

Μελέτη

Πάνος Λαζαράτος

Διοικητικές Διαφορές και Αναθεώρηση του Συντάγματος

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΚΑΙ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Πάνος Λαζαράτος
Αναπληρωτής Καθηγητής
Του Διοικητικού Δικαίου
στο Παν/μιο Αθηνών

1. Στην χώρα μας όταν φθάσει η ώρα του επιστημονικού διαλόγου για την διοικητική δικαιοσύνη στα αρμόζοντα βήματα η αναθεώρηση θα έχει ήδη συντελεστεί. Ετσι κατά ανάγκη και παρόλο που τέτοια ζητήματα δεν συζητούνται σε εφημερίδες επισημαίων, κατά τρόπο άκρως τηλεγραφικό τα ακόλουθα.
2. Κατά την γενική εισήγηση της πλειοψηφίας ο βασικός στόχος της αναθεωρήσεως των άρθρων 94 και 95 του Συντάγματος είναι ένας : η σαφής οριοθέτηση της αρμοδιότητας των (τακτικών) διοικητικών δικαστηρίων και του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ονομάζω τον βασικό αυτό στόχο της αναθεωρήσεως στόχο της ασφάλειας δικαίου. Ισχυρίζομαι δε αφενός ότι τούτος ο στόχος δεν επιτυγχάνεται με τα νέα άρθρα 94 και 95 του Συντ. διόλου καλύτερα απ' ότι με τα παλιά.

Ο δεύτερος στόχος της αναθεωρήσεως των άρθρων που αφορούν την διοικητική δικαιοσύνη θα έπρεπε να είναι η κατά το δυνατόν εξειδίκευση της επιταγής του άρθρου 20 § 1 Συντάγματος για αποτελεσματική δικαστική προστασία έναντι των ενεργειών της κρατικής εξουσίας. Δηλαδή προστασία ουσιαστική, ταχεία, και εξαναγκαστή. Στο ζήτημα αυτό η αναθεώρηση είναι ή ανύπαρκτη ή άτολμη.
3. Τα νέα άρθρα 94 και 95 Συντ. έτσι όπως έχουν καταστρωθεί στο σχέδιο αναθεωρήσεως δημιουργούν ανασφάλεια και όχι ασφάλεια δικαίου για τους ακόλουθους τουλάχιστον λόγους.

- α. Δεν παίρνουν καμία θέση στο ζήτημα κατά πόσον εν αμφιβολία μια διοικητική διαφορά θα είναι ουσίας ή ακυρώσεως (πρόβλημα πρώτου τεκμηρίου).
- β. Δεν παίρνουν καμία θέση στο ζήτημα κατά πόσον εν αμφιβολία μια διαφορά ουσίας ανήκει στην αρμοδιότητα των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων ή του Συμβουλίου της Επικρατείας (πρόβλημα δευτέρου τεκμηρίου).

γ. Το άρθρο 95 § 1 (α) λύνει λαθεμένα το πρόβλημα του τρίτου τεκμηρίου. Εν αμφιβολία οι ακυρωτικές διαφορές ανήκουν στα διοικητικά δικαστήρια. Όμως το πρόβλημα λύνεται κατά τρόπο που η ανασφάλεια δικαίου μεγαλώνει, διότι στο Συμβούλιο της Επικρατείας παραμένουν οι "σοβαρές" ακυρωτικές διαφορές.

Έτσι δίπλα στον σταυρό της διακρίσεως μεταξύ διαφορών ουσίας και ακυρώσεως προστίθεται σταυρός δεύτερος. Το πρόβλημα της διακρίσεως μεταξύ σοβαρών και μη σοβαρών υποθέσεων.

δ. Τα νέα άρθρα δεν προσφέρουν κανένα ουσιαστικό κριτήριο διακρίσεως διαφορών ουσίας και διαφορών ακυρώσεως και κανένα κριτήριο διακρίσεως διοικητικών και ιδιωτικών διαφορών. Αντίθετα με το νέο άρθρο 94 § 3 Συντ. σύμφωνα με το οποίο "σε ειδικές περιπτώσεις μπορεί να ανατεθεί με νόμο η εκδίκαση κατηγοριών ιδιωτικών διαφορών στα διοικητικά δικαστήρια ή κατηγοριών διοικητικών διαφορών ουσίας στα πολιτικά δικαστήρια" η ανασφάλεια δικαίου μεγαλώνει. Τα προβλήματά μας από ένα γίνονται τρία. Θα πρέπει στο μέλλον να διακρίνουμε μεταξύ διαφορών ουσίας και ακυρώσεως, διαφορών σοβαρών και μη σοβαρών και διαφορών ειδικών και μη ειδικών.

ε. Έτσι όπως έχει διατυπωθεί και τοποθετηθεί συστηματικά το άρθρο 95 παρ.4 Συντ. σχετικά με την συμμόρφωση της διοικήσεως προς τις δικαστικές αποφάσεις δημιουργεί αδικαιολόγητα παρανοήσεις.

στ. Διάταξη μεταβατική δεν υπάρχει ! Αν τα πράγματα μείνουν έτσι ή περίπου έτσι, δίχως μεταβατική διάταξη, πολλές διατάξεις καθίστανται την επαύριον της ψηφίσεως του Συντάγματος αντισυνταγματικές ή εν πάση περιπτώσει νομικώς άκρως προβληματικές.

4. Ουσιαστικότερη προστασία : Το νέο μας Σύνταγμα έπρεπε να εμπεριέχει διάταξη σύμφωνα με την οποία κατά βάση όλες οι διοικητικές διαφορές είναι διαφορές ουσίας. Τούτο απαιτεί το άρθρο 20 παρ. 1 Συντάγματος, το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ και η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. Άλλα ευρωπαϊκά κράτη προβαίνουν σε βίαιες μεταβολές της νομοθεσίας και της νομολογίας τους προκειμένου να "ουσιαστικοποιήσουν" διαφορές παλαιότερα "ακυρωτικές" προκειμένου να ανταποκριθούν στην απαίτηση για "δίκαιη" δίκη της ΕΣΔΑ. Τούτη η νομική πραγματικότητα δεν θα έπρεπε να αγνοηθεί από τον αναθεωρητικό νομοθέτη.

Και για να πάω ένα βήμα παραπέρα : Κάθε διοικητικό δικαστήριο θα έπρεπε να εκδικάζει κάθε διοικητική διαφορά όσο βαθύτερα από απόψεις ελέγχου των πραγματικών περιστατικών η διαφορά αυτή του επιτρέπει. Τούτο ίσως να καθιστούσε μάλιστα εν τέλει και την -θεωρητικά ανύπαρκτη - διάκριση μεταξύ διαφορών ουσίας και ακυρώσεως (χωρίς την οποία ζουν θαυμάσια άλλες έννομες τάξεις όπως λ.χ. η γερμανική) άνευ σημασίας.

Άρα το πρώτο τεκμήριο θα έπρεπε να είναι υπέρ των διαφορών "ουσίας" με τις ανωτέρω επιφυλάξεις ως προς τον όρο.

5. Ο μεγάλος όγκος των διαφορών ουσίας θα έπρεπε να ανήκει σε πρώτο βαθμό στα πρωτοδικεία, κατ' έφεση στα εφετεία και κατ' αναίρεση στο Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο προς όφελος της ταχύτητας και αποτελεσματικότητας της δικαστικής προστασίας θα έπρεπε κατά συνταγματική επιταγή

αφού εξαφανίσει την δευτεροβάθμια απόφαση να την δικάζει στην ουσία της οριστικά και αμετάκλητα. Η εκ νέου παραπομπή στα εφετεία ταλανίζει δίχως κανένα λόγο τόσο τους πολίτες όσο και την διοικητική δικαιοσύνη στο σύνολό της. Άρα το δεύτερο τεκμήριο θα έπρεπε να είναι υπέρ της εκδικάσεως των διαφορών ουσίας από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια

6. Ταχύτερη προστασία: Αν όντως η συντριπτική πλειοψηφία των διοικητικών διαφορών καθίσταντο διαφορές "ουσίας", συνιστά δευτερεύον ζήτημα το ποιός θα είχε το "τεκμήριο" της ακυρωτικής αρμοδιότητας.

Η αντιστροφή του τεκμηρίου ακυρωτικής αρμοδιότητας μπορεί να αντίκειται σε μία παράδοση, μπορεί να δημιουργήσει κάποιες δυσარέσκειες ή έστω αρχικές δυσλειτουργίες, δεν είναι όμως ως τέτοια διόλου "επικίνδυνη", ούτε και συνιστά "συνταγματικό πραξικόπημα". Εξηγούμαι επιγραμματικά.

α) Δεν είναι αλήθεια ότι τα διοικητικά "πρωτοδικεία" και "εφετεία" δεν έχουν τα μέσα και την πείρα να εκδικάσουν ακυρωτικές διαφορές, αφού συχνά εκδικάζουν ήδη σημαντικότερες διαφορές ουσίας. Αλλά ακόμα και αν είναι έτσι, ακόμα και αν το Συμβούλιο της Επικρατείας είναι το πιο ανεξάρτητο δικαστήριο, (αν και δεν γνωρίζω πως ακριβώς μετριέται η "ανεξαρτησία" σε μονάδες) με δικαστές υψηλού επιπέδου, ανοιχτούς σε νέα ρεύματα (πράγμα που κανείς δεν αμφισβητεί) τούτο δεν συνιστά νομικό επιχείρημα ενάντια στην αντιστροφή του τεκμηρίου. Ωρα να αποκτήσουν και άλλοι πείρα και να ανοιχτούν σε νέα ρεύματα και ιδέες με αφορμή τις νέες διαφορές που θα τους ανατεθούν.

β) Η αντιστροφή του τεκμηρίου από μόνη της δεν συνιστά πρόβλημα για την ταχύτητα και αποτελεσματικότητα της δικαστικής προστασίας.

Πρώτον, διότι δεν είναι καθόλου σίγουρο ότι ο πολίτης παίρνει γρηγορότερα απόφαση επί αιτήσεως ακυρώσεως στο Συμβούλιο της Επικρατείας απ' ό,τι θα παίρνει τελεσίδικη απόφαση από το διοικητικό εφετείο.

Δεύτερον, διότι η συντριπτική πλειοψηφία των ακυρωτικών διαφορών του Συμβουλίου της Επικρατείας θα μεταφερθούν στο διοικητικό εφετείο και όχι στα διοικητικά πρωτοδικεία. Αν το άρθρο 95 παρ. 4 Συντάγματος διατυπωθεί λίγο καλύτερα η απόφαση των εφετείων θα υποχρεώνει σε συμμόρφωση την διοίκηση, κατά βελτίωση του προηγούμενου Συντάγματος.

Τρίτον, διότι ο πολίτης σε όποιο δικαστήριο και αν βρίσκεται θα απολαμβάνει συνταγματικής και νομοθετικής κατοχυρωμένης προσωρινής δικαστικής προστασίας απολύτως εξαναγκαστής, μέσω του άρθρου 20 παρ. 1 Συντάγματος, για την διοίκηση.

Νομίζω πως όποιος βλέπει το πρόβλημα της αναθεωρήσεως στην αντιστροφή του τεκμηρίου ακυρωτικής αρμοδιότητας στοχεύει σε λάθος στόχο.

Αν κάποιος ενδιαφέρεται στ' αλήθεια για την αποτελεσματικότητα της δικαστικής προστασίας μέσω του Συντάγματος θα πρέπει να φροντίσει για σαφήνεια και ορθολογικότητα στην κατανομή αρμοδιοτήτων μέσω της απαλείψεως άχρηστων αορίστων εννοιών. Θα πρέπει επίσης να ξαναδιαβάσει βαθύτερα το άρθρο 20 παρ. 1 Συντάγματος το οποίο επιβάλλει "αποτελεσματική" άρα και ταχεία δικαστική προστασία και θα πρέπει να φανεί πραγματικά τολμηρός στην διατύπωση της συνταγματικής διατάξεως για την υποχρέωση συμμορφώσεως της διοικήσεως στις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων. Θα πρέπει επίσης στο νομοθετικό επίπεδο να σκεφτεί ξανά την ανάγκη ενιαίας δικονομίας για όλα τα διοικητικά δικαστήρια. Η ενιαία δικαιοδοσία συμβαδίζει με ενιαία δικονομία.

7. Το άρθρο 95 παρ. 4 πρέπει να φύγει από εκεί που βρίσκεται και να αποτελέσει χωριστή διάταξη σαφέστερα και τολμηρότερα διατυπωμένη.

"Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς όλες τις δικαστικές αποφάσεις η εκτέλεση των οποίων δεν έχει ανασταλεί νόμιμα".

Με μια τέτοια διάταξη οι φόβοι από την αναστροφή του τεκμηρίου ακυρωτικής αρμοδιότητας νομίζω πως καθίστανται εντελώς αβάσιμοι.

8. Μια αναθεώρηση Συντάγματος πρέπει να έχει τα μάτια στραμμένα στο μέλλον να τολμά και να καινοτομεί παρασύροντας δυναμικά σε βελτίωση των υφισταμένων και όχι συμβιβασόμενη στο επίπεδο του ελάχιστου κοινού παρανομαστή κατά τις συγκυριακές απαιτήσεις πολιτικών σκοπιμοτήτων και συναϊνέσεων. Την πλειοψηφία του νομικού κόσμου δεν την ενδιαφέρει διόλου αν οι πολιτικοί και όλοι οι εκ πρώτης όψεως "θιγόμενοι" μείνουν παροδικά ευχαριστημένοι, όταν μεθαύριο θα έχει χαθεί οριστικά η ευκαιρία για δραστική βελτίωση της διοικητικής δικαιοσύνης σύμφωνα με τα διεθνή δεδομένα και τις ανάγκες του απλού πολίτη και των λειτουργών της δικαιοσύνης.
