μορφών δράσης της διοίκησης. Αντίστροφα, το διοικητικό δίκαιο ασκεί επιρροή στο συνταγματικό, τόσο σε κανονιστικό επίπεδο, αφού το συμπληρώνει και το ερμηνεύει,

<sup>14</sup> Με τίτλο Rechtsebenen und Rechtsquellen.

<sup>15</sup> R. Schenke, "Rechtsquellen des Verwaltungsrechts", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.), *HVwR*, I, παρ. 7.

<sup>16</sup> M. Ludwigs, "Europäisierung des Verwaltungsrechts", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.), *HVwR*, I, παρ. 8.

<sup>17</sup> R. Schmidt, "Internationalisierung des Verwaltungsrechts", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.), *HVwR*, I, παρ. 9.

<sup>18</sup> P. Reimer, "Wechselwirkungen von Verfassungs und Verwaltungsrecht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.), *HVwR*, I, παρ. 10.

όσο και από ιστορική σκοπιά, αφού χρησίμευσε ως παράδειγμα για την «αφηρημένη» ρύθμιση θεσμών, όπως η αρχή της αναλογικότητας.

Το τρίτο μέρος του πρώτου τόμου είναι αφιερωμένο στην ανάλυση των σχέσεων του διοικητικού δικαίου τόσο με την ίδια τη διοίκηση και την επιστήμη του διοικητικού δικαίου όσο και με άλλους δικαιοκούς κλάδους<sup>19</sup>. Τη σχέση διοίκησης και διοικητικού δικαίου εξετάζει ο C. Waldhoff<sup>20</sup>, ο οποίος επισημαίνει ότι αυτή είναι νοητή από τη στιγμή της εκνομίκευσης της διοίκησης. Εντοπίζει τις δυσχέρειες νομικού ορισμού της διοίκησης και, συνακολούθως, του διοικητικού δικαίου, οι οποίες εντείνονται λόγω του εξευρωπαϊσμού, της ιδιωτικοποίησης και της ψηφιοποίησης. Εκτιμά ότι η αυστηρά νομική μέθοδος αφαίρεσε από το διοικητικό δίκαιο τα μη νομικά ζητήματα, ενώ σήμερα καταβάλλεται προσπάθεια ολιστικής επιστημονικής προσέγγισης της διοίκησης τόσο από την παραδοσιακή πολιτική επιστήμη όσο και από τη λεγόμενη «*Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*». Στη συνέχεια, ο W. Kahl<sup>21</sup> εξετάζει τη σχέση γενικού και ειδικού διοικητικού δικαίου, επισημαίνοντας ότι το γενικό διοικητικό δίκαιο είναι ένα σύστημα κανόνων και αρχών (*Ordnungsidee*) που διαμόρφωσαν οι θεωρητικοί του δικαίου ήδη από τον 19<sup>ο</sup> αιώνα και προάγει τη συνοχή ειδικών νομικών πεδίων και τη σχέση τους με μια κοινή βάση, συγκεκριμενοποιεί συνταγματικές επιταγές και τις διαβιβάζει στο ειδικό διοικητικό δίκαιο, το οποίο, αντίθετα, αποσκοπεί στην επίλυση ειδικών ζητημάτων. Το ειδικό διοικητικό δίκαιο είναι ευέλικτο, επιτρέπει στον νομοθέτη να αναπτύξει νεωτεριστικές λύσεις και επεκτείνεται διαρκώς, λόγω της δυναμικής των διοικητικών αποστολών, σε νέα πεδία αναφοράς (*Referenzgebiet*) με περαιτέρω ιδιαιτερότητες. Κατά τον συγγραφέα, το γενικό διοικητικό δίκαιο υφίσταται πιέσεις από τρεις παράγοντες, δηλαδή την εντεινόμενη διαφοροποίηση των πλειόνων νομικών πεδίων, την επιρροή του ενωσιακού δικαίου και τον νομικό θετικισμό που εμποδίζει τη διαμόρφωση γενικών αρχών. Για την αποφυγή κατακερματισμού, ο συγγραφέας προτείνει τη δημιουργία ενός ενδιάμεσου επιπέδου (*besonderes allgemeines Verwaltungsrecht*), το οποίο θα μπορούσε να ενσωματώσει τις γενικές αρχές κάθε ειδικής νομικής περιοχής. Ακολουθεί η συμβολή της N. Braun Binder<sup>22</sup> για τη σχέση του διοικητικού δικαίου με τη διοικητική επιστήμη (*Verwaltungslehre*), η οποία χρησιμοποιήθηκε στην εποχή του εθνικοσοσιαλισμού ως μέσο προώθησης της οικείας ιδεολογίας, οπότε απαξιώθηκε λόγω της έμφασης που δόθηκε μεταγενέστερα στην προσπάθεια δόμησης ενός κράτους δικαίου. Απέκτησε επιστημονική σημασία μετά τη δεκαετία του '60 και εμφανίζεται κυρίως ως *Verwaltungswissenschaft*, ενώ φαίνεται ότι δεν υπάρχει απόλυτη βεβαιότητα ως προς τη σαφή επιστημονική της ταυτότητα. Έπεται η εξέταση της σχέσης διοικητικού δικαίου και διοικητικού δικονομικού δικαίου από τον J. Ziekow<sup>23</sup>, ο οποίος αναλύει τις σχετικές βασικές έννοιες (διοικητικό δίκαιο, διοικητικό διαδικαστικό δίκαιο και διοικητικό δικονομικό δίκαιο), τις λειτουργίες και τις προοπτικές της διοικητικής και της ένδικης διαδικασίας, ιδίως τον έλεγχο της διοίκησης και, τέλος, εντοπίζει μια ενδιαφέρουσα πρόκληση της διαδικασίας εν γένει που έγκειται, αφενός, στην παροχή έννομης προστασίας και στη συγκεκριμενοποίηση του ουσιαστικού δικαίου και, αφετέρου, στη μεταβολή της σχέσης διοίκησης και διοικητικών δικαστηρίων, ιδίως όσον αφορά τα περιθώρια απόφασης της διοίκησης.

<sup>19</sup> Με τον τίτλο *Begriffe und Bezüge*.

<sup>20</sup> C. Waldhoff, "Verwaltung und Verwaltungsrecht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, I, παρ. 11.

<sup>21</sup> W. Kahl, "Allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, I, παρ. 12.

<sup>22</sup> N. Braun Binder, "Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, I, παρ. 13.

<sup>23</sup> J. Ziekow, "Verwaltungsrecht und Verwaltungsprozessrecht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, I, παρ. 14.

Καταλήγει ότι τόσο η διοικητική όσο και η ένδικη διαδικασία αποτελούν ένα δυναμικό σύστημα με αντικείμενο τη συγκεκριμενοποίηση του ουσιαστικού διοικητικού δικαίου. Η συμβολή αναδεικνύει και τη σημασία του υποκειμενικού δικαιώματος για την έναρξη της διοικητικής δίκης και, βεβαίως, τη διεύρυνση της ενεργητικής νομιμοποίησης, λόγω της επιρροής του ενωσιακού δικαίου, στις περιβαλλοντικές διαφορές.

Στο ίδιο τμήμα του Πρώτου Τόμου, ο F. Wollenschläger<sup>24</sup> εξετάζει την περίπλοκη και πολυσχιδή σχέση διοικητικού και ιδιωτικού δικαίου, αναλύοντας, αρχικά, τα όρια μεταξύ των δύο κλάδων όπως αυτά έχουν προταθεί από σχετικές θεωρίες και όπως συνάγονται από το συνταγματικό και το ενωσιακό δίκαιο. Στη συνέχεια, ερευνά το ιδιωτικό δίκαιο ως στοιχείο του δικαίου που διέπει τη δράση και την οργάνωση της διοίκησης, την ένταξη θεσμών του ιδιωτικού δικαίου στο διοικητικό δίκαιο και, τέλος, διάφορες μορφές συνάρθρωσης διοικητικού και ιδιωτικού δικαίου για τη ρύθμιση ιδιωτικών συμπεριφορών. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η σχέση του διοικητικού με το ποινικό δίκαιο, που αναλύει ο F. K. Gärditz<sup>25</sup>. Το ποινικό δίκαιο, παλαιότερο από το διοικητικό και πλήρως αναπτυγμένο πριν από την ισχύ του Θεμελιώδους Νόμου, συμπλέκεται συχνά με το τελευταίο, όπως στην περίπτωση που εφαρμόζεται για τον κολασμό παραβάσεων του διοικητικού δικαίου. Από την άλλη πλευρά, ελάσσονα εγκλήματα κολάζονται με διοικητικές κυρώσεις. Την αλληλεπίδραση των δύο κλάδων ενισχύει και το ενωσιακό δίκαιο, ιδίως το δίκαιο του ανταγωνισμού. Πάντως, τα δύο δίκαια επιτελούν διαφορετικές λειτουργίες και στηρίζονται σε διαφορετικά εργαλεία και διαδικασίες. Τέλος, στο πλαίσιο της σχέσης του γερμανικού με αλλοδαπά διοικητικά δίκαια, ο G. Sydow<sup>26</sup> εκθέτει τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η σύγκριση των διοικητικών δικαίων και τα χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν το γερμανικό από το γαλλικό και το βρετανικό διοικητικό δίκαιο, ιδίως δε τις διαφορετικές αντιδράσεις τους στη διαδικασία του εξευρωπαϊσμού.

Το τέταρτο μέρος, που επιγράφεται «τυπολογία της διοικητικής δράσης», αφορά τη διοίκηση υπό λειτουργική έννοια και παρουσιάζει το μεγαλύτερο ενδιαφέρον για τον Έλληνα δημοσιολόγο. Αναλύονται διαδοχικά οι διάφορες εκφάνσεις της διοικητικής λειτουργίας και η εξέλιξή τους, αρχής γενομένης με την παραδοσιακή περιοριστική διοίκηση. Ο M.-E. Geis<sup>27</sup>, αφενός, εξετάζει τις νομικές μορφές που λαμβάνει (νομικές πράξεις και υλικές ενέργειες) και τις αρχές που τη διέπουν και, αφετέρου –ιδιαιτέρως σημαντική συμβολή– αναλύει διεξοδικά και αξιολογεί τα δραστικά κρατικά μέτρα για την αντιμετώπιση της υγειονομικής κρίσης του Covid-19. Ακολουθεί η παρουσίαση της επίσης κλασικής παροχικής διοίκησης, στο πλαίσιο της οποίας η A. Wallabenstein<sup>28</sup> ερευνά νέες νομικές κατηγορίες που διαμορφώθηκαν στο συγκεκριμένο πεδίο, όπως το δίκτυο των περίπλοκων και πολύπλευρων έννομων σχέσεων με επίκεντρο τον ιδιώτη και τη νέα διάσταση της κατανομής ευθυνών για τις παροχές που προσδίδει η Neue Verwaltungsrechtswissenschaft (New Administrative Law), καθώς και την παράλληλη εξέλιξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων από αμιγώς αμυντικά σε συμμετοχικά και παροχικά. Στη συνέχεια, η S. Schlacke<sup>29</sup> αναλύει την αρμοδιότητα σχεδιασμού (Planende Verwaltung), τις ιστορικές καταβολές, τη λειτουργία της στο κράτος

<sup>24</sup> F. Wollenschläger, “Verwaltungsrecht und Privatrecht”, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, I, παρ. 15.

<sup>25</sup> F. Gärditz, “Verwaltungsrecht und Strafrecht”, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, I, παρ. 16.

<sup>26</sup> G. Sydow, “Deutsches und ausländisches Verwaltungsrecht”, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, I, παρ. 17.

<sup>27</sup> M.-E. Geis, “Eingriffsverwaltung”, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, I, παρ. 18.

<sup>28</sup> A. Wallabenstein, “Leistungsverwaltung”, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, I, παρ. 19.

<sup>29</sup> S. Schlacke, “Planende Verwaltung”, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, I, παρ. 20.

δικαίου, τις επιρροές που δέχεται από το διεθνές και το ενωσιακό δίκαιο, τις μορφές σχεδιασμού, τις δεσμεύσεις και επιταγές στις οποίες υπόκειται καθώς και ζητήματα έννομης προστασίας. Πρωτότυπη είναι η παρουσίαση της λεγόμενης διοίκησης των υποδομών (Infrastrukturverwaltung)<sup>30</sup>, η οποία δυστροπεί στην κατηγοριοποίηση και τον νομικό ορισμό, έχει οριζόντιο περιεχόμενο («*multilaterale und mehrpolige Daseinvorsorge*») και καλύπτει κάθε αναγκαία για την άσκηση των άλλων μορφών διοίκησης υποδομή, όπως οδικά και σιδηροδρομικά δίκτυα, εγκαταστάσεις για την παροχή ενέργειας, την ύδρευση, την επεξεργασία αποβλήτων, λειτουργία νοσηλευτικών ιδρυμάτων, μονάδων φροντίδας ηλικιωμένων, παιδικών σταθμών κ.λπ. Προφανής σε ορισμένες πτυχές της είναι η επιρροή του ενωσιακού δικαίου με τις ρυθμίσεις περί δικτύων. Ακολουθεί η ανάλυση της παροχικής και ρυθμιστικής διοίκησης<sup>31</sup> ιδίως στα πεδία των τηλεπικοινωνιών, της ενέργειας και των χρηματοπιστωτικών αγορών, με εξέταση της λειτουργίας της ρυθμιστικής αρχής, των δομών και μέσων δράσης των οικείων αγορών και των ιδιομορφιών του ρυθμιστικού δικαίου. Η ενότητα κλείνει με την παρουσίαση της διοίκησης της πληροφορίας (Informationsverwaltung)<sup>32</sup>, η οποία συνιστά λειτουργική προϋπόθεση της δημοκρατίας. Η σχέση ενημέρωσης και επικοινωνίας μεταξύ κράτους και πολιτών καλύπτει και τις τρεις εξουσίες, αλλά εν προκειμένω δίδεται έμφαση στη σχετική αποστολή της διοικητικής δράσης, στα μέσα διάδοσης της πληροφορίας και στα αντίστοιχα δικαιώματα του πολίτη. Το συμπέρασμα που συνάγεται είναι ότι, παρά τον εκπληκτικά εύπλαστο χαρακτήρα του εργαλείου της διοικητικής πράξης, όσο περισσότερο η διοικητική δράση απομακρύνεται από την επιταγή, την απαγόρευση και την άδεια και όσο πληρέστερα διαφαίνεται η ποικιλομορφία των αποστολών και παροχών της –συμβουλή, επιρροή, προειδοποίηση προφύλαξης– που δυσχερώς εντάσσονται στις δομές και τους κανόνες της κλασικής διοικητικής διαδικασίας, τόσο μεγαλύτερη καθίσταται η ανάγκη ευέλικτων μορφών διοικητικής δράσης<sup>33</sup>.

Το πέμπτο τμήμα, που επιγράφεται «μέθοδοι και συναφείς κλάδοι»<sup>34</sup>, είναι αφιερωμένο σε μεθοδολογικά ζητήματα. Η πρώτη συμβολή, της Α.-Β. Kaiser, αφορά τις έννοιες της νομικής μεθόδου, της δογματικής και του συστήματος<sup>35</sup>, οι οποίες αναλύονται από τη σκοπιά της ιστορικής εξέλιξης (αναδύθηκαν και αναπτύχθηκαν τον 19<sup>ο</sup> αιώνα στο πεδίο του αστικού δικαίου), της σημασίας που απέκτησαν για την γερμανική προσέγγιση του διοικητικού δικαίου και της κριτικής που τους ασκείται σήμερα ιδίως από τη *Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*. Εξετάζεται επίσης η εξέλιξη και αξιοποίηση της νομικής δογματικής (*Rechtsdogmatik*) για την προαγωγή του διοικητικού δικαίου. Ακολουθεί η ανάλυση, από τον J. Kersten, της σύλληψης και των μεθόδων της καλούμενης νέας επιστήμης του διοικητικού δικαίου (*Neue Verwaltungsrechtswissenschaft*)<sup>36</sup>, η οποία άρχισε να διαμορφώνεται από τη δεκαετία του 1980, ως αντίδραση στην κλασική νομική μέθοδο. Με κύριους εκπροσώπους τους καθηγητές Hoffmann-Riem, Schmidt-Aßmann και Voßkuhle, το ρεύμα αυτό επισημαίνει τα κενά της αμιγώς νομικής μεθόδου που εστιάζει μόνο στην έννομη προστασία και προτείνει τον εμπλουτισμό και τη διεύρυνσή της με τα πορίσματα άλλων επιστημών,

<sup>30</sup> W. Durner, “Infrastrukturverwaltung”, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, I, παρ. 21.

<sup>31</sup> J. Ruthig, “Gewährleistungs- und Regulierungsverwaltung”, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, I, παρ. 22.

<sup>32</sup> I. Spiecker genannt Döhmann, “Informationsverwaltung”, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, I, παρ. 23.

<sup>33</sup> F. Hufen, “Entwicklungsgeschichte des Verwaltungsrechts”, ό.π., σελ. 7.

<sup>34</sup> Methoden und Nachbardisziplinen.

<sup>35</sup> Α.-Β. Kaiser, “Juristische Methode, Dogmatik und System”, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, I, παρ. 24.

<sup>36</sup> J. Kersten, “Konzeption und Methoden der Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft”, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, I, παρ. 25.



προκειμένου το διοικητικό δίκαιο να καλύψει τις προκλήσεις που δημιουργεί ο νέος περίπλοκος χαρακτήρας της διοίκησης. Στη συνέχεια, ο M. Schmidt-Preuß παρουσιάζει τη λειτουργία της διοίκησης στο πλαίσιο της έντασης που προκαλούν η αυτορρύθμιση, η κρατική καθοδήγηση και η διακυβέρνηση<sup>37</sup>. Η τελευταία, παρά τη μεγάλη σημασία που απέκτησε προσφάτως, παραμένει αόριστη και πολυσχιδής και λειτουργεί ως γέφυρα μεταξύ διαφόρων επιστημονικών κλάδων, όπως της πολιτικής επιστήμης και του δικαίου. Η ενότητα κλείνει με το δίπτυχο διοίκηση και εμπειρία<sup>38</sup>, που εξετάζει τη σχέση της εμπειρικής έρευνας, η οποία αναπτύχθηκε προσφάτως, με τη θεωρία στο πεδίο της επιστήμης του διοικητικού δικαίου. Η σχέση θεωρίας και εμπειρίας θυμίζει το γαλλικό δίπολο *conceptualisme et empirisme*<sup>39</sup>.

Ο πρώτος τόμος κλείνει με ένα τμήμα αφιερωμένο στις «προκλήσεις» που έχει να αντιμετωπίσει το διοικητικό δίκαιο και συνδέονται με τεχνικές και πολιτικές εξελίξεις. Πρόκειται για την ψηφιοποίηση της διοίκησης που περιλαμβάνει και τη χρήση της τεχνητής νοημοσύνης<sup>40</sup>, τις δημογραφικές μεταβολές και τις υποχρεώσεις που δημιουργούν για τη διοίκηση<sup>41</sup> και, τέλος, τις συνέπειες για τη διοίκηση της συνάρθρωσης με τις υπερεθνικές έννομες τάξεις, την ενωσιακή και τη διεθνή<sup>42</sup>.

## 2. ΟΙ ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΙΣ ΔΟΜΕΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Ο εξευρωπαϊσμός και η διεθνοποίηση δεν δημιουργούν μόνο νέες αποστολές για τη διοίκηση, αλλά θέτουν τις κλασικές προσεγγίσεις και τις παραδοσιακές μορφές δράσης υπό την «πίεση της δικαιολόγησης»<sup>43</sup>. Ο δεύτερος τόμος, «αδελφός τόμος» του πρώτου, αποτελεί το «ομολόγιο» του στο πεδίο του ευρωπαϊκού και του διεθνούς διοικητικού δικαίου<sup>44</sup>. Ο V. Skouris, τονίζει την επιτυχή επιλογή των επιμελητών να εξετάσουν στον δεύτερο τόμο τις θεμελιώδεις δομές του ευρωπαϊκού και διεθνούς διοικητικού δικαίου, σε ισότιμη αντιπαράθεση, με τις δομές του γερμανικού διοικητικού δικαίου, καθιστώντας σαφές ότι το δίκαιο της διοίκησης, εθνικά χρωματισμένο στην αρχή, έχασε προ πολλού την ιδιότητα αυτή και τελεί, στο εξής, σαφώς υπό ενωσιακή και διεθνή επιρροή<sup>45</sup>. Ο δεύτερος τόμος περιλαμβάνει πέντε μέρη και εξετάζει, κατ' αρχάς, τη σχέση μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και κρατών μελών από ιστορική προοπτική και υπό το πρίσμα των αρμοδιοτήτων, τις πηγές του δικαίου, τις αρχές, τις μεθόδους και τις προκλήσεις. Το κέντρο βάρους πέφτει στο ενωσιακό διοικητικό δίκαιο, ενώ το διεθνές διοικητικό δίκαιο καταλαμβάνει πολύ μικρότερη

<sup>37</sup> M. Schmidt-Preuß, "Selbstregulierung, staatliche Steuerung, Governance", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, I, παρ. 26.

<sup>38</sup> I. Augsberg, "Verwaltung und Empirie", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, I, παρ. 27.

<sup>39</sup> M. Waline, "Empirisme et conceptualisme dans la méthode juridique : faut-il tuer les catégories juridiques ?", σε *Mélanges J. Dabin*, 1963, σελ. 359· T. Fortsakis, *Conceptualisme et empirisme en droit administratif français*, LGDJ 1987.

<sup>40</sup> M. Martini, "Digitalisierung der Verwaltung", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, I, παρ. 28.

<sup>41</sup> S. Pernice-Wamke, "Demographischer Wandel als Verwaltungsaufgabe", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, I, παρ. 29.

<sup>42</sup> W. Kahl, "Verwaltung unter den Bedingungen überstaatlicher Verflechtung", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, I, παρ. 30.

<sup>43</sup> St. Augsberg, *Grundlagen und Methoden des Verwaltungsrechts*, ό.π., σελ. 17.

<sup>44</sup> Grundstrukturen des europäischen und internationalen Verwaltungsrechts.

<sup>45</sup> V. Skouris, "Die Bedeutung von Handbüchern für die Entwicklung des öffentlichen Rechts", ό.π., σελ. 1.

έκταση και, με την εξαίρεση του πρώτου μέρους που αφορά μόνο το ενωσιακό δίκαιο, καλύπτεται από ένα κεφάλαιο στο τέλος εκάστου από τα υπόλοιπα τέσσερα μέρη του τόμου.

Το πρώτο μέρος αρχίζει με την πρωτότυπη<sup>46</sup> συμβολή του F. Schorkopf, αφιερωμένη στον εξευρωπαϊσμό της γερμανικής επιστήμης του διοικητικού δικαίου<sup>47</sup>. Εν προκειμένω η πολυεπίπεδη διαδικασία εξευρωπαϊσμού μέσω υφηγεσιών, μονογραφιών, συλλογικών τόμων, εγχειριδίων και εισηγήσεων σε συνέδρια δημοσιολόγων συνδέεται με συγκεκριμένα πρόσωπα, περιγράφεται με ακρίβεια και διακρίνεται σε περισσότερες φάσεις εξέλιξης. Ο συγγραφέας καταλήγει στο συμπέρασμα ότι ο εξευρωπαϊσμός, που είναι σήμερα πανταχού παρών, αφού η σχετική διαδικασία έγινε πλέον *status quo*, πρέπει να νοηθεί ως τμήμα της προσπάθειας για τον εκσυγχρονισμό του διοικητικού δικαίου. Ακολουθούν οι άξονες εξέλιξης του ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου<sup>48</sup> από την U. Mager, που συνδέονται με τις διαδοχικές Συνθήκες (ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, ΕΚΑΕ, ΕΕΠ, Συνθήκες του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ, της Νίκαιας και της Λισσαβώνας) και φωτίζουν τις αλλαγές βάσει της εξής σειράς κριτηρίων: Τομείς, αρχές, επιτροπολογία και *agencies*, άλλες μορφές συνεργασίας, ειδικές τροποποιήσεις και νεωτερισμοί. Στη συνέχεια, ο F. Mayer<sup>49</sup> εκθέτει την προβληματική της κατανομής των αρμοδιοτήτων, χωρίς να παραβλέπει τις προκλήσεις που προκάλεσαν η δημοσιονομική κρίση και η πανδημία. Επισημαίνει και τον κίνδυνο για τη σταθερότητα της ευρωπαϊκής έννομης τάξης που συνεπάγεται η απαίτηση του BVerfG να έχει την τελευταία λέξη ως προς τις πράξεις *ultra vires*. Ο C. Calliess επικεντρώνεται στα κλασικά κριτήρια άσκησης των αρμοδιοτήτων που είναι η επικουρικότητα και η αναλογικότητα<sup>50</sup>. Ταυτόχρονα εξετάζει το φαινόμενο της αύξησης του αριθμού των ευρωπαϊκών *agencies* και την εντεινόμενη, λόγω της δραστηριότητάς τους, επιβάρυνση της εθνικής διοίκησης. Στο διοικητικό δίκαιο της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στο αποκεντρωμένο ενωσιακό διοικητικό δίκαιο ως μορφές του βασικού φαινομένου της εκτέλεσης του ενωσιακού δικαίου από τα κράτη μέλη εστιάζει η ανάλυση του W. Weiß<sup>51</sup>. Έπεται η συμβολή του M. Ludwigs που θα μπορούσε να αποδοθεί ως ευρωπαϊκός διοικητικός σύνδεσμος ή ευρωπαϊκή συνομοσπονδία διοικήσεων<sup>52</sup> και αφορά το νομικό μόρφωμα που αποσκοπεί στην υπέρβαση του οργανικού χωρισμού μεταξύ των διοικήσεων των κρατών μελών. Ο W. Kahl πραγματεύεται το γενικό θέμα της σχέσης του ενωσιακού δικαίου με το γερμανικό δίκαιο<sup>53</sup> και διατυπώνει ενδιαφέρουσες παρατηρήσεις σε σχέση με τη συζήτηση που αναζωπυρώθηκε πρόσφατα όσον αφορά τη θεμελίωση και την έκταση της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου έναντι του εθνικού. Το πρώτο μέρος κλείνει με τη συμβολή του Cl.- D. Classen, που έχει τον εύστοχο τίτλο «ευρωπαϊκός σύνδεσμος διοικητικών δικαστηρίων»<sup>54</sup> και αφορά την αποτελεσματική δικαστική προστασία σε ένα πολυεπίπεδο σύστημα. Αναλύει, κατ' αρχάς, ορισμένα δικονομικά ζητήματα που αφορούν τη συνάρθρωση εθνικής και ενωσιακής δικαστικής εξουσίας, όπως την ανεξαρτησία των εθνικών

<sup>46</sup> Όπως επισημαίνει ο V. Skouris, "Die Bedeutung von Handbüchern", ό.π., σελ. 5.

<sup>47</sup> F. Schorkopf, "Europäisierung der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, II, παρ. 31.

<sup>48</sup> U. Mager, "Entwicklungslinien des europäischen Verwaltungsrechts", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, II, παρ. 32.

<sup>49</sup> F. Mayer, "Kompetenzverteilung", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, II, παρ. 33.

<sup>50</sup> C. Calliess, "Kompetenzausübung", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, II, παρ. 34.

<sup>51</sup> W. Weiß, "EU-Eigenverwaltungsrecht und Unionsverwaltungsrecht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, II, παρ. 35.

<sup>52</sup> M. Ludwigs, "Europäischer Verwaltungsverbund", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, II, παρ. 36.

<sup>53</sup> W. Kahl, "Verhältnis des Unionsrechts zum deutschen Recht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, II, παρ. 37.

<sup>54</sup> Cl.- D. Classen, "Europäischer Verwaltungsverbund", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, II, παρ. 38.

δικαστηρίων, τις προϋποθέσεις αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας σε εθνικό επίπεδο και την τήρηση των ορίων της προσφυγής ακύρωσης του άρθρου 263 ΣΛΕΕ και, στη συνέχεια, τη διάδραση εθνικών και ευρωπαϊκών δικαστηρίων κατά τη διαπίστωση του εφαρμοστέου δικαίου. Η συμβολή ολοκληρώνεται με την ανάλυση ειδικών ζητημάτων που γεννά η έννομη προστασία στον ευρωπαϊκό σύνδεσμο διοικητικών δικαστηρίων, όπως στην περίπτωση διοικητικών διαδικασιών που περιλαμβάνουν πλειάδα πράξεων ή στην περίπτωση παράλληλων αρμοδιοτήτων περισσότερων οργάνων.

Το δεύτερο μέρος του τόμου, κατ' αντιστοιχία με το ομόλογο του πρώτου τόμου, είναι αφιερωμένο στις πηγές του δικαίου και τα νομικά επίπεδα<sup>55</sup>. Ο Α. Glaser εξετάζει τις βασικές μορφές νομικών πράξεων της Ένωσης (κανονισμός, οδηγία και απόφαση)<sup>56</sup>, τη σημασία της μεταξύ τους διαφοροποίησης βάσει των συνεπειών τους κατά το άρθρο 288 ΣΛΕΕ καθώς και τη διάκριση μεταξύ νομοθετικών και κανονιστικών πράξεων. Στη συνέχεια, οι ως άνω μορφές εξετάζονται, πρώτον, από τη σκοπιά του Ευρωπαϊκού νομοθέτη ως εργαλεία νομοθέτησης, δεύτερον, υπό το πρίσμα της εκτέλεσής τους από τα κράτη μέλη, οπότε διαπιστώνεται ο περιορισμός της οδηγίας λόγω των ελλειμμάτων μεταφοράς της στο εθνικό δίκαιο και, τρίτον, υπό το πρίσμα της έννομης προστασίας των πολιτών. Δεδομένου ότι σε λίγες περιπτώσεις το πρωτογενές δίκαιο επιβάλλει στα θεσμικά όργανα συγκεκριμένη μορφή νομικής πράξης, ο νομοθέτης επιλέγει βάσει λειτουργικών κριτηρίων. Στη συνέχεια, η Α. Guckelberger εξετάζει διεξοδικά την έννοια και το καθεστώς των κατ' εξουσιοδότηση κανονιστικών πράξεων που εκδίδει η Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 290 ΣΛΕΕ και των εκτελεστικών πράξεων που εκδίδονται από την Επιτροπή ή, σε ειδικές περιπτώσεις, από το Συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 291 ΣΛΕΕ, την έννομη προστασία, το ζήτημα της ένταξής τους στην ιεραρχία των πηγών του ενωσιακού δικαίου και το ειδικότερο θέμα της εξουσίας των agencies να εκδίδουν τέτοιες πράξεις<sup>57</sup>. Ακολουθεί η συμβολή του Μ. Knauf που αναλύει τις μορφές και τη σημασία του soft law<sup>58</sup> τόσο στο διεθνές όσο και στο ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο και τις συνέπειές του σε εθνικό επίπεδο.

Ο Μ. Nettessheim προτείνει μια πρωτότυπη σύλληψη των εκτελεστικών του ενωσιακού δικαίου δομών, με την αναγνώριση μιας νέας νομικής κατηγορίας, αυτής των διοικητικών καθεστώτων (Verwaltungsregime)<sup>59</sup> που αποδίδει τον διαδεδομένο αγγλικό όρο administrative regimes. Στην κατηγορία αυτή εντάσσει θεσμούς που αποτελούνται από ένα σώμα κανόνων δικαίου, έναν ή περισσότερους φορείς και τα μέτρα που αυτοί λαμβάνουν για την επίτευξη συγκεκριμένου σκοπού. Πρόκειται για ειδικές διοικητικές «ενότητες», που είναι τελολογικά και λειτουργικά δομημένες, αφού επιδιώκουν συγκεκριμένους σκοπούς, όπως ο έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων (άρθρα 107 και 108 ΣΛΕΕ), ο έλεγχος της τήρησης των κανόνων του ανταγωνισμού από την Επιτροπή και τις οικείες εθνικές αρχές (άρθρο 101 ΣΛΕΕ), η προστασία των προσωπικών δεδομένων σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) 2016/679 (GDPR), το Ευρωπαϊκό Σύστημα των Κεντρικών

<sup>55</sup> Rechtsquellen und Rechtsebenen.

<sup>56</sup> Α. Glaser, "Verordnung, Richtlinie und Beschluss", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, II, παρ. 39.

<sup>57</sup> Α. Guckelberger, "Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, II, παρ. 40.

<sup>58</sup> Μ. Knauf, "Soft Law im europäischen und internationalen Verwaltungsrecht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, II, παρ. 41.

<sup>59</sup> Μ. Nettessheim, "Verwaltungsregime im Unionsrecht – Begriff, Typologie, Schutz und Funktionalität", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, II, παρ. 42.

Τραπεζών (άρθρα 308 επ.). Το ενιαίο σώμα της διοικητικής οργάνωσης κατακερματίζεται σε μια παράθεση ειδικών διοικητικών οντοτήτων, εκάστη των οποίων αποβλέπει στην υλοποίηση συγκεκριμένων σκοπών, βάσει ειδικών κανόνων και πρόσφορων μέτρων. Επιτυγχάνεται, έτσι, η υπέρβαση της παραδοσιακής διχοτόμησης μεταξύ άμεσης εκτέλεσης του ενωσιακού δικαίου μέσω των θεσμικών οργάνων και έμμεσης εκτέλεσης μέσω των εθνικών οργάνων. Αναλύονται τα κύρια χαρακτηριστικά των καθεστώτων αυτών, επιχειρείται η κατηγοριοποίησή τους βάσει διαφόρων κριτηρίων και αναδεικνύεται η λειτουργικότητα και η αποτελεσματικότητά τους μέσω της μελέτης των κυριότερων περιπτώσεων. Το δεύτερο μέρος ολοκληρώνεται με την παρουσίαση, από την St. Schmal, της διεθνοποίησης του ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου<sup>60</sup>, του εμπλουτισμού του, δηλαδή, με κανόνες του διεθνούς δικαίου, μέσω της ανάλυσης χαρακτηριστικών πεδίων αναφοράς (παγκόσμιο εμπόριο, περιβάλλον, ενέργεια, ασφάλεια και άμυνα) και της εξέτασης δογματικών ζητημάτων που θέτει η επιρροή του διεθνούς δικαίου λαμβανομένου υπόψη του θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου της Ένωσης (κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Ένωσης και κρατών μελών, ρόλος ανεξάρτητων αρχών, υποδοχή των κανόνων του διεθνούς δικαίου, μονιστικά και δυϊστικά πρότυπα κρατικής προέλευσης).

Το τρίτο μέρος<sup>61</sup> αφορά σημαντικές και ειδικές για το ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο αρχές. Στη συμβολή του σχετικά με τη διοίκηση ως μέρος της εθνικής ταυτότητας<sup>62</sup>, ο M. Ludwigs διευκρινίζει ότι, παρά τον ευαίσθητο χαρακτήρα των ιδιοτήτων που συνδέονται με την εθνική ταυτότητα, δεν υπάρχουν, από τη γερμανική σκοπιά, άλυτα προβλήματα για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η ανάλυση πτυχών του διοικητικού δικαίου που αποτελούν δομικά στοιχεία της γερμανικής συνταγματικής ταυτότητας και θα μπορούσαν να αντιπαρατεθούν στις επιταγές του ενωσιακού δικαίου, όπως, εντελώς ενδεικτικά, η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης σε σχέση με την ακύρωση αντίθετων στο ενωσιακό δίκαιο διοικητικών πράξεων, η επιφύλαξη υπέρ του νόμου σε σχέση με τις κανονιστικές αρμοδιότητες της διοίκησης και η υπεροχή του Συντάγματος σε σχέση με την εφαρμογή εθνικού δικαίου από ενωσιακά όργανα<sup>63</sup>. Στη συνέχεια, ο R. Streinz εξετάζει τις συνέπειες των αρχών, αφενός, της έμμεσης εκτέλεσης του ενωσιακού δικαίου από τα κράτη μέλη και, αφετέρου, της ευρείας διαδικαστικής αυτονομίας που τους αναγνωρίζεται<sup>64</sup>. Επισημαίνονται προβλήματα που θα μπορούσε να δημιουργήσει η έμμεση εφαρμογή, όπως η υποχρέωση διοικητικών οργάνων να μην εφαρμόσουν αντίθετες στο ενωσιακό δίκαιο εθνικές διατάξεις<sup>65</sup>. Όσον αφορά την επιρροή στη διοικητική διαδικασία, αυτή αφορά κυρίως τις προϋποθέσεις ανάκλησης ευμενών πράξεων και τη θεραπεία διαδικαστικών και τυπικών σφαλμάτων, ενώ σε δικονομικό επίπεδο, έμφαση δίδεται στις συνέπειες για την έννομη προστασία. Ακολουθεί η ενδελεχής ανάλυση της προέλευσης και του περιεχομένου των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας καθώς και της εξέλιξης της σχετικής νομολογίας

<sup>60</sup> St. Schmal, "Internationalisierung des europäischen Verwaltungsrechts", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, II, παρ. 43.

<sup>61</sup> Με τον τίτλο Prinzipien.

<sup>62</sup> M. Ludwigs, "Verwaltung als Teil der nationalen Identität", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, II, παρ. 44.

<sup>63</sup> Για παράδειγμα, η εφαρμογή εθνικών διατάξεων από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, επί τη βάση του άρθρου 4 παρ. 3 εδ. 1 του κανονισμού (ΕΕ) 1024/2013, για την εποπτεία των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων.

<sup>64</sup> R. Streinz, "Indirekter Vollzug und Verfahrensautonomie", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, II, παρ. 45.

<sup>65</sup> Βλ. συναφώς και W. Kahl, "Verhältnis des Unionsrechts zum deutschen Recht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, II, παρ. 37, αρ. περ. 61.

από την D.-U. Galetta<sup>66</sup>. Επισημαίνονται, περαιτέρω η σχέση της αρχής της αποτελεσματικότητας με την επιταγή της σύμφωνης προς το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας των εθνικών διατάξεων, με το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας. Ακολουθεί η παρουσίαση της αρχής της συνοχής από τον H.-G. Dederer<sup>67</sup>, με ανάλυση της νομικής φύσης της, των πεδίων εφαρμογής, των μεθόδων και εργαλείων εφαρμογής και των ορίων της. Τα τελευταία καθορίζουν η αρχή της κατανομής αρμοδιοτήτων, τα θεμελιώδη δικαιώματα, που επιβάλλουν ενίοτε διαφοροποιήσεις και αποκλίσεις, η δημοκρατική αρχή και η αυτονομία των κρατών μελών, όπως διασφαλίζονται μέσω των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Τέλος, η A.-K. Kaufhold αναλύει διεξοδικά τις αρχές της αμοιβαίας αναγνώρισης και της αμοιβαίας εμπιστοσύνης<sup>68</sup>, οι οποίες λειτουργούν συμπληρωματικά και διευκολύνουν τη «διάβαση των συνόρων», χωρίς να είναι αναγκαία η πλήρης εναρμόνιση των εννόμων τάξεων. Η ιστορία των δύο αρχών είναι σε μεγάλο μέρος κοινή, αλλά διαφέρουν ως προς τη νομική φύση, τα πεδία εφαρμογής και το ρυθμιστικό αντικείμενο. Έτσι, η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης συνιστά, μάλλον, μια «στρατηγική ρύθμισης» και όχι αυτόνομη αρχή του δικαίου εν στενή έννοια. Έννομες συνέπειες παράγει η νομοθετική καθιέρωση υποχρεώσεων αναγνώρισης και η νομική πράξη αναγνώρισης<sup>69</sup>. Αντίθετα, η αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μπορεί να χαρακτηριστεί ως αυτόνομη αρχή του δικαίου, που θεμελιώνει την υποχρέωση, στο πλαίσιο διακρατικής συνεργασίας, της αποδοχής της νομιμότητας κυρίαρχων ενεργειών άλλων κρατών μελών χωρίς έλεγχο, στο μέτρο που το δευτερογενές δίκαιο δεν περιλαμβάνει, κατ' εξαίρεση, επιφύλαξη του ελέγχου. Το τρίτο μέρος κλείνει με την παρουσίαση των αρχών του διεθνούς διοικητικού δικαίου<sup>70</sup> από τον S. Boysen. Το διεθνές διοικητικό δίκαιο ρυθμίζει τη διασυνοριακή διοικητική δράση, περιλαμβάνει δε πέντε βασικές μορφές: Το διοικητικό δίκαιο των διεθνών οργανισμών, τις διοικητικές ενέργειες διακυβερνητικών ρυθμιστικών θεσμών, τη διεθνή τεχνικο-διοικητική συνεργασία σε δίκτυα και επιτροπές, τους κανόνες υβριδικών ρυθμιστικών θεσμών και τα πρότυπα από ιδιωτικούς θεσμούς με ρυθμιστικές λειτουργίες<sup>71</sup>. Σε αντιδιαστολή προς τις αρχές του γερμανικού διοικητικού δικαίου, οι αρχές του διεθνούς διοικητικού δικαίου δεν έχουν την ισχύ συνταγματικών αρχών.

Το τέταρτο μέρος του τόμου είναι αφιερωμένο στις μεθόδους του ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου. Αρχίζει με την συμβολή του S. Unger, για τη θεωρία των μεθόδων του ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου<sup>72</sup>. Επισημαίνεται ότι, σε αντιδιαστολή προς τη μεθοδολογία στην ηπειρωτική Ευρώπη που στηρίζεται στη συναγωγή από το γενικό και αφηρημένο κείμενο του εφαρμοστέου κανόνα ρυθμίσεων για την ατομική απόφαση, στο ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο οι τελεολογικές θεωρήσεις βαίνουν πέρα της γραμματικής, ιστορικής και συστηματικής ερμηνείας. Επομένως,

<sup>66</sup> D.-U. Galetta, "Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, II, παρ. 46. Επισημαίνεται ότι από την ανάλυση της νομολογίας συνάγεται ότι η διαφοροποίηση μεταξύ *effet utile*, *praktische Wirksamkeit* και *Effektivitätsgrundsatz* συνιστά καθαρό ορολογικό σχολαστικισμό (αρ. περ. 27).

<sup>67</sup> H.-G. Dederer, "Grundsatz der Kohärenz", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, II, παρ. 47.

<sup>68</sup> A.-K. Kaufhold, "Grundsätze der gegenseitigen Anerkennung und des gegenseitigen Vertrauens", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, II, παρ. 48.

<sup>69</sup> Αυτόθι, αρ. περ. 89 επ.

<sup>70</sup> S. Boysen, "Prinzipien des internationalen Verwaltungsrechts", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, II, παρ. 49.

<sup>71</sup> Society for Worldwide Interstate Financial Telecommunications (SWIFT), Fair Labor Association (FLA), International Standardization Organization (ISA).

<sup>72</sup> S. Unger, "Methodenlehre des europäischen Verwaltungsrechts", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, II, παρ. 50.

μέθοδοι που στηρίζονται μόνο στο κείμενο δεν διασφαλίζουν συνεκτικές νομικές πρακτικές, αλλά μάλλον οδηγούν σε διαφορετικές αποφάσεις που όλες μπορούν λογικά να αναχθούν στο νομικό κείμενο. Κατά συνέπεια, η έννοια της συνοχής των άρθρων 7 και 256 ΣΛΕΕ απαιτεί ποιοτική μεταβολή της νομικής μεθοδολογίας. Πέρα από και παράλληλα με το ίδιο το νομικό κείμενο, οι προηγούμενες αποφάσεις, δικαστικές και διοικητικές, αποκτούν μεθοδολογική σημασία. Έτσι τόσο ο κανόνας δικαίου όσο και η νομική πρακτική καθίστανται σημεία αναφοράς που οι διοικητικές και δικαστικές αρχές πρέπει να λάβουν υπόψη. Ακολουθεί η ανάλυση της αρχής της σύμφωνης προς το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας και περαιτέρω ανάπτυξης του δικαίου<sup>73</sup> από τον M. Wendel<sup>74</sup>, ο οποίος, μετά το ενωσιακό και συνταγματικό έρεισμα της αρχής, τις λεπτομέρειες εφαρμογής της και τα όριά της, εκθέτει τη σπουδαιότητα και τις ιδιαιτερότητές της σε ειδικούς τομείς του διοικητικού δικαίου (μεταναστευτικό δίκαιο, δίκαιο των τηλεπικοινωνιών και περιβαλλοντικό δίκαιο), λόγω της επιρροής του ενωσιακού δικαίου. Στη συνέχεια, ο K.-P. Sommermann αναλύει τη σημασία της σύγκρισης των δικαίων στο πεδίο του ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου<sup>75</sup>. Αναφέρει το ενδιαφέρον των πατέρων του γερμανικού διοικητικού δικαίου για το αγγλικό (Rudolf von Gneist, Julius Karl Hatschek) και το γαλλικό (Otto Mayer) δίκαιο και επισημαίνει ότι αρχικά η σύγκριση οδήγησε σε ενίσχυση της εθνικής ταυτότητας και παγιοποίηση των αποκλίσεων<sup>76</sup>. Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, όμως, σηματοδότησε νέες διαδικασίες ανταλλαγών, όπου ο συνδυασμός και η συγχώνευση εθνικών νομικών κανόνων και αντιλήψεων έγιναν βασικό στοιχείο της γενετικής ταυτότητας των Κοινοτήτων, αρχικά, και της Ένωσης στη συνέχεια. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η χρήση των «γενικών αρχών του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών» για τη διαμόρφωση της εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης (άρθρο 340 ΣΛΕΕ) καθώς και η αναφορά στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών από τις οποίες εμπνέεται η προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>77</sup>. Περαιτέρω, η σύγκριση επιτρέπει τον εντοπισμό των καλύτερων πρακτικών μεταξύ των εθνικών διοικήσεων για τη βελτίωση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου. Τέλος, οι διεθνείς συνθήκες (ΕΣΔΑ και Σύμβαση του Ώρχους) και η εφαρμογή τους προκαλούν τη δημιουργία κοινών ευρωπαϊκών προτύπων και τη διάδραση των εθνικών διοικήσεων για τη διαμόρφωση των βέλτιστων διοικητικών διαδικασιών στα κράτη μέλη. Σε θεωρητικό επίπεδο, η νομική συγκριτική ενισχύει τον διακρατικό χαρακτήρα της επιστήμης του διοικητικού δικαίου και το ενδιαφέρον για ολιστικές προσεγγίσεις, με ταυτόχρονη υποχώρηση της αυτοαναφορικότητας του εθνικού διοικητικού δικαίου. Το τέταρτο μέρος κλείνει με την παρουσίαση των μεθόδων προσέγγισης του διεθνούς διοικητικού δικαίου<sup>78</sup> από τον J.P. Terhechte. Μετά την ανάλυση της έννοιας, των πηγών και των εκφάνσεων του διεθνούς διοικητικού δικαίου, εξετάζονται οι κλασικές μέθοδοι προσέγγι-

<sup>73</sup> Η γερμανική θεωρία διακρίνει μεταξύ ερμηνείας εν στενή εννοία και «Rechtsfortbildung», που αποδίδεται ως περαιτέρω ανάπτυξη του δικαίου.

<sup>74</sup> M. Wendel, “Grundsatz der unionsrechtskonformen Auslegung und Rechtsfortbildung”, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR II*, παρ. 51.

<sup>75</sup> K.-P. Sommermann, “Bedeutung der Rechtsvergleichung im europäischen Verwaltungsrecht”, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR II*, παρ. 52.

<sup>76</sup> Έτσι, ο A. Venn Dicey επιχείρησε να προστατεύσει το βρετανικό δίκαιο από επιρροές του ηπειρωτικού δικαίου και ιδίως από τη γαλλική αντίληψη περί droit administratif (αρ. περ. 18).

<sup>77</sup> ΔΕΚ 12.11.1969, 29/69, Stauder, ECLI:EU:C:1969:57, σκέψη 7 και 17.12.1970, 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, ECLI:EU:C:1970:114, σκέψη 4.

<sup>78</sup> J.P. Terhechte, “Methodenfragen im internationalen Verwaltungsrecht”, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR II*, παρ. 53.

γισης του δικαίου και, στη συνέχεια, αναδεικνύονται οι μέθοδοι σταθεροποίησης του διεθνούς διοικητικού δικαίου ως νομικού πεδίου, με έμφαση στη συγκριτική μέθοδο, καθώς και η σημασία των διακλαδικών μεθόδων, όπως των κοινωνικών επιστημών, της οικονομικής ανάλυσης και της ιστορικής προοπτικής.

Ο τόμος ολοκληρώνεται με την αποτύπωση των προκλήσεων<sup>79</sup> για το ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο. Ο P. M. Huber, στη συμβολή του για τη θέση της διοίκησης, τους κινδύνους και τις προτεινόμενες λύσεις<sup>80</sup>, εκθέτει τις αιτίες της υπερφόρτωσης και των ελλειμμάτων εκτέλεσης που αντιμετωπίζει η σύγχρονη διοίκηση και εντοπίζει τις προϋποθέσεις επιτυχίας της στην πολιτική κατεύθυνση με γνώμονα τη δημοκρατική αρχή, στην τήρηση της αρχής του κράτους δικαίου και στη στελέχωση με αφοσιωμένο και αποτελεσματικό σώμα δημοσίων υπαλλήλων και ενίσχυση του ρόλου των νομικών. Ακολουθεί η ανάλυση του P. Kirchhof για τις προοπτικές του ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου<sup>81</sup>, ο οποίος εντοπίζει την περαιτέρω εξέλιξη, στο πλαίσιο ενός συνδέσμου κρατών (Staatenverbund), στη δυναμική του ευρωπαϊκού δικαίου, που θέτει τους στόχους και στη συνέχεια των κρατών μελών, που διαθέτουν την επιλογή των μέσων επίτευξης. Ο J.-P. Schneider αναδεικνύει τη σημασία της κωδικοποίησης του ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου<sup>82</sup>, τις σχετικές προσπάθειες και τις δυσχέρειες του εγχειρήματος. Τέλος, ο A. Proeßl εκθέτει τις μελλοντικές προοπτικές του διεθνούς διοικητικού δικαίου<sup>83</sup>, σε σχέση με τα διάφορα πεδία και τις λειτουργίες του.

### 3. ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Ο τρίτος τόμος είναι αφιερωμένος στις επιδράσεις του συνταγματικού δικαίου στη διοίκηση και στο διοικητικό δίκαιο. Στο εισαγωγικό μέρος επισημαίνεται ότι το Σύνταγμα, όπως γίνεται αντιληπτό σε ένα πολυεπίπεδο σύστημα, με περισσότερες έννομες τάξεις, λειτουργεί ως πλαίσιο για τη διοικητική δράση. Η συνάρθρωση του εθνικού με το ενωσιακό επίπεδο χαρακτηρίζει και τα επόμενα μέρη του τόμου. Αυτά καλύπτουν τη δημοκρατική νομιμοποίηση της διοικητικής δράσης καθώς και τις διάφορες μορφές της αυτοδιοίκησης. Στη συνέχεια, φωτίζονται οι δικαιοκρατικές δεσμεύσεις στο εθνικό και ευρωπαϊκό διοικητικό δίκαιο. Τέλος, ο τόμος εστιάζει σε ζητήματα της διάκρισης των εξουσιών σε ομοσπονδιακές δομές, τα οποία εξετάζονται με βάση τις εφαρμοζόμενες θεμελιώδεις αρχές σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο καθώς και υπό το πρίσμα της κατανομής αρμοδιοτήτων και λειτουργιών. Ένα περαιτέρω τμήμα είναι αφιερωμένο στο κανονιστικό πλαίσιο που διαμορφώνουν το Σύνταγμα και οι ευρωπαϊκές Συνθήκες. Ο τόμος κλείνει με αναλύσεις της έννοιας της δημόσιας υπηρεσίας.

Στο πρώτο μέρος, αφιερωμένο στο Σύνταγμα ως πλαίσιο της διοικητικής δράσης, ο M. Kotzur αναλύει την έννοια του Συντάγματος ως ιδέα οργάνωσης ενός συστήματος, ως οικοδομικό

<sup>79</sup> «Herausforderungen».

<sup>80</sup> P. M. Huber, «Aktuelle Lage der Verwaltung – Gefährdungen und Lösungsansätze», σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR II*, παρ. 54.

<sup>81</sup> P. Kirchhof, «Zukunftsperspektiven für das europäische Verwaltungsrecht», σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR II*, παρ. 55.

<sup>82</sup> J.-P. Schneider, «Kodifikation des europäischen Verwaltungsrechts», σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR II*, παρ. 56.

<sup>83</sup> A. Proeßl, «Zukunftsperspektiven für das internationale Verwaltungsrecht», σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR II*, παρ. 57.

σχέδιο (Bauplan)<sup>84</sup>. Εν μέρει μπορεί να χρησιμοποιήσει υφιστάμενα οικοδομικά εργαλεία, εν μέρει οφείλει να τα επεξεργαστεί και εν μέρει να αναπτύξει καινούρια. Επίσης λειτουργεί ως μήτρα για διαδικασίες και διεργασίες πολιτικής ενότητας. Τέλος, λειτουργεί ως καθρέφτης, που παρέχει κανονιστικό προσανατολισμό για την αντιμετώπιση των συνεχών μεταβολών. Το Σύνταγμα, στο πολυεπίπεδο σύμπαν που συγκροτούν τα κράτη, η Ένωση και η διεθνής έννομη τάξη που τα περιβάλλει είναι το αποτέλεσμα μιας διαδικασίας οικοδόμησης ενός συστήματος, το οποίο αντλεί τις βασικές του ιδέες από τη συνολική εικόνα των συνταγματικών τάξεων των κρατών μελών και των διοικητικών συστημάτων τους. Ο συγγραφέας εξετάζει το Σύνταγμα τόσο ως κρατοκεντρική έννοια όσο και ως ρυθμιστική ιδέα (regulative Idee) λειτουργικά απαλλαγμένη από τη σχέση με το κράτος. Εκτιμά επίσης ότι οι ευρωπαϊκές Συνθήκες λειτουργούν ως συνταγματικό δίκαιο έναντι των εθνικών διοικήσεων, αποτελούν δηλαδή βασική πηγή για το διοικητικό δίκαιο των κρατών μελών<sup>85</sup>. Επίσης αντιμετωπίζει την ΕΣΔΑ ως το Σύνταγμα των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Συνεχίζει με την ενσωμάτωση του ευρωπαϊκού συνταγματικού δικαίου στο *Ius Publicum Europaeum* (Verwaltungsverfassungsrecht) και κλείνει με την επάνοδο στην αρχική του ιδέα για το Σύνταγμα ως μήτρα, ιδέα οργάνωσης ενός συστήματος και εικόνα αναζήτησης και τις συνέπειες της παραπάνω θεώρησης για τον «multilevel constitutionalism». Στη συνέχεια, ο A. Voßkuhle εξετάζει την ευρωπαϊκή κοινότητα δικαίου, ως έννοια και πρακτική εφαρμογή<sup>86</sup>. Αναλύει τα δομικά στοιχεία της ευρωπαϊκής κοινότητας δικαίου, που είναι η κυριαρχία του δικαίου (κανονιστική δεσμευτικότητα και άμεση ισχύς του ευρωπαϊκού δικαίου), η υπεροχή και το άμεσο αποτέλεσμα του ενωσιακού δικαίου, ο εξευρωπαϊσμός του εθνικού δικαίου, οι ομοσπονδιακές δομές, η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, η εξουσία λήψης κυριαρχικών αποφάσεων χωρίς ίδια ισχύ εκτέλεσης και η πολυγλωσσία. Στη συνέχεια, εξετάζει τις αδυναμίες της ευρωπαϊκής κοινότητας δικαίου, όπως είναι τα κενά εφαρμογής του δικαίου της εντός των κρατών μελών και η διάβρωση των δικαιοκρατικών εγγυήσεων. Ακολουθεί η ανάλυση των εργαλείων και των στρατηγικών για την προστασία της ευρωπαϊκής κοινότητας δικαίου, όπως τα κριτήρια της Κοπεγχάγης, το άρθρο 7 ΣΕΕ, ο κανονισμός περί αιρεσιμότητας για τον προϋπολογισμό της Ένωσης, η έννομη προστασία μέσω του ΔΕΕ και των εθνικών δικαστηρίων και άλλα προληπτικά εργαλεία για την προαγωγή του κράτους δικαίου.

Το επόμενο μέρος φέρει τον τίτλο δημοκρατική νομιμοποίηση και αυτοδιοίκηση. Η πρώτη συμβολή, των H. Dreier/D. Kuch, αφορά τη δημοκρατική νομιμοποίηση της Διοίκησης<sup>87</sup>. Μετά από σύντομη ιστορική αναδρομή, εξετάζεται η δημοκρατική νομιμοποίηση υπό το καθεστώς του Θεμελιώδους Νόμου, σε τρεις άξονες. Υπό το πρίσμα της λαϊκής κυριαρχίας, πρώτον, αναλύονται το ιεραρχικό και το συμμετοχικό μοντέλο διοίκησης. Ακολουθεί, δεύτερον, η δημοκρατική νομιμοποίηση μέσω καθοδήγησης και ελέγχου από το Κοινοβούλιο, ενώ ο τρίτος άξονας είναι η ελαστικοποίηση του κλασικού προτύπου μέσω διαδικασιών, συμμετοχής ιδιωτών στην άσκηση διοικητικού έργου και της λειτουργίας ανεξάρτητων αρχών. Η συμβολή κλείνει με την εξέταση της

<sup>84</sup> M. Kotzur, “Verfassung – Begriff und Bedeutung im Mehrebenensystem“, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 58.

<sup>85</sup> «Verwaltungsrecht als konkretisiertes Unionsrecht» (T. von Danwitz, *Verwaltungsrechtliches System und europäische Integration*, 1996, σελ. 7).

<sup>86</sup> A. Voßkuhle, “Europäische Rechtsgemeinschaft – Konzept und praktische Umsetzung“, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 59.

<sup>87</sup> H. Dreier/D. Kuch, “Demokratische Legitimation der Verwaltung“, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 60.



νομιμοποίησης της Διοίκησης στο πεδίο της Ευρωπαϊκής Συνταγματικής Συνομοσπονδίας. Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα είναι η ανάλυση των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών<sup>88</sup> από τον F. Meinel, ο οποίος επισημαίνει ότι το Bundestag δεν είναι επαρκώς εξοπλισμένο για να ελέγξει τεχνοκρατικές agencies. Αντίθετα, ο άμεσος έλεγχος των ενωσιακών agencies από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα συνιστούσε ένα βήμα προς τον εξευρωπαϊσμό των διοικητικών δικτύων και τη λογοδοσία της γραφειοκρατίας των κρατών μελών σε ενωσιακό επίπεδο. Ακολουθεί η ανάλυση της αυτοδιοίκησης ως οργανωτικού τύπου της Διοίκησης<sup>89</sup> από τον P. Axer, ο οποίος εξετάζει την ιστορία και την έννοια της αυτοδιοίκησης, τις μορφές της, τη σημασία του ΝΠΔΔ, το συνταγματικό και νομοθετικό έρεισμα, την εποπτεία, τη δημοκρατική νομιμοποίηση και τις προοπτικές της. Στη συνέχεια, ο A. Haratsch εξετάζει τη δημοκρατική νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής διοίκησης<sup>90</sup> (άρθρο 298 ΣΛΕΕ), επισημαίνοντας ότι τα κριτήρια της επαρκούς δημοκρατικής νομιμοποίησης των ανεξάρτητων διοικητικών οργανισμών που έχουν αναπτυχθεί από το Δικαστήριο στην υπόθεση Meroni καθώς και από το BVerfG συμπύκνουν σε μεγάλο βαθμό παρά τις διαφορετικές δογματικές αφετηρίες τους. Το δεύτερο μέρος του τρίτου τόμου τελειώνει με τις συμβολές των C. Brüning και W. Kluth, για την κατά τόπον και την καθ' ύλην αυτοδιοίκηση<sup>91</sup>, αντιστοίχως.

Το τρίτο μέρος του τρίτου τόμου είναι αφιερωμένο στις δικαιοκρατικές δεσμεύσεις και τα θεμελιώδη δικαιώματα<sup>92</sup>. Η συμβολή του W. Kahl περιέχει ένα πραγματικό πανόραμα της αρχής του κράτους δικαίου στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου<sup>93</sup>. Μετά από ιστορικές και συγκριτικές παρατηρήσεις, εξετάζει διεξοδικά τη θεμελίωση της αρχής στο ενωσιακό δίκαιο και τη σχέση της με άλλες συνταγματικές αρχές της Ένωσης, όπως τη δημοκρατική αρχή και τις αρχές της θεσμικής ισορροπίας και της αλληλεγγύης. Ακολουθεί η ανάλυση επιμέρους εκφάνσεων της αρχής (*Subprinzipien*), όπως οι συνέπειες για την ιεραρχία των κανόνων και η επιφύλαξη υπέρ του νόμου, καθώς και οι επιταγές που απορρέουν από αυτή για τη θέσπιση και την εφαρμογή των κανόνων δικαίου (διαδικαστικά δικαιώματα, σαφήνεια, διαφάνεια, ασφάλεια δικαίου, αναλογικότητα) και, βεβαίως, δικαίωμα δικαστικής προστασίας. Στη συνέχεια, ο N. Grosche εξετάζει τη δέσμευση της ενωσιακής διοίκησης, δηλαδή των διοικητικών οντοτήτων της Ένωσης, από τα θεμελιώδη δικαιώματα<sup>94</sup>. Εντοπίζει το κανονιστικό έρεισμα της δέσμευσης στο άρθρο 51 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ και αναλύει τις λειτουργίες των θεμελιωδών δικαιωμάτων και την προστασία που αυτά παρέχουν ειδικά στο διοικητικό πεδίο, με τις εγγυήσεις του δικαιώματος για χρηστή διοίκηση (άρθρο 41 του Χάρτη), του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα (άρθρο 42 του Χάρτη) και του δικαιώματος πραγματικού δικαστικού ελέγχου της διοίκησης (άρθρο 47 του Χάρτη). Τη δέσμευση της γερμανικής διοίκησης από τα θεμελιώδη δικαιώματα αναλύει, στη συνέχεια, ο D. Grimm<sup>95</sup>, την οποία διακρίνει από την αρχή της νομιμότητας και την εξετάζει σε

<sup>88</sup> F. Meinel, “Verselbstständigte Verwaltungseinheiten, unabhängige Agenturen, ministerialfreie Räume“, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 61.

<sup>89</sup> P. Axer, “Selbstverwaltung als Organisationstyp“, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 62.

<sup>90</sup> A. Haratsch, “Demokratische Legitimation der EU-Eigenverwaltung“, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 63.

<sup>91</sup> C. Brüning, “Kommunale Selbstverwaltung“, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 64· W. Kluth, “Funktionale Selbstverwaltung“, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 65.

<sup>92</sup> Rechtsstaatliche Bindungen, insbesondere Grundrechte.

<sup>93</sup> W. Kahl, “Rechtsstaatlichkeit im europäischen Verwaltungsrecht“, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 66.

<sup>94</sup> N. Grosche, “Grundrechtsbindung der unionalen Eigenverwaltung“, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 67.

<sup>95</sup> D. Grimm, “Grundrechtsbindung der deutschen Eigenverwaltung“, σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 68.

όλα τα πεδία της διοικητικής δράσης. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η δέσμευση της διοίκησης από τα θεμελιώδη δικαιώματα όταν ενεργεί με μέσα ή μορφώματα του ιδιωτικού δικαίου<sup>96</sup>, ζήτημα που ο D. Ehlers αναλύει εξαντλητικά εξετάζοντας όλες τις πιθανές περιπτώσεις, για να καταλήξει σε θετικό συμπέρασμα με τις αναγκαίες διαβαθμίσεις. Στη συνέχεια, ο S. Graf von Kielmansegg εξετάζει τη λειτουργία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο των ειδικών σχέσεων εξουσίας<sup>97</sup> (besondere Gewaltenverhältnisse), όπως αυτές των δημοσίων υπαλλήλων, των χρηστών δημοσίων υπηρεσιών ή των συνεργατών μιας δημόσιας δομής και προτείνει επανεξέταση της κλασικής γερμανικής προσέγγισης υπό το πρίσμα της ιδιαιτερότητας των σχέσεων αυτών. Περαιτέρω, η I. Spiecker gen. Döhmann επισημαίνει ότι η πανταχού παρούσα ψηφιοποίηση των διοικητικών διαδικασιών και πράξεων θέτει νέες προκλήσεις για το δίκαιο και καθιστά αναγκαίες τις προσαρμογές των επιταγών που απορρέουν από την αρχή του κράτους δικαίου και τα κατ' ιδίαν δικαιώματα<sup>98</sup>. Στη συνέχεια, ο B. Grzeszick, αναλύει εξαντλητικά την κλασική θεματική της υπεροχής του νόμου και της επιφύλαξης υπέρ του νόμου<sup>99</sup>, όπως απορρέει από το άρθρο 20 παρ. 3 ΘΝ, εξετάζοντας τις προσαρμογές που υφίσταται η λειτουργία των αρχών αυτών στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, λόγω της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου. Ακολουθεί η μελέτη της αρχής της αναλογικότητας από τον N. Petersen<sup>100</sup>, με την ανάλυση των πεδίων εφαρμογής της, των λειτουργιών της, της δομής και της πυκνότητας του ελέγχου αναλογικότητας, των αδυναμιών που εντοπίζονται υπό το πρίσμα τόσο της έλλειψης κριτηρίων στάθμισης όσο και της ασφάλειας δικαίου και τέλος, της εφαρμογής της ως μέτρου αξιολόγησης της διοικητικής δράσης ακόμη και σε αποφάσεις δέσμιας δραστηριότητας, ιδίως δε στο πεδίο της παροχικής διοίκησης. Στη συνέχεια, η J. Froese εξετάζει παράλληλα τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης<sup>101</sup>, τη μεταξύ τους σχέση και τις συνταγματικές και ενωσιακές επιταγές για την εφαρμογή τους. Την αρχή της ισότητας αναλύει η συμβολή της U. Sacksofsky<sup>102</sup>, η οποία διατρέχει τα ιστορικά και φιλοσοφικά θεμέλια της αρχής, τις συνταγματικές εγγυήσεις και την κατοχύρωση στο ενωσιακό δίκαιο, καθώς και την εφαρμογή της στο πεδίο της θέσπισης κανόνων δικαίου, κυρίως δε στο στάδιο της εφαρμογής του νόμου, με έμφαση στις περιπτώσεις των περιθωρίων εκτιμήσεως. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η εφαρμογή της ισότητας στην περίπτωση της χρήσης αλγορίθμων καθώς και αυτοδέσμευσης της διοίκησης. Μετά την ανάλυση των κλασικών συνταγματικών αρχών, ο T. Ellerbrok<sup>103</sup> εξετάζει διαδοχικά τον ορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα, ως κριτήρια αξιολόγησης της σύγχρονης διοίκησης, εκφάνσεις των οποίων εντοπίζονται σε κατ' ιδίαν συνταγματικές ή νομοθετικές διατάξεις. Το μέρος αυτό ολοκληρώνεται με τη συμβολή του E. Pache για την εγγύηση της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας κατά της διοικητικής δράσης,

<sup>96</sup> D. Ehlers, "Grundrechtsbindung der privatrechtsförmigen Verwaltung", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 69.

<sup>97</sup> S. Graf von Kielmansegg, "Grundrechte im Eingliederungsverhältnis („Sonderstatusverhältnis“)", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 70.

<sup>98</sup> I. Spiecker gen. Döhmann, "Grundrechtsfragen der Digitalisierung", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 71.

<sup>99</sup> B. Grzeszick, "Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 72.

<sup>100</sup> N. Petersen, "Verhältnismäßigkeit", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 73.

<sup>101</sup> J. Froese, "Rechtssicherheit und Vertrauensschutz", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 74.

<sup>102</sup> U. Sacksofsky, "Gleichheit", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 75.

<sup>103</sup> T. Ellerbrok, "Rationalität und Effizienz", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 76.

όπως κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα, αλλά και τις επιρροές που ασκούν η ΕΣΔΑ και το ενωσιακό δίκαιο<sup>104</sup>.

Το τέταρτο μέρος του τρίτου τόμου είναι αφιερωμένο στη διάκριση των εξουσιών σε ομοσπονδιακές δομές<sup>105</sup>. Σε ένα εξαιρετικά πυκνό και περιεκτικό κείμενο για τη διάκριση των εξουσιών και τη θεσμική ισορροπία<sup>106</sup>, ο T. Wischmeyer εξετάζει τη γένεση της θεμελιώδους πολιτικής ιδέας της διάκρισης των εξουσιών, στις αρχές του Διαφωτισμού, τη δοκιμασία του περιεχομένου της κατά τη Γαλλική Επανάσταση, την αμφισβήτηση που γνώρισε στη Γερμανία λόγω της έλλειψης ενότητας του κράτους και τον λειτουργικό χαρακτήρα που της προσέδωσαν κορυφαίοι συνταγματολόγοι προεξαρχόντων των Georg Jellinek και Hans Kelsen. Στη συνέχεια, επισημαίνει την αδυναμία της αρχής να αποτυπώσει την εμφάνιση νέων εξουσιών στον κρατικό ιστό, όπως είναι τα κόμματα, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, η κοινοβουλευτική αντιπολίτευση και οι κεντρικές τράπεζες. Συνεχίζει με την ανάλυση των επιταγών και της σημασίας της γενικής διάταξης του άρθρου 20 παρ. 2 ΘΝ, τις δυσχέρειες ορισμού και οριοθέτησης των κλασικών εξουσιών και την επιρροή που ασκεί στη δομή των κρατικών εξουσιών η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η συμβολή ολοκληρώνεται με την παρουσίαση της συνταγματικής αρχής της θεσμικής ισορροπίας που διαμόρφωσε το ΔΕΕ ως υποκατάστατο της θεωρίας της διάκρισης των εξουσιών στο ενωσιακό οικοδόμημα. Στη συνέχεια, η P. Starski αναλύει τρεις δομικές για σύνθετες πολιτικές οντότητες αρχές<sup>107</sup>. Πρόκειται για την αρχή της ομοσπονδιακής πίστης, που βρίσκει την κανονιστική της βάση στο άρθρο 20 παρ. 1 ΘΝ, της ενωσιακής πίστης που απορρέει από το άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ και το πνεύμα κατανόησης και προσοχής έναντι του δικαίου της Ένωσης (Europarechtfreundlichkeit) που η γερμανική θεωρία αντιμετωπίζει ως άγραφη συνταγματική αρχή η οποία έχει τη μορφή «δυναμικής επιταγής βελτιστοποίησης». Η τελευταία αρχή βρίσκει τα όριά της στο άρθρο 23 παρ. 1 ΘΝ, αποκτά δε ιδιαίτερη σημασία μετά το συγκρουσιακό κλίμα μεταξύ του ΔΕΕ και του BVerfG που πυροδότησε η απόφαση PSPP του τελευταίου και η εμμονή του στον έλεγχο *ultra vires*. Ακολουθεί η γερμανικού ενδιαφέροντος συμβολή του H. Kube για την συνταγματικώς ρυθμιζόμενη κατανομή νομοθετικών αρμοδιοτήτων μεταξύ του ομοσπονδιακού κράτους και των κρατιδίων στα διάφορα πεδία του ουσιαστικού, του διαδικαστικού και του δικονομικού διοικητικού δικαίου<sup>108</sup>. Στη συνέχεια, ο J. Suerbaum εξετάζει την κατανομή των διοικητικών αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων της Ομοσπονδίας και των κρατιδίων καθώς και τις μορφές εκτέλεσης των νόμων<sup>109</sup>, όπως διαμορφώθηκαν στο πλαίσιο συνταγματικών αναθεωρήσεων. Η ενότητα ολοκληρώνεται με την ανάλυση, από τον V. Mehde, της κυβερνητικής και της διοικητικής λειτουργίας, ως συνιστωσών της εκτελεστικής, και της μεταξύ τους συνάρθρωσης<sup>110</sup>.

Το πέμπτο μέρος του τόμου επιγράφεται «πλαίσια»<sup>111</sup> και αφορά συνταγματικές διατάξεις που διέπουν ορισμένα πεδία της διοικητικής δράσης. Δημιουργούνται, δηλαδή, επιμέρους συνταγματικές ενότητες που αφορούν συγκεκριμένες κρατικές δραστηριότητες. Πέρα από τις συνταγματικές

<sup>104</sup> E. Pache, "Garantie effektiven Verwaltungsrechtsschutzes", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 77.

<sup>105</sup> Gewaltenteilung in föderalen Strukturen.

<sup>106</sup> T. Wischmeyer, "Gewaltenteilung und institutionelles Gleichgewicht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 78.

<sup>107</sup> P. Starski, "Bundestreue, Unionstreue und Europarechtsfreundlichkeit", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 79.

<sup>108</sup> H. Kube, "Gesetzgebungskompetenzen im Verwaltungsrecht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 80.

<sup>109</sup> J. Suerbaum, "Verwaltungskompetenzen und Vollzugsformen", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 81.

<sup>110</sup> V. Mehde, "Regierung und Verwaltung", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 82.

<sup>111</sup> Ordnungsrahmen.

διατάξεις, στα πεδία αυτά εφαρμόζεται και το ενωσιακό δίκαιο, συνδιαμορφώνοντας έτσι το πλαίσιο των δραστηριοτήτων αυτών. Το πρώτο πεδίο, που αφορά το κοινωνικό κράτος δικαίου<sup>112</sup>, καλύπτει η συμβολή της F. Brosius-Gersdorf. Το κοινωνικό κράτος κατοχυρώνεται στο άρθρο 20 παρ. 1 ΘΝ για το ομοσπονδιακό κράτος και στο άρθρο 28 παρ. 1 ΘΝ για τα κρατίδια, ενώ από το άρθρο 1 παρ.1 ΘΝ απορρέει το θεμελιώδες δικαίωμα σε ένα ελάχιστο επίπεδο διαβίωσης, επιμέρους εκφάνσεις του οποίου αποτυπώνονται σε άλλα δικαιώματα. Ακολουθεί η ανάλυση, από την M. Böhm, του περιβαλλοντικού Συντάγματος, έρεισμα του οποίου αποτελεί το άρθρο 20a ΘΝ<sup>113</sup> και των εκφάνσεών του, με έμφαση την προστασία του κλίματος. Αναλύεται επίσης η δικαστική προστασία στις περιβαλλοντικές διαφορές και η δικαιοδοσία των διαφόρων κλάδων δικαστηρίων, όπως του ΕΔΔΑ και του ΔΕΕ. Στη συνέχεια, η συμβολή του M. Ludwigs εξετάζει το οικονομικό και νομισματικό Σύνταγμα<sup>114</sup>, όπως διαμορφώνεται τόσο από τον Θεμελιώδη Νόμο όσο και από τις κρίσιμες διατάξεις του ενωσιακού δικαίου. Ακολουθεί η ανάλυση, από τον J. Kühling, του Συντάγματος των οικονομικών δικτύων<sup>115</sup>, που ρυθμίζονται στα άρθρα 87d, 87e και 87f. Στη συνέχεια η J. Hey εξετάζει το δημοσιονομικό Σύνταγμα<sup>116</sup>, δηλαδή τις διατάξεις που διασφαλίζουν τους ίδιους πόρους και, συνακολούθως, τη λειτουργία του Ομοσπονδιακού κράτους, τη σημασία των εν λόγω διατάξεων για τη διοικητική δραστηριότητα και τις θεμελιώδεις δομές που εγγυώνται τη δημοσιονομική αυτονομία των κρατιδίων, καθώς και τις ευρωπαϊκές δημοσιονομικές διατάξεις. Η ενότητα ολοκληρώνεται με το Σύνταγμα του προϋπολογισμού<sup>117</sup> που περιλαμβάνει τις σχετικές διατάξεις του ΘΝ καθώς και τις αντίστοιχες του ενωσιακού δικαίου.

Η τελευταία ενότητα του τρίτου τόμου είναι αφιερωμένη στη δημόσια υπηρεσία<sup>118</sup> υπό οργάνική έννοια και περιλαμβάνει τρεις συμβολές. Ο M. Heitzen εξετάζει την παραδοσιακή γερμανική έννοια της υπηρεσιακής αρχής (*Amtsprinzip*)<sup>119</sup>, που είναι παλαιότερη τόσο από τον ΘΝ, όσο και από το γερμανικό κράτος, το συνταγματικό κράτος, το σύγχρονο κράτος. Στη συνέχεια, ο T. I. Schmidt αναλύει το δημοσιούπαλληλικό δίκαιο στη Γερμανία<sup>120</sup>, κλασικό διοικητικό δίκαιο που απέκτησε συνταγματικό έρεισμα (άρθρο 33 παρ. 4 ΘΝ). Η ενότητα κλείνει με το δίκαιο της δημόσιας υπηρεσίας στο πεδίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>121</sup>.

#### 4. ΤΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΟΥ ΙΔΙΩΤΗ ΚΑΙ ΟΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ

Ο τέταρτος τόμος έχει ως αντικείμενο δύο «κατηγορίες-κλειδιά»<sup>122</sup> του γερμανικού και του ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου, το καθεστώς του ιδιώτη και τη διαδικασία<sup>123</sup>. Στο πρώτο μέρος

<sup>112</sup> F. Brosius-Gersdorf, "Sozialstaatlichkeit", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 83.

<sup>113</sup> M. Böhm, "Umweltstaatlichkeit", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 84.

<sup>114</sup> M. Ludwigs, "Wirtschafts und Währungsverfassung", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 85.

<sup>115</sup> J. Kühling, "Verfassung der Netzwirtschaften", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 86.

<sup>116</sup> J. Hey, "Finanzverfassung", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 87.

<sup>117</sup> M. Droege, "Haushaltsverfassung", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 88.

<sup>118</sup> Öffentlicher Dienst.

<sup>119</sup> M. Heintzen, "Amtsprinzip", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 89.

<sup>120</sup> T. I. Schmidt, "Recht des öffentlichen Dienstes in Deutschland", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 90.

<sup>121</sup> C. F. Germelmann, "Recht des öffentlichen Dienstes in der EU", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, III, παρ. 91.

<sup>122</sup> W. Kahl/M. Ludwigs, "Vorwort", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, V.

<sup>123</sup> Status des Einzelnen und Verfahren.

του τόμου αναλύονται οι βάσεις του «δημόσιου υποκειμενικού δικαιώματος»<sup>124</sup> (subjektives öffentliches Recht) και της έννομης σχέσης (Rechtsverhältnis), με αναφορά, ιδίως, στο ιστορικό και ευρωπαϊκό τους πλαίσιο. Στη συνέχεια, εξετάζονται ζητήματα της δικονομικής τους εφαρμογής και διευκρινίζεται το καθεστώς του ιδιώτη σε επιλεγμένα πεδία αναφοράς του ειδικού διοικητικού δικαίου. Στο δεύτερο μέρος του τόμου αναλύονται, κατ' αρχάς, οι λειτουργίες, η συμμετοχή και το πλαίσιο των διοικητικών διαδικασιών και, στη συνέχεια, εξετάζονται διεξοδικά οι σημαντικότερες διαδικασίες.

Η πρώτη ενότητα<sup>125</sup> αρχίζει με την ανάλυση, από τον W-R. Schenke, της έννοιας, της εξέλιξης και των ειδών του (υποκειμενικού) δημόσιου δικαιώματος<sup>126</sup>, η οποία γεννήθηκε στη διδασκαλία των Georg Jellinek και Ottmar Bühler και γνώρισε πλήρη άνθιση υπό το καθεστώς του Θεμελιώδους Νόμου, στο πλαίσιο του οποίου τα δημόσια δικαιώματα απορρέουν από θεμελιώδη δικαιώματα και προστατεύονται δικαστικώς έναντι τόσο του νομοθέτη όσο και της διοίκησης. Η θεωρία του προστατευτικού κανόνα (Schutznormtheorie) εξηγεί τη θεμελίωση δημόσιων δικαιωμάτων ιδιωτών σε τυπικό νόμο<sup>127</sup>. Ιδιαίτερης μνείας χρήζει μια νέα κατηγορία δημόσιων δικαιωμάτων, τα λεγόμενα prokuratorische Rechte, που αναγνωρίζονται σε μορφώματα ιδιωτικού δικαίου για την προστασία δημόσιων συμφερόντων, όπως στις περιβαλλοντικές οργανώσεις. Δημόσια δικαιώματα αναγνωρίζονται, υπό προϋποθέσεις, και σε φορείς δημόσιας εξουσίας. Ακολουθεί η παρουσίαση, από τον C. Ohler, της επίδρασης της ΕΣΔΑ στη διδασκαλία του δημόσιου δικαιώματος<sup>128</sup>, και, στη συνέχεια, ο W. Kahl εξετάζει το δημόσιο δικαίωμα στο πεδίο του ενωσιακού δικαίου<sup>129</sup> και τον εξευρωπαϊσμό της σχετικής γερμανικής δογματικής, επισημαίνοντας ότι δεν συντρέχει λόγος εγκατάλειψης της Schutznormtheorie και μετάβασης στην προσφυγή κατ' επίκληση εννόμου συμφέροντος (Interessentenklage), ούτε τροποποίησης του άρθρου 42 παρ. 2 εδ. 2 VwGO. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η συμβολή του A. Edenharter, η οποία αφορά δύο διαφορετικές προσεγγίσεις των διοικητικών σχέσεων, την «προστασία των συμφερόντων», που εκφράζει την κλασική διμερή σχέση πολίτη-κράτους, και την «επίλυση συγκρούσεων», που εκφράζει τη σύγκρουση ιδιωτικών συμφερόντων την οποία πρέπει να επιλύσει το κράτος<sup>130</sup>. Κλασικά πεδία αναφοράς για τη σύγκρουση συμφερόντων είναι το πολεοδομικό, το περιβαλλοντικό, το υπαλληλικό και το διοικητικό οικονομικό δίκαιο. Τόσο η προστασία των συμφερόντων όσο και η επίλυση της σύγκρουσης αποτελούν εκφάνσεις της Schutznormtheorie και αποσκοπούν στην έρευνα της λειτουργίας των δημόσιων δικαιωμάτων. Στη συνέχεια, ο M. Ludwigs εξετάζει τη βασική διάκριση των διαδικαστικών δικαιωμάτων σε απόλυτα και σχετικά<sup>131</sup>, επισημαίνοντας την «υπηρετική»

<sup>124</sup> «Δίκαιο εξ υποκειμένου» είναι ο όρος που χρησιμοποιεί συναφώς η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ Ολ 682/2019).

<sup>125</sup> Με τίτλο Subjektives öffentliches Recht und Verwaltungsrechtsverhältnis – Grundlagen.

<sup>126</sup> W-R. Schenke, "Begriff, Entwicklung und Arten des subjektiven öffentlichen Rechts", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 92.

<sup>127</sup> Κατά την κρατούσα στη νομολογία και τη θεωρία γνώμη, υπάρχει δημόσιο δικαίωμα όταν ένας κανόνας δεν έχει μόνο δεσμευτικό χαρακτήρα, αλλά αποσκοπεί και στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων του ιδιώτη.

<sup>128</sup> C. Ohler, "Einwirkungen der EMRK auf die Lehre vom subjektiven öffentlichen Recht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 93.

<sup>129</sup> W. Kahl, "Subjektives öffentliches Recht im Unionsrecht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 94.

<sup>130</sup> A. Edenharter, "Interessenschutz und Konfliktschlichtungsformel", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 95.

<sup>131</sup> M. Ludwigs, "Absolute und relative Verfahrensrechte", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 96.

λειτουργία της διαδικασίας στο γερμανικό δίκαιο και την αντίθετη ώθηση από το ενωσιακό δίκαιο. Ακολουθεί η εξέταση, από τον J. Sauer, του δημόσιου δικαιώματος ως σημείου αναφοράς για τη σύγκριση των νομικών συστημάτων<sup>132</sup>. Στη συνέχεια, ο H. Bauer αναλύει την αμφιλεγόμενη έννοια της σχέσης διοικητικού δικαίου<sup>133</sup>, ως βασικής έννοιας του διοικητικού δικαίου, παράλληλα με αυτή της διοικητικής πράξης, η οποία, μάλιστα, καλύπτει όλες τις μορφές διοικητικής δράσης, όπως την άτυπη διαδικασία (schlichtes Verfahren). Η ενότητα ολοκληρώνεται με την έρευνα, από τη S. Fontana, των σχέσεων που αναπτύσσονται στο εσωτερικό της Διοίκησης<sup>134</sup>.

Η δεύτερη ενότητα του πρώτου μέρους του τόμου αφορά δικονομικά ζητήματα<sup>135</sup> και περιλαμβάνει τρεις συμβολές σχετικά, πρώτον, με την προσφυγή των φορέων ανταγωνιστικών συμφερόντων<sup>136</sup>, όπως είναι αυτή των κυρίων γειτονικών ακινήτων ή οι προβλεπόμενες στα διάφορα πεδία του οικονομικού δικαίου, δεύτερον, με τα ένδικα βοηθήματα που αποσκοπούν στον έλεγχο αντικειμενικών παραβάσεων της νομιμότητας στο πεδίο του περιβαλλοντικού δικαίου<sup>137</sup> και, τρίτον, με τα ένδικα βοηθήματα στο πλαίσιο του δικαίου της προστασίας των καταναλωτών και του κοινωνικού δικαίου<sup>138</sup>. Η επόμενη ενότητα είναι αφιερωμένη στο καθεστώς του ιδιώτη στα εξής σημαντικά πεδία αναφοράς του ειδικού διοικητικού δικαίου: πολεοδομικό<sup>139</sup>, δημόσιο οικονομικό<sup>140</sup>, περιβαλλοντικό<sup>141</sup>, υπαλληλικό<sup>142</sup>, κοινωνικό<sup>143</sup> και φορολογικό δίκαιο<sup>144</sup>.

Το δεύτερο μέρος του τέταρτου τόμου αφορά τη διοικητική διαδικασία. Η πρώτη ενότητα είναι αφιερωμένη σε τρεις πτυχές της, δηλαδή τις λειτουργίες της, τη συμμετοχή και το πλαίσιο<sup>145</sup> και περιλαμβάνει αναλύσεις θεμάτων μεγάλου ενδιαφέροντος και για το ελληνικό διοικητικό δίκαιο. Η πρώτη συμβολή, της E. Gurlit<sup>146</sup>, εξετάζει τη λεγόμενη «υπηρετική», σε σχέση με το ουσιαστικό διοικητικό δίκαιο, λειτουργία της διοικητικής διαδικασίας που φαινόταν να επικρατεί στη γερμανική έννομη τάξη, την αόριστη έννοια της «διαδικασιοποίησης»<sup>147</sup> (Prozeduralisierung) η οποία συνδέεται με την σύγχρονη έννοια της Governance και καλύπτει στρατηγικές συμμετοχής των ιδιωτών στη

<sup>132</sup> J. Sauer, "Subjektives öffentliches Recht in rechtsvergleichender Perspektive", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 97.

<sup>133</sup> H. Bauer, "Verwaltungsrechtsverhältnisse", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 98.

<sup>134</sup> S. Fontana, "Administrative Binnenrechtsverhältnisse", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 99.

<sup>135</sup> «Prozessuale Durchsetzung».

<sup>136</sup> M. Fehling, "Konkurrentenklage", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 100.

<sup>137</sup> S. Schlacke, "Überindividuelle Rechtsbehelfe im Umweltrecht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 101.

<sup>138</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 1 του Sozialgesetzbuch (SGB I), το κοινωνικό δίκαιο (Sozialrecht) περιλαμβάνει τις διατάξεις σχετικά με τις παροχές, με τις οποίες επιτυγχάνεται κοινωνική ασφάλεια και κοινωνική δικαιοσύνη («Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten»). Βλ. διεξοδικά C. Janda, "Rechtsbehelfe im Verbraucherschutz und Sozialrecht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 102.

<sup>139</sup> B. Remmert, "Status des Einzelnen im Baurecht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 103.

<sup>140</sup> M. Burgi, "Status des Einzelnen im Öffentlichen Wirtschaftsrecht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 104.

<sup>141</sup> M. Kment, "Status des Einzelnen im Umweltrecht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 105.

<sup>142</sup> S. Leppek, "Status des Einzelnen im Beamtenrecht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 106.

<sup>143</sup> D. Felix, "Status des Einzelnen im Sozialrecht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 107.

<sup>144</sup> B. Straßburger, "Status des Einzelnen im Steuerrecht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 108.

<sup>145</sup> *Verwaltungsverfahren – Funktionen, Beteiligung, Kontext*.

<sup>146</sup> E. Gurlit, "Dienende Funktion des Verfahrens und Prozeduralisierung", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 109.

<sup>147</sup> Πρόκειται για αδόκιμο όρο, που χρήζει διευκρίνισης. Η ίδια η συγγραφέας αποδίδει στα αγγλικά τον όρο Prozeduralisierung ως "proceduralisation".

λήψη διοικητικών αποφάσεων, διάφορα είδη διοικητικών διαδικασιών και την ειδικά ρυθμιζόμενη στον γερμανικό *VwVfG* και θεωρητικά επεξεργασμένη θεραπεία των διαδικαστικών σφαλμάτων. Ακολουθεί η ανάλυση, από την Α. Schwerdtfeger, του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης που καλύπτει το συνταγματικό έρεισμα, τη νομοθετική πρόβλεψη και τις ενωσιακές επιρροές, το πεδίο εφαρμογής, το περιεχόμενο του δικαιώματος, τους ανεκτούς περιορισμούς και τις συνέπειες της παραβίασής του<sup>148</sup>. Στη συνέχεια, η Ε. J. Lohse εξετάζει την υποχρέωση αιτιολογίας<sup>149</sup> ως γενική αρχή του δικαίου, τη νομοθετική της κατοχύρωση, τα συνταγματικά αλλά και εξωνομικά της ερείσματα<sup>150</sup>, τις λειτουργίες που επιτελεί, τις πλημμέλειες και τις συνέπειές τους. Έπεται η ανάλυση, από την Μ. Seckelmann, της σύνθετης διαδικασίας έγκρισης έργων μεγάλης κλίμακας<sup>151</sup>, στο πλαίσιο της οποίας η διαφάνεια και η έγκαιρη συμμετοχή του κοινού διευκολύνει την αποδοχή και λειτουργεί νομιμοποιητικά υπέρ των αποφάσεων της δημόσιας εξουσίας. Ακολουθεί η θεματική της ψηφιοποίησης της διοικητικής διαδικασίας<sup>152</sup>, με την παρουσίαση, από τον U. Schliesky, των ενωσιακών και συνταγματικών ερεισμάτων, της διαμόρφωσης της ψηφιακής διαδικασίας που αποδυναμώνει την κλασική γερμανική διάκριση μεταξύ οργάνωσης και διαδικασίας και των προβλημάτων ένταξης της τεχνητής νομοσύνης, αλλά και την επισήμανση της ανάγκης θέσπισης νέων κανόνων προς αντικατάσταση πολλών παρωχημένων ρυθμίσεων του κώδικα διοικητικής διαδικασίας. Η συμβολή του Α. Musil έχει ως αντικείμενο τις διαφορές εκφάνσεις του χρόνου στη διοικητική διαδικασία<sup>153</sup>, παρουσιάζει δε ιδιαίτερο ενδιαφέρον η διεισδυτική ανάλυση της επιτάχυνσης, η οποία δεν αποτελεί αυτοσκοπό. Η Κ. Pabel εξετάζει τις συνέπειες του ενωσιακού δικαίου στη διοικητική διαδικασία<sup>154</sup>, από τις οποίες συνάγεται το αδιαμφισβήτητο συμπέρασμα περί εξευρωπαϊσμού της. Η ενότητα ολοκληρώνεται με τη συμβολή του Η. Pünder που εξετάζει τη διοικητική διαδικασία υπό το πρίσμα του συγκριτικού δικαίου<sup>155</sup>, υπενθυμίζοντας ότι ο 19<sup>ος</sup> αιώνας ήταν η *belle époque* του ευρωπαϊκού διοικητικού δικαίου, αφού οι συγκριτικές μελέτες των διαφόρων νομικών συστημάτων ήταν μια από τις σημαντικότερες μεθόδους ανάπτυξης του διοικητικού δικαίου. Η τάση αυτή εγκαταλείφθηκε, για να αναβιώσει έντονη τα τελευταία χρόνια. Η σύγκριση των κανόνων της διοικητικής διαδικασίας, που έχουν κωδικοποιηθεί σε πολλές έννομες τάξεις, καταδεικνύει μεγάλες συγκλίσεις που αποτυπώνονται και στις εκφάνσεις της χρηστής διοίκησης του άρθρου 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

Η δεύτερη ενότητα είναι αφιερωμένη σε διάφορα είδη διαδικασιών<sup>156</sup>. Μετά την ανάλυση της θεωρητικής και της δογματικής προσέγγισης της διαδικασίας, ο Α. Ingold εξετάζει τη γενική (μη τυπική) διοικητική διαδικασία<sup>157</sup>, σε αντιδιαστολή προς τις ειδικές διαδικασίες, αλλά και προς τις διαδικασίες που συνδέονται με ορισμένους τύπους. Βασικό χαρακτηριστικό της ως άνω διαδικασίας

<sup>148</sup> Α. Schwerdtfeger, "Rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 110.

<sup>149</sup> Ε. J. Lohse, "Begründung im Verwaltungsverfahren", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 111.

<sup>150</sup> Επιταγές που διατυπώνουν η κοινωνιολογία του δικαίου και η διοικητική επιστήμη.

<sup>151</sup> Μ. Seckelmann, "Partizipation und Akzeptanz bei der Zulassung von Großverfahren", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 112.

<sup>152</sup> U. Schliesky, "Digitalisierung des Verwaltungsverfahrens", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 113.

<sup>153</sup> Α. Musil, "Faktor Zeit im Verwaltungsverfahren", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 114.

<sup>154</sup> Κ. Pabel, "Unionsrechtliche Einwirkungen auf das Verfahren", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 115.

<sup>155</sup> Η. Pünder, "Verwaltungsverfahren in rechtsvergleichender Perspektive", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) *HVwR*, IV, παρ. 116.

<sup>156</sup> Verfahrensarten.

<sup>157</sup> Α. Ingold, "Allgemeines (nicht-förmliches) Verfahren", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.), *HVwR*, IV, παρ. 117.

είναι η διακριτική ευχέρεια της διοικητικής αρχής που εξασφαλίζει ευελιξία και βελτιστοποίηση της διοίκησης και είναι κατοχυρωμένη τόσο στο εθνικό<sup>158</sup> όσο και στο ενωσιακό δίκαιο<sup>159</sup>. Ακολουθεί η συμβολή του K.-A. Schwarz, για την τυπική διαδικασία<sup>160</sup>, που ρυθμίζεται στα άρθρα 63 επ. του VwVfG. Επισημαίνεται η σημασία της τυπικότητας της διαδικασίας σε πεδία που αφορούν τα θεμελιώδη δικαιώματα και η ανάγκη βελτίωσης του σχετικού κανονιστικού πλαισίου. Ο S. Korte εξετάζει, στη συνέχεια, τη διαδικασία ενώπιον ενιαίων κέντρων εξυπηρέτησης<sup>161</sup> του άρθρου 6 της οδηγίας 2006/123/EK, που μεταφέρθηκε στο γερμανικό δίκαιο με τα άρθρα 71a επ. του VwVfG και τα προβλήματα που ανακύπτουν υπό το πρίσμα των συνταγματικών αρχών του γερμανικού δικαίου, δηλαδή του κράτους δικαίου και της δημοκρατικής αρχής. Έπεται η συμβολή του E. Hofmann για τη διαδικασία σχεδιασμού και έγκρισης σχεδίου<sup>162</sup>, που ρυθμίζεται από τον νόμο για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων (UVPG) σε συνδυασμό με τις οικείες διατάξεις του VwVfG. Στη συνέχεια, ο J. H. Klement εξετάζει τις διαδικασίες κατανομής<sup>163</sup> αγαθών που σπανίζουν, όπως είναι η παροχή πρόσβασης σε δημόσια πράγματα (κοινοτικές οδούς, εγκαταστάσεις), σε δημόσια αγαθά (υδάτινους πόρους, πιστοποιητικά εκπομπών, κατανομή συχνοτήτων), σε δημόσιες επιδοτήσεις κ.λπ. Η ενότητα ολοκληρώνεται με τη συμβολή του I. Appel, ο οποίος αναλύει τις προοπτικές μεταρρύθμισης στο δίκαιο της αδειοδότησης<sup>164</sup>.

### III. ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Ήδη στο ένα τρίτο του μεγάλου ταξιδιού στην επιστήμη του γερμανικού διοικητικού δικαίου, ο ξένος παρατηρητής ενός πληθωρικού νομικού συστήματος είναι εκτεθειμένος στον κίνδυνο να νιώσει όπως ο τουρίστας σε ένα πλούσιο πολιτιστικό τοπίο και να παραδοθεί σε έναν άνευ όρων θαυμασμό, συνηθισμένο σε τέτοιες περιηγήσεις. Για τον Έλληνα νομικό, το γερμανικό διοικητικό δίκαιο θα μπορούσε, με μια απλουστευτική χροιά, να περιγραφεί ως η «συστηματοποιημένη περιπλοκότητα»<sup>165</sup>. Όπως αποτυπώνεται στο HVwR, η γερμανική επιστήμη του διοικητικού δικαίου δημιούργησε και προώθησε ήδη από τον 19<sup>ο</sup> αιώνα, με ακρίβεια και στιβαρότητα, την τάξη, τη συστηματοποίηση και την κατηγοριοποίηση. Για παράδειγμα, η διαφοροποίηση μεταξύ διακριτικής ευχέρειας (Ermessen), αόριστων εννοιών (unbestimmte Rechtsbegriffe) και περιθωρίων εκτίμησης (Beurteilungsspielraum) αναφέρεται συχνά ως απόδειξη του ξεχωριστού δρόμου της γερμανικής δογματικής<sup>166</sup>. Παρόλη τη σύγκλιση των εννόμων τάξεων, ιδίως όσον αφορά την έκταση του δικαστικού ελέγχου, έστω και αν οι εννοιολογικές αφετηρίες διαφέρουν, είναι εντυπωσιακή η σαφήνεια και η ευκρίνεια με την οποία οι Γερμανοί οριοθετούν τις σχετικές έννοιες.

<sup>158</sup> Το άρθρο 10 του VwVfG ορίζει τα εξής: «Das Verwaltungsverfahren ist an bestimmte Formen nicht gebunden, soweit keine besonderen Rechtsvorschriften für die Form des Verfahrens bestehen. Es ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen».

<sup>159</sup> Βλ. άρθρο 41 παρ. 1 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

<sup>160</sup> K.-A. Schwarz, "Förmliches Verfahren", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) HVwR, IV, παρ. 118.

<sup>161</sup> S. Korte, "Verfahren über eine einheitliche Stelle", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) HVwR, IV, παρ. 119.

<sup>162</sup> E. Hofmann, "Planfeststellungs und Plangenehmigungsverfahren", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) HVwR, IV, παρ. 120.

<sup>163</sup> J. H. Klement, "Verteilungsverfahren", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) HVwR, IV, παρ. 121.

<sup>164</sup> I. Appel, "Reformperspektiven im Zulassungsrecht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.) HVwR, IV, παρ. 122.

<sup>165</sup> E. Buoso, "Stand und Herausforderungen des deutschen Verwaltungsrechts aus italienischer Sicht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.), *Strukturen und Perspektiven des Verwaltungsrechts*, 2022, σελ. 84.

<sup>166</sup> A.-B. Kaiser, "Juristische Methode, Dogmatik und System", ό.π., αρ. περ. 37.



Το γερμανικό διοικητικό δίκαιο προέρχεται από πολλές πηγές και δέχθηκε ποικίλες επιρροές. Είναι το «δίκαιο των συναντήσεων»<sup>167</sup>, το δίκαιο που επέδειξε εξαιρετική ικανότητα απορρόφησης των διαδικασιών συνεχούς προσαρμογής και εκσυγχρονισμού. Το γερμανικό διοικητικό δίκαιο καθορίζεται από μια μακρά παράδοση. Έχει τις ρίζες του στις περίπλοκες δομές της Αγίας Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας και ταυτόχρονα βρίσκεται στο σημείο τομής πολλών διαφορετικών πηγών, που είναι τόσο πολυάριθμες όσες τα κράτη που αποτέλεσαν διαδοχικά τη Γερμανική Συνομοσπονδία (Deutscher Bund), τη Βορειογερμανική Ένωση (Norddeutscher Bund), τη Γερμανική Αυτοκρατορία (Deutsches Kaiserreich), τη Δημοκρατία της Βαϊμάρης. Η αναδρομή στο παρελθόν δεν είναι τόσο απλή όσο στη Γαλλία. Επιπλέον, η διάρρηξη της συνέχειας στην οργάνωση του κράτους στο δεύτερο τέταρτο του 20ού αιώνα, κατέστησε δυνατή την οικοδόμηση ενός διοικητικού δικαίου σε νέες βάσεις, που διασφαλίζει στον πολίτη υπερέχουσα θέση σε σχέση με τα αναγκαία προνόμια της διοίκησης. Το ΗVwR αναδεικνύει την προστατευτική λειτουργία του γερμανικού διοικητικού δικαίου, η οποία απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου<sup>168</sup> και τη δημοκρατική νομιμοποίηση της διοίκησης, που αποτελούν βασικά στοιχεία της εθνικής ταυτότητας<sup>169</sup>. Περαιτέρω, παρά τις ιδιαιτερότητές του, επηρεάζει και συγκαθορίζει άλλες δικαιοταξίες, ιδίως δε τις υπερεθνικές έννομες τάξεις. Η γερμανική επιστήμη του διοικητικού δικαίου, έμπλην αυτοπεποίθησης, δεν επιδεικνύει απομονωτισμό και στεγανοποίηση ούτε έναντι άλλων δικαιοκτών κλάδων, ούτε έναντι άλλων έννομων τάξεων ούτε έναντι άλλων επιστημών.

Η σημασία του όλου έργου είναι ανεκτίμητη, θα μπορούσαν, ωστόσο, να αναδειχθούν τρία, κυρίως, σημεία. Πρώτον, παρέχει μια μοναδική συστηματοποίηση και εμβάθυνση της γνώσης στο οικείο πεδίο, εντοπίζει και αναλύει όλες τις πτυχές κάθε νομικής έννοιας, εξαντλεί την παραμικρή λεπτομέρεια, σύμφωνα με το γνωστό πνεύμα της γερμανικής νομικής δογματικής. Χαρακτηριστικό παράδειγμα συναφώς είναι οι αναλύσεις των εννοιών της διοίκησης και του διοικητικού δικαίου, του (υποκειμενικού) δημόσιου δικαίωματος, η διάκριση και η διάδραση μεταξύ του γενικού και του ειδικού διοικητικού δικαίου καθώς και η έρευνα της επέμβασης της διοίκησης σε πολλά πεδία, εθνικά και υπερεθνικά. Το ΗVwR επιχειρεί την ενιαία θεώρηση του όλου, παρά το τεράστιο εύρος της ύλης και των ειδικών τομέων. Αντιλαμβάνεται την πολυμορφία και ποικιλομορφία του διοικητικού δικαίου ως πρόκληση, την οποία επιχειρεί να δαμάσει. Αντιμετωπίζει τη διοίκηση όχι μόνον ως νομική σύλληψη, αλλά και ως εξωνομική έννοια, με διάφορες πραγματολογικές, κοινωνιολογικές και οικονομικές συνιστώσες<sup>170</sup>, οι οποίες καθιστούν αναγκαία τη συνδρομή και άλλων επιστημών πλην της νομικής για την κατανόσή της. Αναδεικνύει, λοιπόν, τη σημασία της διακλαδικότητας, η οποία, πάντως, για να είναι αποτελεσματική, προϋποθέτει την κλαδική ταυτότητα<sup>171</sup>.

Δεύτερον, το ΗVwR αποτυπώνει με μοναδική πληρότητα κάθε εξέλιξη στο διοικητικό δίκαιο: Η τεχνολογική ανάπτυξη, οι οικονομικές συγκυρίες, οι πολιτικές επιλογές δημιουργούν άγνωστα

<sup>167</sup> W. Kahl, "Verwaltung unter den Bedingungen überstaatlicher Verflechtung", ό.π., αρ. περ. 7.

<sup>168</sup> T. Simon, "Verwaltung im frühzeitlichen Policeystaat", ό.π., αρ. περ. 58.

<sup>169</sup> M. Ludwigs, "Europäisierung des Verwaltungsrechts", ό.π., αρ. περ. 38· U. Stelkens, Verwaltung von der Besatzungszeit bis zur Wiedervereinigung, ό.π., αρ. περ. 16· Ph. Reimer, "Wechselwirkungen von Verfassungs-", ό.π., αρ. περ. 40· J. Kersten, "Konzeption und Methoden", ό.π., αρ. περ. 21.

<sup>170</sup> W. Piątek, "Stand und Herausforderungen des deutschen Verwaltungsrechts aus polnischer Sicht", σε W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.), *Strukturen und Perspektiven des Verwaltungsrechts*, 2022, σελ. 108.

<sup>171</sup> St. Augsberg, "Grundlagen und Methoden des Verwaltungsrechts", W. Kahl/M. Ludwigs (Hg.), *Strukturen und Perspektiven des Verwaltungsrechts*, 2022, σελ. 15 (23).

μέχρι τώρα νομικά πεδία, ή τομείς που δεν είχαν αποτελέσει αντικείμενο επαρκούς επεξεργασίας<sup>172</sup>. Τα νέα πεδία αναφοράς παρουσιάζουν διαφορετική δυναμική και ιδιαιτερότητες σε σχέση με τα κλασικά<sup>173</sup>. Πέρα από τον εξευρωπαϊσμό, η ψηφιοποίηση, η χρήση αλγορίθμων και η τεχνητή νοημοσύνη, από τη μια πλευρά, και η συμμετοχή ιδιωτών στην παραγωγή κανόνων δικαίου, η πλειονότητα παικτών και κανονιστικών προσανατολισμών, η δραστηριοποίηση εμπειρογνομόνων που ενεργοποιούνται με τη συναίνεση ή με την παρακίνηση του κράτους<sup>174</sup>, από την άλλη, έχουν ως συνέπεια ότι τα όρια του κλασικού ανθρωποκεντρικού (human-centered), αφενός, και του δικαστικοκεντρικού (court-centered), αφετέρου, διοικητικού δικαίου σχετικοποιούνται και θολώνουν. Οι συμβολές θέτουν κρίσιμα ερωτήματα, όπως: Μπορεί η παραδοσιακή ανθρωποκεντρική προσέγγιση της διοίκησης να ανταποκριθεί στις προκλήσεις και επιταγές της τεχνητής νοημοσύνης<sup>175</sup>; Μήπως η τεχνητή νοημοσύνη, ο αυτοματισμός και οι στηριζόμενες στους αλγόριθμους αποφάσεις εγγυώνται την ασφάλεια δικαίου, την ενότητα, τη συνοχή και μειώνουν τον υποκειμενισμό; Μήπως, αντίθετα, είναι αναγκαία η επιστροφή στην κλασική νομική δογματική για τη διατήρηση της καθαρότητας του κλάδου; Η αντιμετώπιση των προκλήσεων απαιτεί τη συνεργασία πολλών ειδικοτήτων. Οι συμβολές του HVwR αναδεικνύουν τη σταθερότητα και την ανθεκτικότητα του διοικητικού δικαίου μέσω της ευελιξίας του. Το διοικητικό δίκαιο δεν είναι ένα στάσιμο φαινόμενο, είναι ένας ζωντανός οργανισμός, όπως, εντέλει, είναι και η διοίκηση. Καθίσταται έτσι σαφές ότι τα εγχειρίδια πρέπει να ξαναγραφούν. Αυτό δεν σημαίνει, βέβαια, ότι θα γκρεμιστούν από το βάθος τους η διοικητική πράξη ή το υποκειμενικό δικαίωμα, ούτε ότι θα αλλάξει το όνομα της Otto-Mayer-Straße. Αντίθετα, οι παραδοσιακές θεμελιώδεις δομές δοκιμάστηκαν και απέδειξαν ότι διαθέτουν εκπληκτική ικανότητα προσαρμογής και εξέλιξης. Οι πολυσιχιδείς κρίσεις που αντιμετώπισαν στη διάρκεια πολλών δεκαετιών πιστοποιούν την αξιοπιστία, τη σταθερότητα, τα ισχυρά θεμέλια και τη νομιμοποίησή τους. Ωστόσο, προσανατολισμένες στα προβλήματα και ανοικτές στις νέες προκλήσεις και στις υπερεθνικές επιρροές και δεσμεύσεις, οι δομές αυτές χρήζουν συνεχούς συμπλήρωσης και εμπλουτισμού.

Τρίτον, παρόλο που πρόκειται για γερμανικό έργο, το HVwR αποτελεί έναυσμα και πρόκληση για την αντίστοιχη μελέτη και στο πεδίο του ελληνικού δικαίου. Αναδεικνύει τις κοινές αξίες και τις κοινές δομές του πειρωτικού διοικητικού δικαίου, οι οποίες διευκολύνουν τη σύγκριση. Έπειτα, η παγκοσμιοποίηση και ο εξευρωπαϊσμός φέρνουν κοντά τους διαφορετικούς νομικούς πολιτισμούς. Λόγω της πλειονότητας των πηγών του δικαίου και των αλληλεπιδράσεων μεταξύ διαφόρων εννόμων τάξεων, ιδίως δε του διαλόγου με το ενωσιακό δίκαιο, κάθε εθνικό δίκαιο βρίσκεται, αφενός, σε επαφή με τα ομόλογά του των διαφόρων κρατών μελών και, αφετέρου, σε μια συνεχή διαδικασία εξέλιξης. Όλες οι εθνικές έννομες τάξεις έχουν την ευκαιρία να εξαγάγουν θεσμούς, αρχές και έννοιες προς την Ένωση και τα άλλα κράτη μέλη, να επηρεάσουν και να δεχτούν επιρροές. Σε κάθε περίπτωση, η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και με την Ένωση είναι παράγων ώσμωσης και εποικοδομητικής εξέλιξης των εθνικών έννομων τάξεων. Αυτό απο-

<sup>172</sup> Δίκαιο της κλιματικής αλλαγής, δίκαιο της ενέργειας, μεταναστευτικό δίκαιο κ.λπ. Βλ., αντί πολλών, St. Augsberg, "Grundlagen und Methoden des Verwaltungsrechts", ό.π., σελ. 17.

<sup>173</sup> Ibidem, σελ. 21.

<sup>174</sup> Ibidem, σελ. 18.

<sup>175</sup> Ibidem, σελ. 35.

τυπώνεται εναργώς στο ΗVwR σε σχέση με το γερμανικό διοικητικό δίκαιο και δίνει κίνητρο για αντίστοιχη έρευνα του ελληνικού.

Το ΗVwR είναι αναμφίβολα έργο ζωής και προορισμένο να καταστεί κλασικό! Μέσα από τη συστηματοποίηση της γνώσης, την παρουσίαση των σύγχρονων προοπτικών και τη δημιουργία νέας ώθησης για έρευνα, το ανά χείρας έργο προάγει το ίδιο το διοικητικό δίκαιο<sup>176</sup>. Δύο ευχές θα μπορούσε να διατυπώσει κανείς. Πρώτον, να ολοκληρωθεί το εγχείρημα σε εύλογο χρόνο, πράγμα που η γερμανική συνέπεια και στοχοπροσήλωση καθιστούν βέβαιο. Δεύτερον, να αποτελέσει πηγή έμπνευσης για αντίστοιχες προσπάθειες στο εν πολλοίς ανεξερεύνητο πεδίο του ελληνικού διοικητικού δικαίου. □

---

<sup>176</sup> V. Skouris, “Die Bedeutung von Handbüchern für die Entwicklung des öffentlichen Rechts“, ό.π., σελ. 8.