

Το σύστημα απονομής διοικητικής δικαιοσύνης κατά το Σύνταγμα (σκέψεις με αφορμή τη διαδικασία νέας συνταγματικής αναθεώρησης)*

του Κωνσταντίνου Θ. Γιαννακόπουλου

Λέκτορα Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών

Αντίθετα με ό,τι συνέβη κατά την προηγούμενη διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος το 2001¹, στην τρέχουσα αναθεωρητική διαδικασία κανένα πολιτικό κόμμα δεν έχει μέχρι στιγμής προτείνει την αναθεώρηση του συστήματος απονομής διοικητικής δικαιοσύνης, καίτοι προτείνονται προς αναθεώρηση τα άρθρα 20 παρ. 1, 95 και 98 παρ. 1 β' Σ.2. Ωστόσο, ορισμένοι συγγραφείς προβάλλουν εκ νέου την ανάγκη ριζικής ανακατανομής των αρμοδιοτήτων στο εσωτερικό της διοικητικής δικαιοσύνης ώστε, κυρίως μέσω της μεταφοράς του τεκμηρίου αρμοδιότητας στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και του συναφούς περιορισμού του Συμβουλίου της Επικρατείας στο ρόλο ενός παραδοσιακού αναιρετικού δικαστηρίου, να δημιουργηθεί μια ενιαία πυραμίδα δικαιοδοτικών οργάνων, κατά το πρότυπο της πολιτικής δικαιοσύνης³. Ας σημειωθεί δε ότι όσοι κατά καιρούς προτείνουν μια τέτοια αναθεώρηση των άρθρων 94 και 95 Σ. επικαλούνται συνήθως, αφενός, την ανάγκη εξορθολογισμού του ισχύοντος συστήματος, το οποίο έχει χαρακτηριστεί από «ιδιαιτέρα πολύπλοκο»⁴ έως και «σχιζοφρενικό»⁵, και, αφετέρου, την ανάγκη αποσυμφόρησης του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία θα επιτρέψει την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη παροχή δικαστικής προστασίας⁶. Εξάλλου, επισημαίνεται ότι η παραπάνω αναθεώρηση του συστήματος απονομής διοικητικής δικαιοσύνης θα είχε ήδη υλοποιηθεί, εάν δεν είχε αδικώς συνδεθεί με την υποψία ότι οι εκάστοτε φορείς της εκτελεστικής εξουσίας επιδιώκουν τον περιορισμό των αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου της Επικρατείας⁷.

Στόχος της σύντομης αυτής μελέτης είναι να δείξει ότι, στο πολιτειακό και, συναφώς, εξόχως πολιτικό επίπεδο στο οποίο πρέπει να κινούνται οι προτάσεις αναθεώρησης του Συντάγματος, η προβληματική της κατανομής των αρμοδιοτήτων στο εσωτερικό της διοικητικής δικαιοσύνης δικαίως συνδέεται με τη θεσμική αναμέτρηση μεταξύ της δικαστικής και των δύο άλλων κρατικών εξουσιών και, κυρίως, της

εκτελεστικής εξουσίας. Συναφώς, οι συνταγματικοί θεσμοί και, ιδίως, εκείνοι που αφορούν τη διοικητική δικαιοσύνη δεν ακολουθούν ούτε επιβάλλεται να ακολουθούν μια απλουστευτική γραμμική λογική ή μια διαφανή ευκλείδεια γεωμετρία, την οποία φέρεται να ακολουθεί η οργάνωση της πολιτικής δικαιοσύνης. Η οργάνωση της διοικητικής δικαιοσύνης επικαθορίζεται από τις ιδιαιτερότητες του εφαρμοστέου διοικητικού δικαίου και ακολουθεί τη δική της μεταβλητή γεωμετρία, η οποία απηχεί τη θεσμική διαλεκτική της ανάπτυξης και εμβάθυνσης του δικαστικού ελέγχου της δημόσιας εξουσίας, δηλαδή του ίδιου του Κράτους Δικαίου⁸.

* Η μελέτη που ακολουθεί αποτελεί ανάπτυξη παρέμβασης του συγγραφέα στο συνέδριο που οργάνωσαν στα Χανιά, στις 3-5 Νοεμβρίου 2006, το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, η Ένωση Διοικητικών Δικαστών και η Ένωση Εισαγγελέων Ελλάδος, με θέμα: «Συνταγματική Αναθεώρηση - Περιβάλλον - Δάση».

(1) Βλ. Β. Σκουφή, Ζητήματα έννομης προστασίας στην αναθεώρηση του Συντάγματος, Εκδόσεις Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2000, 34 επ., ιδίως 40 επ., με περαιτέρω παραπομπές, Ευ. Βενιζέλου, Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, Εκδόσεις Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2002, 349 επ..

(2) Βλ. την πρόταση της Νέας Δημοκρατίας για την αναθεώρηση του Συντάγματος, η οποία δημοσιεύεται στο δικτυακό τόπο της Βουλής των Ελλήνων (www.parliament.gr).

(3) Βλ. Κ. Γώγου, Η εφαρμογή των αναθεωρημένων διατάξεων του Συντάγματος για τους δικαστικούς λειτουργούς και την απονομή της δικαιοσύνης. Ένας απόλογισμός, in Ξ. Κοντιάδη (επιμ.), Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, Εκδόσεις Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2006, 733 επ., ιδίως 761 επ..

(4) Βλ. Π. Λαγτόγλου, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, 3η έκδ., Εκδόσεις Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2006, αρ. 206. Πρβλ. Π.-Μ. Ευστρατίου, Η δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων ενόψει της αναθεώρησης του Συντάγματος, ΔιΔικ 2003, 303 επ., ιδίως 306 επ., του ίδιου, Διοικητική Δικαιοσύνη και αναθεώρηση του Συντάγματος, ΝοΒ 2001, 166, Κ. Γώγου, ό.π..

(5) Ο όρος αυτός χρησιμοποιήθηκε από τον Γ. Κασμάτη. Βλ., σχετικά, Απ. Γέροντα, «Ελλείμματα» δικαστικής προστασίας, ΔιΔικ 1996, 545 επ., ιδίως 552.

(6) Βλ. Ευ. Βενιζέλο, Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο..., ό. π., 358.

(7) Βλ. Κ. Γώγου, ό.π., 764.

(8) Βλ. C. Yannakopoulos, L'apport de la notion de fait administratif institutionnel à la théorie du droit administratif, Revue interdisciplinaire d'études juridiques, 1997, αρ. 38, 17 επ..

Με οδηγό αυτή τη θεσμική διαλεκτική και με σκοπό τη διαρκή βελτίωση της παρεχόμενης δικαστικής προστασίας, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, στο παρόν στάδιο εξέλιξης του Κράτους Δικαίου στη Χώρα μας, δεν συντρέχει λόγος ανατροπής του συνταγματικά κατοχυρωμένου τεκμηρίου αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας για την εκδίκαση των ακυρωτικών διοικητικών διαφορών. Χωρίς να υποτιμάται η σημασία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, είναι σκόπιμο να μην απομειωθεί ο ιστορικός ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας ως πρωτοβάθμιου οργάνου δικαστικού ελέγχου της δημόσιας εξουσίας. Την ίδια στιγμή πρέπει να εξακολουθήσει η αυστηρή κριτική του έργου του εν λόγω Δικαστηρίου στις μεμονωμένες περιπτώσεις στις οποίες το τελευταίο υπερβαίνει τις αρμοδιότητές του⁹. Τη θέση μου αυτή θα προσπαθήσω να υποστηρίξω εξετάζοντας διαδοχικά την προβληματική των προβαλλόμενων αναγκών απλούστευσης (I), βελτίωσης της αποτελεσματικότητας (II) και υπεράσπισης (III) του συστήματος απονομής διοικητικής δικαιοσύνης.

I. Η ανάγκη απλούστευσης του συστήματος απονομής διοικητικής δικαιοσύνης

Η σύγχυση που δημιουργούν εκ πρώτης όψεως οι διατάξεις του άρθρου 94 και 95 Σ.¹⁰ έχει προ πολλού αρθεί από τη νομολογία και την επιστήμη, με την ανάδειξη της θεσμικής λογικής της κατανομής των αρμοδιοτήτων στο εσωτερικό της διοικητικής δικαιοσύνης. Κατά τούτο, στην πράξη δεν υπάρχει πλέον ουσιώδης ανάγκη απεμπλοκής από περιττούς δικονομικούς formalismούς η οποία θα επέβαλλε την μεταφορά του τεκμηρίου αρμοδιότητας από το Συμβούλιο της Επικρατείας στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια ώστε να δημιουργηθεί μια ενιαία δικαιοδοτική πυραμίδα διοικητικής δικαιοσύνης. Εξάλλου, μια τέτοια μεταφορά δεν διασφαλίζει πάντοτε την επιδιωκόμενη επιτάχυνση της παροχής δικαστικής προστασίας.

Καταρχάς, η ανάδειξη -ιδίως μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001- της ρητής βούλησης του νομοθέτη ως θεμελιώδους κριτηρίου διάκρισης των διοικητικών διαφορών σε ακυρωτικές και ουσιαστικές είναι σαφής και απηχεί την ιστορική ανάπτυξη δύο διακριτών διαδικασιών ελέγχου της διοικητικής δράσης: αφενός, εκείνης την οποία ο ίδιος ο νομοθέτης ρητώς αποδέχτηκε και την οποία οργάνωσε κατά κανόνα ενώπιον των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων προβλέποντας την καταπήφιση παροχής ή την αναγνώριση ή/και διαμόρφωση δικαιωμάτων, νομικών καταστάσεων και εννόμων σχέσεων, και, αφετέρου, εκείνης που το Σύνταγμα εγγυάται σε περίπτωση σιωπής του ίδιου του Συντάγματος και του

νομοθέτη¹¹. Εξάλλου, εξίσου σαφής και απλός είναι ο κανόνας ότι, εάν ο νομοθέτης δεν έχει αναθέσει την εκδίκαση μιας ακυρωτικής διαφοράς στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, η διαφορά αυτή ανήκει στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας. Τέλος, όπως δέχονται τόσο η νομολογία όσο και η επιστήμη, υπάρχουν ορισμένες διοικητικές διαφορές που, λόγω της σπουδαιότητάς τους, πρέπει να εκδικάζονται σε πρώτο και τελευταίο βαθμό από το Συμβούλιο της Επικρατείας¹². Αν, λοιπόν, κατά τα πρώτα χρόνια της μεταφοράς κατηγοριών υποθέσεων από τα πολιτικά δικαστήρια και το Συμβούλιο της Επικρατείας στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, ανέκυψαν ερμηνευτικά ζητήματα ως προς την ερμηνεία των ρυθμίσεων και των γενικών αρχών που αποτυπώνουν τα άρθρα 94 και 95 Σ., είναι καιρός που τα ζητήματα αυτά διηθήθηκαν και καταλάγιασαν¹³.

Συναφώς, στο επίπεδο των συνταγματικών κανόνων, δεν είναι πειστικοί οι ισχυρισμοί που συχνά προβάλλονται περί αδικαιολόγητης διαφοροποίησης μεταξύ του ακυρωτικού και του -εκ πρώτης όψεως, πληρέστερου- ουσιαστικού ελέγχου, περί αδυναμίας των διοικουμένων να γνωρίζουν με ασφάλεια το μεταβλητό και αποσπασματικό κατάλογο των ουσιαστικών διαφορών ή περί της διαιώνισης των νομολογιακών τριβών που δημιουργούν καθυστερήσεις στην απονομή δικαιοσύνης. Διότι, πρώτον, η αίτηση ακύρωσης, η προσφυγή ουσίας και η αγωγή, από θεσμική άποψη (δηλαδή από την άποψη του εννόμου συμφέροντος, της φύσης της προσβαλλόμενης πράξης, του χαρακτήρα του επιδικου δικαιώματος ή των ορίων του δικαστικού ελέγχου της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης) δεν είναι απολύτως συγκρίσιμα ένδικα βοηθήματα ώστε, κατά γενικό τρόπο, να μπορεί να ιεραρχηθεί η πληρότητα της παρεχόμενης με αυτά δικαστικής προστασίας ή να είναι δυνατή η υποκατάσταση του ενός από το άλλο¹⁴. Επιπλέον, αν

(9) Βλ., ενδεικτικά, *Κ. Γιαννακόπουλου*, Προς έναν γενικό περιορισμό του παρεμπόπτος ελέγχου των κανονιστικών πράξεων; Σχόλιο στην απόφαση ΣτΕ 764/2006, ΕφημΔΔ 2/2006, σ. 186 επ..

(10) Βλ. *Π. Δαγτόγλου*, ό.π., αρ. 142 επ..

(11) Βλ., αντί άλλων, ΣτΕ 250/2003, 3640/2003.

(12) Βλ. *Β. Σκουρής*, ό.π., 40, *Π.-Μ. Ευστρατίου*, ό.π., ΝοΒ 2001, 176, *Κ. Γάγο*, ό.π., 767.

(13) Βλ. *Φ. Σπυρόπουλου*, Η αναθεώρηση των αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου της Επικρατείας (κατά τη γενική εισήγηση της πλειοψηφίας), ΤοΣ 2000, 1151 επ., ιδίως 1152 και 1154. Πρβλ. *Χ. Χρυσανθάκη*, Η διοικητική δικαιοσύνη στο σκόπευτρο της συνταγματικής αναθεώρησης, ΕΔΔΔ 2000, 927 επ..

(14) Βλ., χαρακτηριστικά, για την μη αποδοχή από την επιστήμη της άσκησης προσφυγής ουσίας κατά κανονιστικών πράξεων, *Π. Δαγτόγλου*, ό.π., αρ. 630, *Β. Σκουρής*, ό.π., 40 - 41, και για την αδυναμία της αγωγής να υποκαταστήσει *a priori* τον αντιεπιμενικό έλεγχο νομιμότητας και τη δυνατότητα κατάρριψης των νομικών πράξεων που μπορούν να εξασφαλίσουν τα διαπλαστικά ένδικα βοηθήματα, *Δ. Ράικου*, Τα γνωσιολογικά θεμέλια της αποφάσεως του διοικητικού δικαστή, *ΔιΔικ* 2005, 567 επ., ιδίως 605.

ληφθεί υπόψη η εξέλιξη του ελέγχου της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης και τα όρια των αρμοδιοτήτων του δικαστή της ουσίας, δεν μπορεί να γίνει εύκολα αποδεκτό ότι με την αίτηση ακύρωσης, η οποία αποτελεί και το πρότυπο του βασικού ένδικου βοηθήματος ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων («προσφυγή ακυρώσεως»)¹⁵, παρέχεται μειωμένης πληρότητας δικαστική προστασία. Δεύτερον, η έντονη προβολή της αδυναμίας κάθε διοικούμενου να γνωρίζει τις νομοθετικά προσδιορισμένες διοικητικές διαφορές ουσίας συνιστά μάλλον υπερβολή, στο μέτρο που ο επιμελής νομικός παραστάτης του κατά κανόνα είναι σε θέση να παρακολουθεί την εξέλιξη της νομοθεσίας και της σχετικής νομολογίας και να εντοπίζει τις παραπάνω διαφορές¹⁶. Η δε μεταφορά αρμοδιοτήτων από το Συμβούλιο της Επικρατείας στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια -είτε συνδέεται με την ουσιαστικοποίηση των εν λόγω διαφορών είτε όχι- δεν μπορεί παρά να είναι αποσπασματική, εφόσον απηχεί την εξελικτική, νομολογιακή και νομοθετική ωρίμανση του ελέγχου της διοικητικής δράσης. Σε κάθε περίπτωση, όμως, δεν είναι διόλου αυτονόητο ότι η τυχόν αδυναμία του νομοθέτη να παρακολουθήσει τις δικονομικές εξελίξεις και οι τυχόν αστοχίες της νομολογίας¹⁷ πρέπει να καταλογιστούν στη δήθεν ασάφεια και το αδόκιμο των συνταγματικών κανόνων και εννοιών¹⁸. Τρίτον, εφόσον στην πράξη δεν υφίσταται -ούτε είναι σκόπιμο να υφίσταται- ένα σύστημα ενιαίας δικαιοδοσίας με ένα μοναδικό και μονοπρόσωπο δικαιοδοτικό όργανο, θα αναπαράγονται πάντοτε κάποιες νομολογιακές τριβές ως προς την κατανομή των αρμοδιοτήτων των διαφόρων δικαστηρίων, οι οποίες με τη νομολογιακή επεξεργασία τους και τις αναγκαίες παρεμβάσεις του νομοθέτη σταδιακά θα εξομαλύνονται. Άλλωστε, η υποχρέωση παραπομπής της υπόθεσης στο αρμόδιο δικαστήριο¹⁹, με παράλληλη χορήγηση της κατάλληλης προσωρινής δικαστικής προστασίας όποτε αυτή ζητείται²⁰, αμβλύνει τις ενδεχόμενες συνέπειες των όποιων αμφιβολιών ως προς την κατανομή των αρμοδιοτήτων στο εσωτερικό της διοικητικής δικαιοσύνης και τις περιορίζει στη σχετική καθυστέρηση της οριστικής επίλυσης των διοικητικών διαφορών.

Εξάλλου, είναι προφανές ότι, όσο και αν καθυστερεί η παροχή δικαστικής προστασίας από το Συμβούλιο της Επικρατείας, η εκδίκαση διαφορών σε πρώτο και τελευταίο βαθμό ενώπιον του Ανώτατου αυτού Δικαστηρίου λογικά επιταχύνει την παροχή αμετάκλητης δικαστικής προστασίας και περιορίζει τα περιθώρια άσκησης ενδίκων μέσων²¹. Δεδομένου δε ότι, με την μεταφορά διαφορών προς τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, έχει ήδη σχετικοποιηθεί η ποσοτική

διάσταση της γενικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας²², το αίτημα της επιτάχυνσης της απονομής δικαιοσύνης μάλλον περιορίζεται τελικώς στο αίτημα της περαιτέρω αποφόρτισης του εν λόγω Δικαστηρίου. Συναφώς, εάν ληφθεί υπόψη ότι ένα μεγάλο -αν όχι το μεγαλύτερο- τμήμα των υποθέσεων που εκκρεμούν ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας αφορά ένδικα μέσα που ασκεί συνήθως η ίδια η Διοίκηση, μια σημαντική επιπλέον αποσυμφόρηση μπορεί να επέλθει μέσω του συνδυασμού της μεταφοράς αρμοδιοτήτων στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια με τον περιορισμό και τη διήθηση των ενδίκων μέσων που επιτρέπουν πλέον οι διατάξεις των άρθρων 94 και 95 Σ.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι, η συχνά προβαλλόμενη ανάγκη απλούστευσης του συστήματος κατανομής των αρμοδιοτήτων στο εσωτερικό της διοικητικής δικαιοσύνης ανάγεται τελικώς στην ανάγκη πειστικότερης δικαιολόγησης του τεκμηρίου αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η διασαφήνιση αυτής της δικαιολόγησης θα επιχειρηθεί στις επόμενες παραγράφους, οι οποίες αναφέρονται στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και την υπεράσπιση της διοικητικής δικαιοσύνης.

II. Η ανάγκη βελτίωσης της αποτελεσματικότητας του συστήματος απονομής διοικητικής δικαιοσύνης

Σε μια δημοκρατική και φιλελεύθερη έννομη τάξη με αδιατάρακτη πορεία ανάπτυξης και εμβάθυνσης του Κράτους Δικαίου, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος απονομής διοικητικής δικαιοσύνης κανονικά συνδέεται με τον εκσυγχρονισμό των ενδίκων βοηθημάτων και των συναφών εξουσιών του διοικητικού δικαστή ώστε να επιτυγχάνεται η προσήκουσα επίλυση των νέων μορφών διοικητικών

(15) Βλ. *D. Bailey*, *Scope of Judicial Review under Article 81 EC*, CMLR 2004, 1327 επ., ιδίως 1330, *M.-Ch. Bergerès*, *Contentieux communautaire*, PUF, Paris, 1989, 202.

(16) Πρβλ. *Φ. Σπυρόπουλο*, ό.π., 1154.

(17) Βλ., πιο αναλυτικά, για την εξέλιξη της νομοθεσίας και της νομολογίας αναφορικά με την κατανομή των αρμοδιοτήτων στο εσωτερικό της διοικητικής δικαιοσύνης, την μελέτη του *I. Σιμωνίδη* που δημοσιεύεται στο παρόν τεύχος της ΕφημΔΔ, σελ. 546, με περαιτέρω παραπομπές.

(18) Υπέρ ενός τέτοιου καταλογισμού, βλ. *Π. Δαγτόγλου*, ό.π., αρ. 161, *Π.-Μ. Ευστρατίου*, ό.π., ΔιΔικ 2003, 314.

(19) Βλ. τα άρθρα 2 παρ. 1 και 3 του ν. 702/1997, 34 παρ. 1 του ν. 1968/1991, 12 παρ. 2 του ν. 2717/1999 και 5 παρ. 1 και 2 του ν. 3038/2002, *Π. Δαγτόγλου*, ό.π., αρ. 454, 760.

(20) Βλ. ΔΠρΑθ 2302/2005, 4166/2005, ΕφημΔΔ 2/2006, 219 επ., σχόλιο *Ε.-Κ. Δημητροπούλου*, αναφορικά με την αντίθεση του άρθρου 201 εδ. τελευταίο του ν. 2717/1999 στο άρθρο 20 παρ. 1 Σ.

(21) Βλ. *Φ. Σπυρόπουλο*, ό.π., 1154 - 1155.

(22) Βλ. *Κ. Γώγο*, ό.π. 765 επ..

διαφορών που ανακύπτουν. Τα τελευταία χρόνια στη Χώρα μας έχει πράγματι καταστεί φανερή η ανάγκη ενός τέτοιου εκσυγχρονισμού σε διάφορους τομείς. Ενδεικτικά, μπορεί να αναφερθούν η αναζήτηση ενός ευελίκτου ενδίκου βοηθήματος, το οποίο πρέπει να κινείται μεταξύ των διπλών «προσωρινή-οριστική δικαστική προστασία» και «αίτηση ακύρωσης - προσφυγή ουσίας»²³, η σκοπιμότητα διαβάθμισης των νομικών πλημμελειών σε ουσιώδεις και επουσιώδεις, έτσι ώστε μόνον οι πρώτες να οδηγούν στην ακύρωση των προσβαλλόμενων διοικητικών πράξεων²⁴, η ανάγκη πρόβλεψης της δυνατότητας του δικαστή να απευθύνει ρητές επιταγές προς τη Διοίκηση²⁵, οι προτάσεις περιορισμού της αναδρομικότητας του ακυρωτικού αποτελέσματος των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων²⁶, η αμφισβήτηση του παρεμπόπτοντος ελέγχου των κανονιστικών πράξεων στο διηκεές²⁷ και η ανάγκη διεύρυνσης της προσωρινής δικαστικής προστασίας έναντι και των αρνητικών διοικητικών πράξεων²⁸. Ωστόσο, οι παραπάνω βελτιώσεις της αποτελεσματικότητας του συστήματος απονομής διοικητικής δικαιοσύνης μπορεί να επιτευχθούν είτε μέσω νομολογιακών είτε μέσω νομοθετικών ρυθμίσεων, χωρίς η σχετική προβληματική να εμπλέκεται υποχρεωτικά με εκείνη της συνταγματικής κατανομής των αρμοδιοτήτων στο εσωτερικό της διοικητικής δικαιοσύνης. Και μπορεί μεν, σε νομολογιακό επίπεδο, οι κρίσιμες βελτιώσεις να προωθούνται πρωτίστως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο είναι το Ανώτατο Δικαστήριο που ενοποιεί και κατευθύνει τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων. Πλην όμως, αυτού του είδους η εκσυγχρονιστική πρωτοπορία δεν μπορεί από μόνη της να δικαιολογήσει τη διατήρηση -ούτε *a fortiori* την ανατροπή- του τεκμηρίου αρμοδιότητας υπέρ του εν λόγω Δικαστηρίου.

Αντίθετα, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας της παρεχόμενης δικαστικής προστασίας συνδέεται με την προβληματική της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοικητικών δικαστηρίων και, ειδικότερα, με την ανάγκη διατήρησης της ιστορικής φυσιογνωμίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, όταν η παραπάνω βελτίωση αφορά όχι στον εκσυγχρονισμό αλλά στην ίδια την υπεράσπιση της διοικητικής δικαιοσύνης και του δικαιοκρατικού κεκτημένου που αυτή εγγυάται.

III. Η ανάγκη υπεράσπισης του συστήματος απονομής διοικητικής δικαιοσύνης

Τα τελευταία χρόνια στη Χώρα μας οι εκάστοτε φορείς της εκτελεστικής εξουσίας που ελέγχουν απόλυτα τη νομοθετική λειτουργία και σε μεγάλο βαθμό συντονίζονται στο πλαίσιο της αναθεωρητικής λειτουργίας, επιδιώκουν συστηματικά την απομείωση

των δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου της Επικρατείας με σκοπό την αποφυγή του έγκαιρου και αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου των διοικητικών και νομοθετικών πρωτοβουλιών τους²⁹. Η διαπίστωση αυτή προκύπτει από μια σειρά ρυθμίσεων και ενεργειών των φορέων της εκτελεστικής εξουσίας με τις οποίες κλιμακώνονται ιδιαίτερα ανησυχητικές παλινδρομήσεις της δικαιοκρατικής εξέλιξης της έννομης τάξης μας. Ως τέτοιες ρυθμίσεις και ενέργειες θα μπορούσαν να αναφερθούν η εισαγωγή του άρθρου 100 παρ. 5 Σ. περί υποχρέωσης παραπομπής των κρίσεων για την αντισυνταγματικότητα νόμου από τα Τμήματα στις Ολομέλειες των ανώτατων δικαστηρίων³⁰, η πρόταση θέσπισης Συνταγματικού Δικαστηρίου³¹, η αποφυγή του ακυρωτικού ελέγχου και της προσωρινής δικαστικής προστασίας μέσω της έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων με την μορφή τυπικού νόμου³², η δαιμονοποίηση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος ή η απαξιωτική κριτική που ασκούν μέλη της Κυβέρνησης σε αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας σε υποθέσεις που αφο-

(23) Βλ., π.χ., στον τομέα της προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού στο στάδιο εκτέλεσης των διοικητικών συμβάσεων, *Κ. Γιαννακόπουλο*, Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων, Εκδόσεις Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2006, αρ. 854 επ..

(24) Βλ. *Κ. Γιαννακόπουλο*, Η προστασία ..., ό.π., αρ. 831 επ..

(25) Βλ. *Κ. Γώγο*, ό.π., 769 επ., *Κ. Γιαννακόπουλο*, Η προστασία ..., ό.π., αρ. 856.

(26) Βλ. ΣτΕ Δ' 808/2006, ΕφημΔΔ 3/2006, σ. 328 επ..

(27) Βλ. ΣτΕ Ε' 764/2006, ΕφημΔΔ 2/2006, σ. 186 επ..

(28) Βλ. *Δ. Ράικου*, Κριτική προσέγγιση του δικαιοδοτικού ρόλου των διοικητικών δικαστηρίων στο σύγχρονο Κράτος Δικαίου, in Πρακτικά εργασιών διεθνούς συνεδρίου με θέμα «Συστήματα οργάνωσης και διοίκησης της δικαιοσύνης στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και στην Κύπρο, Βουλγαρία, Ρουμανία και Ουγγαρία», Ευρωπαϊκή Επιτροπή / Ένωση Διοικητικών Δικαστών, Εκδόσεις Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2003, 55 επ., ιδίως 68 επ. Πρβλ. ΣτΕ 31/2000, 836/2006, *Ι. Πετρόγλου*, Αναστολή εκτέλεσης αρνητικών διοικητικών πράξεων, ΕΔΚΑ 2002, 241 επ..

(29) Βλ. *Ν. Κ. Αλιβιζάτου*, Ο αβέβαιος εκσυγχρονισμός και η θολή συνταγματική αναθεώρηση, Εκδόσεις Πόλις, Αθήνα, 2001, 207 επ..

(30) Βλ. *Ευ. Βενιζέλο*, Το Αναθεωρητικό κεκτημένο..., ό.π., 363 επ., *Π. Παραρά*, Ο έλεγχος της συνταγματικότητας του νόμου στο στόχαστρο της αναθεώρησης, ΔτΑ 2001, 75 επ., *Μ. Πικραμένου*, Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων υπό το άρθρο 100 παρ. 5 του Συντάγματος και το πρόβλημα του Συνταγματικού Δικαστηρίου, in *Ξ. Κοντιάδη* (επιμ.), Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, Εκδόσεις Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2006, 775 επ., ιδίως 787 επ. και 808 επ..

(31) Βλ. *Στ. Τσακυράκη*, Δίνουν υπερεξουσίες για να γλιτώσουν τον έλεγχο, Ελευθεροτυπία, 27.3.2006, *Γ. Γεραπετρούτη*, Συνταγματικό Δικαστήριο στην Ελλάδα: μια όψιμη εμφύτευση, Εφαρμογές ΔΔ - Ειδικό Τεύχος 2005, 7 επ., ιδίως 70 επ..

(32) Βλ. *Π. Μ. Ευστρατίου*, Ο δικαστικός έλεγχος κατά την εφαρμογή του Δικαίου του Περιβάλλοντος: ο ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου - Ειδικό Τεύχος 2005, 7 επ., ιδίως 22 επ., *Α. Τσεβά*, Η θέσπιση διοικητικής πράξης με νόμο, in Τόμος Τμηματικό του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2004, 463 επ.. Πρβλ. ΣτΕ Ε' 1568/2005, ΣτΕ Ολ. 1986/2005, ΕφημΔΔ 1/2006, σχόλιο Ν. Παπασπύρου.

ρούν τα δημόσια έργα σε συνδυασμό με υποδειξεις της ηγεσίας της πολιτικής δικαιοσύνης προς τους προέδρους πρωτοδικών και τους πρωτοδίκες με τις οποίες παραβιάζεται ευθέως το εθνικό δικονομικό δίκαιο και το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων³³. Κοντολογίς, παρατηρείται μια προσπάθεια ματαίωσης της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και, μάλιστα, κατά την πλέον κρίσιμη έκφασή της, δηλαδή κατά την προσωρινή δικαστική προστασία, σε ιδιαίτερα σημαντικούς τομείς, οι οποίοι αφορούν την οικονομική ανάπτυξη, την προστασία του περιβάλλοντος και τα έργα υποδομής, και στους οποίους τίθενται με έμφαση τα σύγχρονα ζητήματα σεβασμού του κοινοτικού δικαίου και των εν γένει κανόνων προστασίας του ανταγωνισμού.

Επομένως, η υπεράσπιση του συστήματος απονομής διοικητικής δικαιοσύνης στις μέρες μας προϋποθέτει την ύπαρξη ενός δικαιοδοτικού οργάνου, το οποίο, εφαρμόζοντας το Σύνταγμα και το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο -με τη συναφή υποχρέωση να υποβάλλει, όποτε απαιτείται, προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ)-, διασφαλίζει την παροχή πλήρους και αποτελεσματικής προσωρινής δικαστικής προστασίας ακόμη και έναντι αντίθετων επιλογών του ίδιου του νομοθέτη. Είναι δε προφανές ότι, τόσο από διαχρονική όσο και από συγχρονική άποψη, ο ρόλος ενός τέτοιου δικαιοδοτικού οργάνου δεν μπορεί παρά να απονεμηθεί στο Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο, κατέχοντας το τεκμήριο αρμοδιότητας εκδίκασης ακυρωτικών διοικητικών διαφορών σε πρώτο βαθμό³⁴, «έχει σήμερα καταγραφεί στη συνείδηση του νομικού μας κόσμου -αν όχι και του απλού πολίτη- ως το σοβαρότερο αντίβαρο στην ισχύ των κυβερνήσεων»³⁵. Συναφώς, πρέπει να τονιστεί ότι ο ασύμμετρος χαρακτήρας της διακινδύνευσης που διατρέχει στις μέρες μας η ακώλυτη άσκηση του θεμελιώδους δικαιώματος δικαστικής προστασίας δεν αφήνει περιθώρια ρητού σημειακού περιορισμού των πρωτοβάθμιων αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου της Επικρατείας σε τυπικές περιπτώσεις υποθέσεων (π.χ. στις περιπτώσεις ελέγχου των προεδρικών διαταγμάτων ή των υπουργικών αποφάσεων), όπως ισχύει στο γαλλικό δίκαιο και προτείνεται από ορισμένους συγγραφείς³⁶.

Στο σημείο αυτό αξίζει να τονιστεί ότι, και μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν δίστασε να αναλάβει ακόμη μία φορά την ευθύνη του ιστορικού του ρόλου ως κύριου θεσμικού αντίβαρου της εκτελεστικής εξουσίας. Συναφώς, παρά τη δύσκολη διαχείριση των υποθέσεων που αφορούσαν τα ολυμπιακά έργα³⁷, τις περιπτώσεις έλλειψης συντονισμού μεταξύ των

Τμημάτων του στον τομέα του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων³⁸ και την άρνηση υποβολής προδικαστικών ερωτημάτων στο ΔΕΚ για ζητήματα που αφορούσαν την ισχύ συνταγματικών διατάξεων³⁹, το εν λόγω Δικαστήριο αποφάσισε να θέσει προδικαστικά ερωτήματα στο πλαίσιο δίκης ασφαλιστικών μέτρων⁴⁰ και, κυρίως, τόλμησε να παράσχει προσωρινή δικαστική προστασία αναστέλλοντας την εκτέλεση κανονιστικής διοικητικής πράξης με το σκεπτικό ότι η τελευταία στηρίζεται σε προδήλως αντι συνταγματική εξουσιοδοτική διάταξη νόμου⁴¹.

Δεν θα μπορούσε άραγε να αντιμετωπιστεί και το

(33) Βλ. την με αρ. 356/26.9.2006 Εγκύκλιο του Προέδρου του Αρείου Πάγου, με την οποία, κατ' επίκληση του άρθρου 692 παρ. 4 και 5 ΚΠολΔ, έγινε υπόδειξη στους προέδρους πρωτοδικών και τους πρωτοδίκες να μη χρησιμοποιούν ασφαλιστικά μέτρα, «όταν ζητείται η παρεμπόδιση εκτέλεσης της απόφασης η οποία έχει ληφθεί ύστερα από δημόσιο μειοδοτικό διαγωνισμό για εκτέλεση δημοσίου έργου, εξαιτίας του αποκλεισμού εκείνου που έλαβε μέρος στο διαγωνισμό και δεν έγινε δεκτή η προσφορά του, οπότε η λήψη του ασφαλιστικού μέτρου υπέρ του αιτούντος οδηγεί ασφαλώς στη μη εκτέλεση του έργου, με άμεση συνέπεια ενδεχομένως και την απώλεια κονδυλίων της ευρωπαϊκής κοινότητας». Η εν λόγω εγκύκλιος αναβαίνει: α) στη ρητή διάταξη του άρθρου 3 παρ. 6 εδ. τρίτου του ν. 2522/1997, ο οποίος εκδόθηκε σε εφαρμογή της κοινοτικής οδηγίας 89/665/ΕΟΚ, β) στο άρθρο 12 του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1260/1999 του Συμβουλίου, το οποίο ορίζει ότι οι πράξεις που χρηματοδοτούνται από τα Ταμεία, από την ΕΤΕπ ή από άλλο χρηματοδοτικό όργανο, πρέπει να είναι σύμφωνες με το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, και γ) στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας που δεν θεωρεί τον κίνδυνο απώλειας κοινοτικών κονδυλίων ως θεμιτό λόγο απόρριψης αίτησης ασφαλιστικών μέτρων (βλ., αντί άλλων, ΣτΕ ΕΑ 913/2005, σκέψη 13, 380/2006, σκέψη 7).

(34) Θα μπορούσε βέβαια να υποστηριχθεί ότι το πλέον κατάλληλο δικαιοδοτικό όργανο θα ήταν ένα Συνταγματικό Δικαστήριο με αρμοδιότητα εκδίκασης ατομικής συνταγματικής προσφυγής κατά τυπικού νόμου, κατά το πρότυπο ενδεχομένως του γερμανικού δικαίου (Verfassungsbeschwerde). Ωστόσο, το γεγονός ότι, μέχρι στιγμής, οι προσάσεις θέσεως Συνταγματικού Δικαστηρίου στη Χώρα μας, ακόμη και από τον επιστημονικό χώρο, όχι μόνον δεν φαίνεται να περιλαμβάνουν την εισαγωγή μιας τέτοιας προσφυγής αλλά την αποκλείουν ρητώς, καταδεικνύει ότι οι εν λόγω προτάσεις δεν στοχεύουν πρωτίστως στην αναγκαία διεύρυνση των εγγυήσεων παροχής πλήρους, αποτελεσματικής και έγκαιρης δικαστικής προστασίας των πολιτών έναντι των επιλογών του νομοθέτη. Βλ. *Eu. Βενιζέλου*, Η ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου στο πλαίσιο του ελληνικού συστήματος ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, ΤοΣ 1/2006, 35 επ., ιδίως 52. Πρβλ. για μια συστηματική ανάλυση των επιχειρημάτων υπέρ της θέσεως Συνταγματικού Δικαστηρίου, *Κ. Χρυσόγονου*, Η αναγκαιότητα ίδρυσης Συνταγματικού Δικαστηρίου στην Ελλάδα, ΕφημΔΔ 4/2006, 510 επ., με περαιτέρω παραπομπές.

(35) Βλ. *Ν. Κ. Αλιβιζάτο*, ό.π., 209.

(36) Υπέρ ενός τέτοιου σημειακού περιορισμού, βλ., αντί άλλων, *Β. Σκουρή*, ό.π., 40 επ., *Eu. Βενιζέλου*, Το σχέδιο αναθεώρησης του Συντάγματος. Η γενική εισήγηση της πλειοψηφίας προς την Ζ' Αναθεωρητική Βουλή, Εκδόσεις Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2000, 171 επ., *Π.-Μ. Ευστρατίου*, ό.π., ΝοΒ 2001, 176.

(37) Βλ. *Α. Κουσοπούλου και Π. Βογιατζή*, Τα ολυμπιακά έργα ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η δύσκολη ισορροπία, in Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2004, 1089 επ..

(38) Βλ., π.χ., την απόφαση ΣτΕ Β' 3269/2004 σε αντιπαραβολή προς την απόφαση ΣτΕ Δ' 2183/2004.

(39) Βλ. ΣτΕ Δ' 3242/2004, *Κ. Γιαννακόπουλο*, Η προστασία..., ό.π., 886 επ..

(40) Βλ. ΣτΕ ΕΑ 643-645/2004, *Κ. Γιαννακόπουλο*, Η προδικαστική παραπομπή στη δίκη των ασφαλιστικών μέτρων κατά το στάδιο κατάρτισης των δημοσίων συμβάσεων, ΔΗΣΚΕ 2005, σ. 166 επ..

(41) Βλ., χαρακτηριστικά, ΣτΕ ΕΑ 158/2004 (ΕΔΚΑ 2004, 444), 567/2006.

ενδεχόμενο να αναλάβουν τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια ή το Ελεγκτικό Συνέδριο το θεσμικό ρόλο του κύριου αντίβαρου της εκτελεστικής εξουσίας; Η απάντηση είναι μάλλον αρνητική και τούτο φυσικά δεν οφείλεται σε έλλειψη επιστημοσύνης ή ηθικού κύρους των δικαστικών λειτουργών των εν λόγω δικαστηρίων. Οφείλεται αποκλειστικά στα θεσμικά όρια της αρμοδιότητάς τους. Ειδικότερα, ως προς τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, οφείλεται στο γεγονός ότι, κατά τον κρίσιμο έλεγχο της (αντι)συνταγματικότητας των νόμων στο πλαίσιο της προσωρινής δικαστικής προστασίας, όποια και να είναι η απόφαση ενός δικαστηρίου με περιορισμένη κατά τόπον αρμοδιότητα, ουδέποτε η εν λόγω απόφαση θα αποκτήσει τη θεσμική εμβέλεια μιας πρωτοβάθμιας απόφασης επί του ίδιου θέματος του οικείου Ανώτατου Δικαστηρίου⁴². Σε ό,τι αφορά δε το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο αποτελεί Ανώτατο Δικαστήριο με παραδοσιακά περιορισμένες καθ' ύλην δικαιοδοτικές αρμοδιότητες⁴³, τυχόν απόπειρα υποκατάστασής του στο θεσμικό ρόλο του Συμβουλίου της Επικρατείας, όχι μόνον δεν θα συνέβαλλε στην ουσιαστική αποκέντρωση της διοικητικής δικαιοσύνης αλλά επιπλέον θα προκαλούσε σύγχυση ως προς την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ

των διοικητικών δικαστηρίων.

* * *

Η θεσμική αναμέτρηση μεταξύ δικαστή και νομοθέτη ως προς την παροχή δικαστικής προστασίας έναντι της δημόσιας εξουσίας, ανέδειξε το Συμβούλιο της Επικρατείας σε βασικό δικαιοδοτικό και δικαιοκρατικό θεσμό. Όσο εξακολουθεί να υφίσταται και να εντείνεται η παραπάνω αναμέτρηση, το Δικαστήριο αυτό δεν πρέπει να αποσιλωθεί από το τεκμήριο αρμοδιότητας εκδίκασης ακυρωτικών διοικητικών διαφορών σε πρώτο βαθμό. Σε κάθε περίπτωση, δεν είναι σκόπιμο η ανατροπή αυτού του ιστορικού τεκμηρίου να επέλθει από τον αναθεωρητικό νομοθέτη. Αν είναι κάποτε να συμβεί, ας προκύψει από μια σταδιακή μεταφορά των αρμοδιοτήτων στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, η οποία θα επιβεβαιώνει την αποκατάσταση της σχέσης αξιοπιστίας μεταξύ δικαστή και νομοθέτη.

(42) Πρβλ. Ν. Κ. Αλιβιζάτο, *ό.π.*, 211.

(43) Βλ., σχετικά, και ΑΕΔ 20/2005, ΕφημΔΔ 2/2006, 176 επ., σχόλιο Ι. Κάρκαλη.

