

Αποχαιρετισμός στο Συμβούλιο της Επικρατείας

Γιώργος Κουμάντος
(Καθημερινή, 19/11/2000)

Με την επέκταση των κρατικών αρμοδιοτήτων και τη συνακόλουθη αύξηση της παρουσίας του κράτους στη ζωή των ανθρώπων, άρχισε να γίνεται αισθητό ότι ένα κράτος που θέλει να είναι "κράτος δικαίου" οφείλει να οργανώσει ένα σύστημα προστασίας των πολιτών κατά των παρανομιών του ίδιου του κράτους. Ο κρατικός παρεμβατισμός είναι σύμφυτος με τον κίνδυνο της κρατικής αυθαιρεσίας και με την ανάγκη αποτροπής αυτού του κινδύνου. Ετσι ιδρύθηκε στον τόπο μας το 1928, μ' ένα νόμο του Ελευθερίου Βενιζέλου, το Συμβούλιο της Επικρατείας, ανώτατο διοικητικό δικαστήριο εμπνευσμένο από έναν παρόμοιο γαλλικό θεσμό.

Στο Συμβούλιο της Επικρατείας εμπιστεύθηκε η Πολιτεία διάφορα καθήκοντα όπως την επεξεργασία των διαταγμάτων ή τον αναιρετικό έλεγχο των αποφάσεων κατωτέρων διοικητικών δικαστηρίων. Το κύριο όμως, το χαρακτηριστικό έργο του είναι ο έλεγχος και η ενδεχόμενη ακύρωση των παρανόμων διοικητικών πράξεων. Αυτό σημαίνει ότι κάθε άνθρωπος που ισχυρίζεται ότι κάποιο όργανο της Διοίκησης, από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (που υπογράφει) ή κάποιον Υπουργό (που αποφασίζει) μέχρι το επαρχιακό πολεοδομικό γραφείο ή τον δασοφύλακα, έβγαλε μιά απόφαση που δεν είναι σύμφωνη με το νόμο, μπορεί να καταφύγει στο Συμβούλιο της Επικρατείας και, αν έχει δίκιο, να πετύχει την ακύρωση αυτής της πράξης.

Ένα δικαστήριο περιοχής

Είναι γενικά αποδεκτό ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας στα εβδομήντα δύο χρόνια της λειτουργίας του έχει εκπληρώσει με επιτυχία το έργο του αυτό. Δεν έλειψαν, βέβαια, κάποιες (δικαιολογημένες) κριτικές ουσίας όπως δεν λείπει και το παράπονο για τις καθυστερήσεις στην εκδίκαση των υποθέσεων, για τις οποίες φταίει ο συνεχώς αυξανόμενος φόρτος της εργασίας και η ανεπάρκεια του προσωπικού. Παραμένει όμως πέρα από κάθε αμφισβήτηση το γεγονός ότι το Συμβούλιο Επικρατείας υπήρξε ένα αποτελεσματικό όργανο κατοχύρωσης της εφαρμογής του Συντάγματος, τήρησης των νόμων και προστασίας του πολίτη.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας εξαρχής ιδρύθηκε για να είναι και πραγματικά είναι ένα δικαστήριο περιοχής. Πολλοί παράγοντες συμβάλλουν σ' αυτό: η αναγνώριση της θέσης του μέσα στην κρατική και κοινωνική ιεραρχία, οι ευνοϊκές συνθήκες εργασίας και σταδιοδρομίας (ισοβιότητα στην Αθήνα), μια διαμορφωμένη παράδοση μελέτης και επεξεργασίας των υποθέσεων (πλούσια βιβλιοθήκη, μηχανοργάνωση). Το αποτέλεσμα είναι ότι στις εξετάσεις για πρόσληψη εισηγητών (η κατώτερη βαθμίδα στο Συμβούλιο) διαγωνίζονται νέοι νομικοί με υψηλά προσόντα κατάρτισης, μεταπτυχιακών σπουδών, γλωσσομάθειας.

Βέβαια, όλες αυτές οι κρίσεις που εδώ διατυπώνονται ως θετικά γνωρίσματα, προσφέρονται και για κριτική αν κοιταχθούν από τη σκοπιά του δημαγωγικού λαϊκισμού: ώστε ένα ελιτίστικο δικαστήριο! Μια απάντηση θα ήταν: ελιτίστικο αλλά αξιοκρατικό αφού ο καθένας που διαθέτει τα αναγκαία προσόντα μπορεί να σταδιοδρομήσει σ' αυτό. Αλλά η ουσιαστική,

η κρίσιμη απάντηση είναι άλλη: μόνο ένα τέτοιο δικαστήριο, αναγνωρισμένης και καθημερινά επιβεβαιούμενης ποιότητας, με γόητρο και εγγυήσεις και κύρος μπορεί να έχει το σθένος να ακυρώσει μιά πράξη της κυβέρνησης ή κάποιου υπουργού, προπάντων αν στην πράξη αυτή έχουν επενδυθεί πολιτικές προσδοκίες. Εδώ το ελιτίστικο στοιχείο μπορεί να θίγει τον λανθάνοντα λαϊκισμό μας αλλά λειτουργεί υπέρ του πολίτη που αδικείται.

Ως εμπόδιο των παρανομιών της κυβέρνησης και άλλων οργάνων της Διοίκησης, φυσικό ήταν το Συμβούλιο της Επικρατείας να είναι καρφί στο μάτι όλων όσων κυβερνούν ή ελπίζουν να κυβερνήσουν. Προσχήματα πάντα υπάρχουν. Ακούγεται κριτική για τις καθυστερήσεις - λες και φταίει το Συμβούλιο για πολλές αιτήσεις που υποβάλλονται (πολλές παρανομίες;) και για τα λίγα μέσα που του παρέχονται. Ακούγεται ακόμα ότι η καταπολέμηση των παρανομιών φθάνει κάποτε σε υπερβολές που λειτουργούν ως τροχοπέδη στην κυβερνητική πολιτική αλλά από την παρανομία καλύτερη η υπερβολική τήρηση των νόμων και του Συντάγματος. Τέτοια προσχήματα οδηγούν τα κόμματα σε μια ακόμα ύποπτη συναίνεση: να περιορισθούν οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου της Επικρατείας, να του κοπούν τα φτερά, να πάψει να παρεμβάλλει προσκόμματα στα έργα των φορέων της Διοίκησης. Ευκαιρία η αναθεώρηση του Συντάγματος.

Πώς κόβονται τα φτερά

Το ισχύον Σύνταγμα ορίζει στο άρθρο 95: "Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως (...) η ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου". Λίγο παρακάτω προβλέπεται η δυνατότητα να αφαιρεθούν με νόμο από την αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας κάποιες υποθέσεις ρουτίνας και να υπαχθούν σε άλλα διοικητικά δικαστήρια. Σ' αυτή την καθαρή ρύθμιση προστίθεται τώρα το ακόλουθο (συναινετικό) εξάμβλωμα: η αρμοδιότητα υπάρχει "σε όσες περιπτώσεις κρίνεται από το νόμο αναγκαίο να υπαχθούν απευθείας σ' αυτό και σε όσες περιπτώσεις δεν έχει ορισθεί ως αρμόδιο άλλο διοικητικό δικαστήριο".

Η νέα διάταξη περιέχει μια ολοφάνερη αντίφαση: ή πρέπει ο νόμος να δημιουργήσει την αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ή η αρμοδιότητα υπάρχει αυτοδικαίως αν ο νόμος δεν έχει υπαγάγει την υπόθεση σε άλλο δικαστήριο - και τα δύο δεν μπορούν να ισχύουν συγχρόνως. Ας ελπίσουμε ότι κάποιος, στην Ολομέλεια της Βουλής θα το προσέξει...

Η αντίφαση είναι προϊόν συμβιβασμού ενώ η αρχική πρόταση περιόριζε την αρμοδιότητα μόνο στις περιπτώσεις που είχαν ρητά υπαχθεί με νόμο στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Αυτό εσήμαινε κατάργηση του "τεκμηρίου αρμοδιότητας" δηλαδή πλήρη εξάρτηση της ακυρωτικής λειτουργίας του Συμβουλίου της Επικρατείας από την καλή θέληση του νομοθέτη, κάθε φορά.

Τώρα, με τη διάταξη που έγινε δεκτή από την αρμόδια κοινοβουλευτική Επιτροπή το τεκμήριο και καταργείται και ισχύει. Αν αυτή η διάταξη διατηρηθεί όπως είναι τώρα, κανείς δεν μπορεί να προβλέψει πώς θα ερμηνευθεί για να αρθεί η αντίφαση. Τίποτα πάντως δεν μπορεί να αποκλείσει το συλλογισμό που θα έλεγε ότι αν ερμηνευθεί υπέρ της διατήρησης του τεκμηρίου, καμιά αλλαγή δεν επέρχεται σε σχέση με το παλαιό Σύνταγμα και η αναθεώρηση θα ήταν περιττή. Κατά συνέπεια - θα πούνε - αφού η αναθεώρηση έγινε για να αλλάξει το παλαιό κείμενο, η σωστή άρση της αντίφασης είναι εκείνη που δέχεται την κατάργηση του τεκμηρίου της αρμοδιότητας. Ετσι μέχρι κάποιος νόμος να θελήσει κάτι να υπαγάγει στο Συμβούλιο Επικρατείας, καμιά υπόθεση δεν υπάγεται σ' αυτό. Την επομένη της ισχύος του νέου Συντάγματος, το Συμβούλιο της Επικρατείας κατεβάξει τα ρολά του και παύει να δέχεται αιτήσεις ακύρωσης.

Αλλα διοικητικά δικαστήρια

Με βάση την υπόθεση ότι, κατά τη νέα ρύθμιση, μόνον ό,τι υπάγεται σε άλλο, κατώτερο διοικητικό δικαστήριο (πρωτοδικείο ή εφετείο) δεν θα υπάγεται στο Συμβούλιο της Επικρατείας, ακούστηκε η αντίρρηση ότι, πάντως, έστω και έτσι, παρέχεται στον πολίτη δικαστική προστασία κατά των παρανομιών της διοίκησης. Αλλά δεν είναι το ίδιο. Γιατί θα είναι δύσκολο στον χαμηλόβαθμο δικαστή να διαθέσει το αναγκαίο σθένος για να ακυρώσει μια σοβαρή διοικητική πράξη παρά την πίεση των κυβερνώντων. Και γιατί θα χρειαστούν ίσως και δέκα χρόνια για να φθάσει να γίνει αμετάκλητη η τυχόν ακυρωτική απόφαση ενώ στο αναμεταξύ η παράνομη πράξη θα ισχύσει και θα εφαρμόζεται. Στο Συμβούλιο της Επικρατείας τα πράγματα, παρά τις καθυστερήσεις, πάνε πολύ γρηγορότερα γιατί η ακύρωση γίνεται σε ένα βαθμό διαδικασίας. Κι έπειτα, στο Συμβούλιο της Επικρατείας, αν η παρανομία της Διοίκησης είναι φανερή, η εκτέλεση της πράξης θα ανασταλεί με ταχύτατη διαδικασία. Ανάλογη αναστολή είναι απίθανο να διατάξει ο νεαρός δικαστής κάποιου Διοικητικού πρωτοδικείου προπάντων αν το θέμα είναι σοβαρό και η κυβέρνηση ενδιαφέρεται για την εκτέλεση της παράνομη πράξης .

Συναίνεση για τον επηρεασμό της Δικαιοσύνης

Η δυνατότητα να επηρεάζουν τις δικαστικές αποφάσεις αποτελεί πάγια επιθυμία για όλες τις κυβερνήσεις κι αυτό το πετυχαίνουν ως ένα βαθμό με τις ρυθμίσεις του Συντάγματος για την επιλογή των προέδρων, αντιπροέδρων κλπ., των ανωτάτων δικαστηρίων - η διατήρηση αυτών των ρυθμίσεων παρά την αναθεώρηση του Συντάγματος, αποτελεί άλλη η περίπτωση ένοχης διακομματικής συναίνεσης (όπου θα πρέπει να επανέλθουμε). Η δυνατότητα επηρεασμού των κατωτέρων διοικητικών δικαστηρίων αυξάνει μετά την αποδοχή από την Κοινοβουλευτική επιτροπή για την αναθεώρηση του Συντάγματος του αιτήματος των διοικητικών δικαστών για εξέλιξη τους μέχρι και το βαθμό του Συμβούλου της Επικρατείας - ποιός διοικητικός εφέτης που περιμένει να γίνει Σύμβουλος θα θελήσει να συγκρουσθεί με την κυβέρνηση; Έτσι αυξάνει η δυνατότητα επηρεασμού των δικαστηρίων - η συναινετική αναθεώρηση φαίνεται να δουλεύει σαν καλοκουρδισμένο ρολόι, για να μειώσει την προστασία του πολίτη γενικά και ειδικότερα από το Συμβούλιο της Επικρατείας.

* Το *Civilitas.GR* και ο «ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ» προτίθενται να απομακρύνουν το κείμενο αυτό από την Ιστοσελίδα τους, εάν η αναδημοσίευσή του προσβάλλει κεκτημένα πνευματικά ή εμπορικά δικαιώματα (info@civilitas.gr)