

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΩΝ ΣΥΛΛΟΓΩΝ ΓΙΑ
ΕΠΤΑΧΥΝΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΚΗΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ:

Στα πλαίσια των καθηκόντων της παρούσας Επιτροπής, όπως αυτές προσδιορίστηκαν από την σχετική απόφαση της Ολομέλειας των Προέδρων των Δικηγορικών Συλλόγων για την συγκρότησή της, δόθηκε βάρος σε ζητήματα που συνδέονται με την βελτίωση της ταχύτητας της απονομής της διοικητικής δικαιοσύνης μέσα από λύσεις βασισμένες στην καθημερινή εμπειρία από την λειτουργία των διοικητικών δικαστηρίων όλης της Ελληνικής Επικράτειας.

Οι δικηγόροι αποτελούν συλλειτουργούς της Δικαιοσύνης (άρθρο 2 Κώδικα Δικηγόρων) και η γνώση τους για τα προβλήματα στην απονομή αυτής, καθιστούν αναγκαία την συμμετοχή τους στον δημόσιο διάλογο για τα θέματα αυτά. Εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο 90 στοιχ ε΄ του Κώδικα Δικηγόρων γίνεται δεκτό ότι μεταξύ των αρμοδιοτήτων των Δικηγορικών Συλλόγων συγκαταλέγεται και **«Η διατύπωση γνώμων και προτάσεων που αφορούν στη βελτίωση της νομοθεσίας, την ερμηνεία και την εφαρμογή της. Στο πλαίσιο αυτό οι Δικηγορικοί Σύλλογοι αναγνωρίζονται ως σύμβουλοι της πολιτείας και συμμετέχουν υποχρεωτικά στις σχετικές νομοπαρασκευαστικές επιτροπές»**. Η συγκεκριμένη πρόβλεψη δεσμεύει την Πολιτεία όπως συμβουλευέται πάντα τους Δικηγορικούς Συλλόγους σχετικά με προτάσεις που αφορούν την βελτίωση της νομοθεσίας αλλά και ζητήματα που ανάγονται στην εφαρμογή αυτής.

Σημειώνεται ότι αντικείμενο των εργασιών της Επιτροπής δεν αποτελούν άλλα προβλήματα που αναφέρονται από τον τρόπο λειτουργίας της διοικητικής δικαιοσύνης για τα οποία η Ολομέλεια θα τοποθετηθεί όταν το κρίνει αναγκαίο.

Όπως, γίνεται δεκτό, η έννομη προστασία προκειμένου να είναι αποτελεσματική, θα πρέπει να απονέμεται εντός εύλογου χρόνου¹.

¹ Χρυσόγονος Κ./ Βλαχόπουλος Σπ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, σελ. 475. Την υποχρέωση για έκδοση αποφάσεων εντός εύλογης προθεσμίας δέχεται και το ΕΔΔΑ, βλ. σχ. Richart-Luna κατά Γαλλίας, αρ. 48566/99, §47, 8 Απριλίου 2003, Αθανασίου κλπ κατά Ελλάδα, αρ. 50973/08, §26, 21 Δεκεμβρίου 2010.

Ήδη από την εναρκτήρια συζήτηση της Επιτροπής κατέστη σαφές, ότι η επιτάχυνση της διοικητικής δίκης αποσκοπεί στο συμφέρον πρωτίστως του ιδιώτη διαδίκου, ο οποίος κατά κανόνα υποβάλλει και το αίτημα δικαστικής προστασίας. Υπό το πρίσμα αυτό οι επιχειρούμενες διορθωτικές επεμβάσεις στην διοικητική δίκη θα πρέπει να έχουν ως γνώμονα την εξασφάλιση των δικονομικών δικαιωμάτων του διοικουμένου και να μην αποβλέπουν στην «δικονομική εξυπηρέτηση» του Δημοσίου και των λοιπών φορέων του.

Έτσι, η Επιτροπή κατέληξε ότι μια σειρά από επιβαρυντικές για τον διοικούμενο διατάξεις ή καταστάσεις οδηγούν και στην επιβράδυνση απονομής της δικαιοσύνης.

Η Επιτροπή διέκρινε οκτώ κατηγορίες ζητημάτων που κατά την κρίση της θα πρέπει να αντιμετωπισθούν άμεσα προκειμένου να μπορέσει η διοικητική δικαιοσύνη να λειτουργήσει ταχύτερα.

1. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΦΑΚΕΛΟΣ

Συχνή αιτία αναβολών αποτελεί η μη αποστολή ή η ελλιπής αποστολής διοικητικού φακέλου στα διοικητικά δικαστήρια.

Σύμφωνα με το ισχύον σήμερα νομοθετικό πλαίσιο στον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (άρθρο 129) προβλέπεται η δυνατότητα αναβολής λόγω παραβίασης της σχετικής υποχρέωσης από πλευράς της Διοίκησης και στην συνέχεια αν και μετά την αναβολή δεν προσκομιστεί διοικητικός φάκελος, το Δικαστήριο θα κρίνει κατά πόσον μπορεί να σχηματίσει δικανική πεποίθηση βάσει των στοιχείων που έχει στην διάθεσή του (129 παρ. 4 ΚΔΔ).

Πρακτικά στις περισσότερες περιπτώσεις εκδίδεται προδικαστική απόφαση που τάσσει προθεσμία στην διοίκηση να προσκομίσει το διοικητικό φάκελο. Σημειωτέον, ότι σύμφωνα με τις παραγράφους 3 και 5 του άρθρου 129 ΚΔΔ, σε περίπτωση αδικαιολόγητης παράλειψης ή εκπρόθεσμης διαβίβασης, επιβάλλεται χρηματική ποινή

στην δημόσια αρχή υπέρ του διαδίκου και ερευνάται η τέλεση πειθαρχικού παραπτώματος για τον αρμόδιο υπάλληλο².

Περαιτέρω, και στα άρθρα 23 και 24 π.δ. 18/89, ορίζεται επίσης ως ιδιαίτερο πειθαρχικό παράπτωμα η παράλειψη της έγκαιρης αποστολής του διοικητικού φακέλου, Άξια αναφοράς είναι η διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 24 π.δ. 18/89, η οποία προστέθηκε με το ν. 4055/2012 και σύμφωνα με την οποία: *«Εάν αναβληθεί η εκδίκαση της υπόθεσης μία φορά λόγω μη αποστολής των στοιχείων του φακέλου από τη Διοίκηση, το Δικαστήριο μπορεί να προχωρήσει στην εκδίκαση της και κατά την εκτίμηση του να συναγάγει τεκμήριο ομολογίας για την πραγματική βάση των ισχυρισμών του αιτούντος»*.

Μέχρι στιγμής η εν λόγω διάταξη δεν έχει τύχει (στο βαθμό που γνωρίζουν τα μέλη της επιτροπής) αρκετής εφαρμογής αφού παρατηρείται σε πολλές περιπτώσεις να αναβάλλεται εκ νέου η συζήτηση της υπόθεσης μέχρι να συμμορφωθεί η διοίκηση στην εκδοθείσα και μη εκτελεσθείσα προδικαστική και να «διατάσσεται» η Γραμματεία του Δικαστηρίου για υπόμνηση της υποχρέωσης αποστολής στην Διοίκηση.⁻

Στο σημείο αυτό η Επιτροπή σημειώνει, ότι η μη αποστολή φακέλου παρατηρείται σε μεγάλο βαθμό στις κοινωνικοασφαλιστικές διαφορές. Σε υποθέσεις που αφορούν τη χορήγηση συντάξεων ή άλλων εν γένει κοινωνικών παροχών, η καθυστέρηση στην απονομή δικαιοσύνης δεν συνιστά πλήγμα μόνο στο συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα δικαστικής προστασίας αλλά κλονίζει και την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου³, καθώς στερεί για μακρό χρονικό διάστημα από τους διοικούμενους στοιχειώδη κοινωνικά αγαθά.

Ως προς το ζήτημα των προβλημάτων που δημιουργούνται σε σχέση με την αποστολή του διοικητικού φακέλου, θεωρούμε ότι θα πρέπει:

A) Να δοθεί βάση στο ζήτημα της ελαχιστοποίησης της γεωγραφικής απόστασης μεταξύ διοικητικών δικαστηρίων και δημοσίων υπηρεσιών. Είναι δεδομένο, ότι η μεγάλη γεωγραφική απόσταση προκαλεί διαδικαστικά προβλήματα ως

² Διάταξη που έχει καταστεί *lex imperfecta* γιατί δεν υπάρχει, τουλάχιστον από όσα γνωρίζουμε, περίπτωση που να έχουν επιβληθεί οι ανωτέρω κυρώσεις σε δημόσια αρχή ή αρμόδιο υπάλληλο.

³ Δελλής Γ., Η διοικητική δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας. Ανατρέποντας το μύθο της «ωραίας κοιωμένης», 2013, σελ. 66.

προς την μεταβίβαση στοιχείων από τη δημόσια υπηρεσία προς το δικαστήριο. Και ναι μεν με το ν. 4635/2019, προστέθηκε παράγραφος 7 στο άρθρο 129 ΚΔΔ και παράγραφος 4 στο άρθρο 23 π.δ. 18/89, σύμφωνα με την οποία η Έκθεση Απόψεων της Διοίκησης και ο φάκελος υποβάλλονται αποκλειστικά με ηλεκτρονικά μέσα, όμως η εφαρμογή της εν λόγω διάταξης προϋποθέτει την ύπαρξη της δυνατότητας αυτής όχι μόνο από πλευράς των δικαστηρίων αλλά και από άλλες τις δημόσιες υπηρεσίες της χώρας, οι οποίες θα κληθούν να αποστείλουν την έκθεση απόψεων και τον διοικητικό φάκελο. Αποτελεί κοινό τόπο, ότι ο νομοθέτης έσπευσε να θεσπίσει μια υποχρέωση (που θεωρητικά θα άρχιζε στις 1.1.2021), χωρίς να έχει εξασφαλίσει, ότι ο ίδιος ο κρατικός μηχανισμός μπορεί να ανταπεξέλθει. Ως γνωστόν ακόμα οι κεντρικές υπηρεσίες δεν έχουν καταφέρει να φτάσουν στο στάδιο της πλήρους ψηφιοποίησης, πόσο μάλλον οι περιφερειακές δημόσιες υπηρεσίες. Ακόμα και εάν επέλθει πλήρης ψηφιοποίηση των αρχείων των Δικαστηρίων, τούτο δεν αρκεί, καθώς το κρίσιμο είναι να έχει τη δυνατότητα αυτή το σύνολο των δημόσιων υπηρεσιών που καλούνται να αποστείλουν τον διοικητικό φάκελο.

Β) Να θεσμοθετηθεί (και να εφαρμοσθεί) τεκμήριο «ομολογίας» με την έννοια της «συνομολόγησής⁴» υπέρ του ιδιώτη, όταν το Δημόσιο παρά σχετική όχληση, δεν αποστέλλει διοικητικό φάκελο.

Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, στις ακυρωτικές υποθέσεις προβλέπεται η δυνατότητα συναγωγής από πλευράς του Δικαστηρίου τέτοιου τεκμηρίου. Θεωρούμε ότι θα πρέπει να αναπροσαρμοστεί η διάταξη και να ορίζεται ότι «*Εάν αναβληθεί η εκδίκαση της υπόθεσης μία φορά λόγω μη αποστολής των στοιχείων του φακέλου από τη Διοίκηση, το Δικαστήριο οφείλει να προχωρήσει στην εκδίκαση της και δεν προκύπτει από την διοίκηση, αντίθεση ως προς τα πραγματικά περιστατικά, να συναγάγει τεκμήριο συνομολόγησής (ομολογίας) για την πραγματική βάση των ισχυρισμών του αιτούντος*», ενώ ταυτόχρονα θα πρέπει να εισαχθεί ίδια ρύθμιση και στον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας⁵, η παράγραφος 4 του άρθρου 129 του οποίου ορίζει μεν ότι «*4. Αν στη δικάσιμο που ορίζεται μετά την πρώτη αναβολή η αρχή δεν διαβιβάσει τα κατά την*

⁴ Χρησιμοποιούμε τον όρο αυτό διότι παρά το ότι τον όρο «ομολογία» έχει εισαχθεί ειδικά για την περίπτωση της μη αποστολής φακέλου στην ακυρωτική δίκη, όπως την διαμόρφωσε η νομολογία του ΣτΕ, στον ΚΔΔ δεν υφίσταται η «ομολογία» ως αποδεικτικό μέσο

⁵ στον ΚΔΔ δεν υφίσταται η «ομολογία» ως αποδεικτικό μέσο, οπότε θα τεθεί προβληματισμός για την τροποποίηση του άρθρου 147 ΚΔΔ ή να περιορισθεί η «ομολογία» μόνον στο πλαίσιο της ανωτέρω διάταξης του άρθρου 129 του ΚΔΔ

παράγραφο 1 στοιχεία, το δικαστήριο προβαίνει υποχρεωτικά σε Συζήτηση της υπόθεσης και, εφόσον από τα στοιχεία που υπάρχουν στη δικογραφία μπορεί να σχηματίσει δικανική πεποίθηση για την αλήθεια των ισχυρισμών των διαδίκων, αποφαινεται κατ' ουσίαν επί της διαφοράς, εκδίδοντας οριστική Απόφαση» «αφήνει» όμως την συζήτηση της υπόθεσης στην ευχέρεια του Δικαστηρίου, ενώ με την προτεινόμενη ρύθμιση καθιερώνεται η υποχρέωση («οφείλει») του Δικαστηρίου.

Μέσα από την προτεινόμενη τροποποίηση, δεν θα εναπόκειται στην ελεύθερη εκτίμηση του δικαστή η συναγωγή τεκμηρίου, αλλά τούτο θα είναι επιβεβλημένο ως προς τα πραγματικά περιστατικά, εφόσον η διοίκηση δεν θα έχει αμφισβητήσει με οιονδήποτε τρόπο. Η Επιτροπή σημειώνει, ότι το τεκμήριο αυτό, όπως είναι φυσιολογικό θα αφορά το πραγματικό της υπόθεσης και δεν θα στερεί από τον δικαστή την φυσική εξουσία του περί ερμηνείας των νομικών διατάξεων.

Γ) Να προβλεφθεί νομοθετικά υποχρέωση του δικαστηρίου (είτε δικαστή είτε γραμματέα) για έλεγχο 30 μέρες πριν την δικάσιμο ως προς την έγκαιρη προσκόμιση του διοικητικού φακέλου. Δεν γίνεται όταν δεν στέλνει η δημόσια υπηρεσία φάκελο και κανείς στο δικαστήριο δεν το ελέγχει, να επωμίζεται την χρονική καθυστέρηση ο ιδιώτης διάδικος, ο οποίος έδειξε άκρα επιμέλεια, τήρησε όλες τις προβλεπόμενες για αυτόν προθεσμίες και κατέβαλλε παράβολα και λοιπά δικαστικά έξοδα στην ώρα τους.

Δ) Να εφαρμοστούν πιο αυστηρά οι σχετικές κυρώσεις που προβλέπονται στον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας και το π.δ. 18/89 για την μη αποστολή φακέλου από τη διοίκηση. Σημειώνουμε, ότι η αποστολή του φακέλου αποτελεί υποχρέωση της υπηρεσίας και όχι του συνεργαζόμενου δικηγόρου (είτε με πάγια αντιμισθία είτε κατ' αποκοπήν). Σύμφωνα με το άρθρο 129 παρ. 3 ΚΔΔ «*Σε περίπτωση αδικαιολόγητης παράλειψης της διαβίβασης ή εκπρόθεσμης διαβίβασης προς το δικαστήριο των στοιχείων που μνημονεύονται στην παράγραφο 1, το δικαστήριο καταλογίζει σε βάρος της αρχής και υπέρ του αντιδίκου της χρηματική ποινή εκατό έως πεντακόσια ευρώ.*

Ως αδικαιολόγητη θεωρείται η παράλειψη της διαβίβασης ή η εκπρόθεσμη διαβίβαση, εφόσον δεν παρέχονται στο δικαστήριο επαρκείς εξηγήσεις.

Η ανωτέρω ποινή καταλογίζεται με την οριστική Απόφαση, η οποία ως προς το κεφάλαιο αυτό δεν υπόκειται αυτοτελώς σε ένδικα μέσα. Χωρεί, πάντως, αίτηση διόρθωσης ή ερμηνείας».

Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 24 π.δ. 18/89 «1. Η παράλειψη της έγκαιρης αποστολής προς το Συμβούλιο των στοιχείων και πληροφοριών που προβλέπονται από τα προηγούμενα άρθρα, καθώς και της έκθεσης, συνιστά ιδιαίτερο πειθαρχικό αδίκημα των αρμοδίων για την ενέργεια αυτή υπαλλήλων.

2. Η πειθαρχική δίωξη ασκείται σύμφωνα με τις διατάξεις για το πειθαρχικό δίκαιο κάθε κατηγορίας υπαλλήλων. Την άσκηση της πειθαρχικής δίωξης μπορεί να προκαλέσει και ο Πρόεδρος του Συμβουλίου με έγγραφο του προς τον αρμόδιο υπουργό ή τη διοίκηση του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου. Στην περίπτωση αυτή καθίσταται υποχρεωτική η άσκηση της δίωξης. Η πειθαρχική απόφαση εκδίδεται το αργότερο μέσα σε δύο μήνες από τη λήψη του εγγράφου για την άσκηση της πειθαρχικής δίωξης. Η απόφαση που εκδίδεται κοινοποιείται αμελλητί και στον Πρόεδρο του Συμβουλίου».

Η εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων, που συνιστά υποχρέωση των Δικαστών, θα οδηγούσε σε υποχρεωτική συμμόρφωση της διοίκησης προς τις υποχρεώσεις της. Φυσικά, κατά την εφαρμογή των ως άνω ρυθμίσεων, το Δικαστήριο θα πρέπει να συνεκτιμά ως προς την επιβολή ή μη των κυρώσεων, βάσει και της αρχής της αναλογικότητας, την πιθανή υποστελέχωση κάποιων υπηρεσιών, στοιχείο που καθιστά εξ ορισμού αδύνατη την έγκαιρη αποστολή όλων των διοικητικών φακέλων. Η παράλειψη εφαρμογής των σχετικών κυρώσεων εις βάρος της Διοίκησης θα πρέπει να αποτελεί στοιχείο που θα αξιολογείται κατά την Επιθεώρηση.

2. ΔΙΕΥΡΥΝΣΗ ΟΡΙΩΝ ΟΜΟΔΙΚΙΑΣ ΚΑΙ ΣΥΝΑΦΕΙΑΣ

Α) Ως προς τους κανόνες της ομοδικίας

Σύμφωνα με το άρθρο 115 παρ. 3 ν. 2717/1999 «3. Προκειμένου περί απαιτήσεων για κάθε είδους αποδοχές του προσωπικού γενικώς του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης και δεύτερης βαθμίδας και των λοιπών νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου, έστω και αν βασίζονται σε παράνομες πράξεις ή στις περί αδικαιολογήτου πλουτισμού διατάξεις, εφαρμόζονται οι διατάξεις των δύο προηγούμενων παραγράφων και όταν αντικείμενο της διαφοράς είναι ομοειδείς, έστω και μη ισόποσες, απαιτήσεις ή υποχρεώσεις που στηρίζονται σε όμοια κατά τα ουσιώδη στοιχεία νομική (και πραγματική) βάση.

Ομοδικία συντρέχει και όταν για τους προσφεύγοντες ή ενάγοντες έχει εκδοθεί μία πράξη με ξεχωριστά για τον καθένα κεφάλαια ή περισσότερες αυτοτελείς για τον καθένα πράξεις. Στην περίπτωση αυτή δεν απαιτείται η συνδρομή και των προϋποθέσεων της Συνάφειας, εκτός από την προϋπόθεση της Κατά τόπο Αρμοδιότητας του δικαστηρίου ως προς όλες τις πράξεις.

Σε περίπτωση ομοδικίας κατά την παρούσα παράγραφο, ο αριθμός των ομοδίκων σε κάθε δικόγραφο δεν μπορεί να υπερβαίνει τους πενήντα.».

Κατά την άποψη μας το τελευταίο εδάφιο της παραγράφου αυτής, εισάγοντας τον περιορισμό των πενήντα ατόμων ανά δικόγραφο συντελεί στην επιβάρυνση των πινακίων και εν τέλει στην καθυστέρηση της απονομής δικαιοσύνης. Το γεγονός ότι στην ομοδικία περισσότερων προσώπων, πράγματι, ο δικαστής που έχει το φάκελο επιβαρύνεται με επιπλέον φόρτο λόγω της ανάγκης εξέτασης ζητημάτων επί του πραγματικού για τον κάθε διάδικο ατομικά, αφορά στοιχείο που πρέπει να επηρεάζει ως προς την αξιολόγηση των δικαστών και την στατιστική παρακολούθηση και όχι ως προς τα δικονομικά δικαιώματα των διαδίκων.

Εξάλλου, η εν λόγω πρόβλεψη αφορά μια κατηγορία υποθέσεων που συνήθως άπαξ και επιλυθεί νομικά από το Συμβούλιο της Επικρατείας με τρόπο αρνητικό για τους ενάγοντες, όλες οι υποθέσεις απορρίπτονται είτε ως ανομιμοποίητες είτε ως προς το νομικό τους σκέλος και άρα ο δικαστής δεν καλείται να εξετάσει ζητήματα πραγματικού. Στην περίπτωση αυτή είτε έχει 50 ομόδικους είτε 500, έχει κατ' ουσίαν τον ίδιο φόρτο (με εξαίρεση την αναγραφή των ονομάτων).

Τέλος, δεν θα πρέπει να παραβλέπεται το γεγονός ότι αρκετές από τις εν λόγω αγωγές αφορούν χαμηλές αξιώσεις ανά άτομο και ως εκ τούτου είναι κρίσιμη και η μείωση του κόστους πρόσβαση στη δικαιοσύνη⁶.

B) ΣΥΝΑΦΕΙΑ

Το άρθρο 122 ΚΔΔ προβλέπει τους όρους για να χαρακτηριστούν ως συναφείς περισσότερες εκτελεστές διοικητικές πράξεις προκειμένου αυτές να μπορέσουν να

⁶ Θα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο εξέτασης από την Ολομέλεια, κατά πόσον θα πρέπει να υπάρχει κλιμακωτή αύξηση των προεισπράξεων βάσει του αριθμού των εναγόντων, εάν παραλειφθεί από τη διάταξη του νόμου το ανωτέρω όριο της ομοδικίας, προκειμένου να αντικατοπτρίζεται η δίκαιη αμοιβή του δικηγόρου.

προσβληθούν με το ίδιο δικόγραφο. Όσο το περισσότερο δίδεται η δυνατότητα αυτή, τόσο περιορίζεται ο αριθμός των πινακίων και κατ'επέκταση επιταχύνεται η απονομή της δικαιοσύνης. Σε αρκετές περιπτώσεις, σε διαφορές ουσίας παρατηρείται το φαινόμενο, στο έκθεμα να ευρίσκεται το όνομα του ίδιου διαδίκου περισσότερες φορές γιατί αναγκάστηκε να ασκήσει περισσότερα ένδικα βοηθήματα (ή μέσα) για την ίδια κατ' ουσίαν υπόθεση.

Κατά τη γνώμη των μελών της Επιτροπής, η διεύρυνση της έννοιας των «συναφών υποθέσεων» θα βοηθήσει προς το σκοπό της επιτάχυνσης της δικαιοσύνης. Φυσικά, γίνεται κατανοητό, ότι για λόγους εσωτερικούς της λειτουργίας του δικαστηρίου, θα μπορούσε η ίδια υπόθεση να αντιστοιχεί ως χρέωση περισσότερων υποθέσεων για τον Δικαστή, εφόσον τούτο κρίνεται από την διοίκηση του Δικαστηρίου. Αλλά έτσι θα πετύχουμε την μείωση των πινακίων και τον περιορισμό άσκοπων χωρισμών των υποθέσεων που ως αποτέλεσμα έχουν π.χ. 8 μήνες μετά τη συζήτηση της προσφυγής να δημοσιεύεται απόφαση περί χωρισμού (χωρίς να υπάρχει κάποιο αποτέλεσμα επί της ουσίας), να προσδιορίζεται δικάσιμος μετά από 6 μήνες και τελικά μετά από άλλους 8 μήνες να δημοσιεύεται απόφαση σε πρώτο βαθμό. Από το ανωτέρω ενδεικτικό (όχι όμως σπάνιο στην πράξη) ως προς τους χρόνους παράδειγμα, καταλήγουμε να υπάρχει απόφαση σε πρώτο βαθμό δύο περίπου έτη μετά την αρχική συζήτηση της υπόθεσης (χωρίς να συνυπολογίζουμε τον χρόνο που χρειάστηκε για τον προσδιορισμό της υπόθεσης και τυχόν αναβολή).

3. ΤΥΠΙΚΕΣ ΠΡΟΥΠΟΘΕΣΕΙΣ

Βασική στόχευση ενός δικονομικού συστήματος πρέπει να αποτελεί η ασφάλεια του δικαίου και η επαρκής παροχή δικαστικής προστασίας στον πολίτη. Έχει παρατηρηθεί, ότι σε πολλές περιπτώσεις ειδικά στον χώρο της διοικητικής δικαιοσύνης παρατηρείται μια υπερβολική τυπολατρεία, η οποία δεν συνάδει με τον επιδιωκόμενο σκοπό (ο οποίος προφανώς δεν είναι η απώλεια δικαιώματος για τον διοικούμενο).

Από τις διαδικασίες ενώπιον της Επιτροπής, παρατηρήθηκε, ότι αποτελεί κοινό τόπο το γεγονός, ότι σημαντικός αριθμός υποθέσεων απορρίπτεται από τα διοικητικά δικαστήρια για τυπικούς λόγους με κλασικότερη περίπτωση αυτή της «νομιμοποίησης» του διαδίκου. Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα ζητήματα αυτά συνδέονται και με την ταχύτητα απονομής της δικαιοσύνης, καθώς:

A) Αποτελούν συχνό λόγο αναβολής λόγω της ανασφάλειας που δημιουργείται στους συνηγόρους

B) Συνήθως μια τέτοια απόρριψη συνοδεύεται από επιπλέον δικαστικές ενέργειες, όπως ανακοπή ερημοδικίας, δεύτερη προσφυγή, έφεση κ.α.

Πέραν της επιβράδυνσης που επιφέρει η τυπολατρεία των διοικητικών δικαστηρίων, αποτελεί και πλήγμα ως προς την ποιότητα απονομής δικαιοσύνης. Για το λόγο αυτό θεωρούμε, ότι θα πρέπει να προβλεφθεί ρητά η υποχρέωση για τηλεφωνική κλήση προς συμπλήρωση τυπικών ελλείψεων, όταν προκύπτει η διάθεση του διαδίκου να συζητηθεί η υπόθεση του (π.χ. κατέθεσε μέρος νομιμοποιητικών εγγράφων). Η δυνατότητα αυτή μπορεί να επεκταθεί και στην περίπτωση του άρθρου 274 παρ. 3 ΚΔΔ για την συμπλήρωση του δικαστικού ενσήμου, όπου σήμερα απαιτείται ρητά έκδοση αναβλητικής απόφασης. Η δυνατότητα να κληθεί ο διάδικος χωρίς την χρονοβόρα διαδικασία της αναβλητικής απόφασης θα βοηθούσε στην σύντμηση του χρόνου έκδοσης απόφασης.

Στο ίδιο πλαίσιο θεωρούμε, ότι θα πρέπει να γίνει δεκτή η δυνατότητα θεώρησης του γνησίου υπογραφής από τους δικηγόρους, όπως συμβαίνει στην ποινική δικονομία και στον ΚΠολΔ (άρθρο 96). Είναι αδιανόητο να μπορεί κάποιος να δικαστεί για επαπειλούμενη ποινή στερητική της ελευθερίας του χωρίς θεώρηση γνησίου από δημόσια αρχή και να μην μπορεί να το πράξει στα πλαίσια εκδίκασης μιας διαφοράς για ένα επίδομα 300 ευρώ. Εκτιμούμε, ότι μια τέτοια νομοθετική αλλαγή θα μειώσει σε σημαντικό αριθμό τα αιτήματα αναβολής.

4. ΦΟΡΤΟΣ ΛΟΓΩ ΠΑΡΑΛΛΗΛΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ

Παρατηρείται συχνά το φαινόμενο να «τρέχουν» παράλληλα περισσότερες δίκες που αφορούν κατ' ουσίαν την ίδια υπόθεση, όπως π.χ.:

A) Άσκηση προσφυγής κατά φορολογικής πράξης που αφορά ένα φορολογικό έτος. Ενώσω εκκρεμεί η προσφυγή εκκινεί διαδικασία αναγκαστικής εκτέλεσης και ασκείται ανακοπή κατ' άρθρο 217 ΚΔΔ, ενώ στην πορεία εκδίδεται και νέα καταλογιστική για το επόμενο έτος για παρόμοια αιτία με την πρώτη με αποτέλεσμα να ασκηθεί νέα προσφυγή και πιθανότατα και νέα ανακοπή. Σε μια τέτοια περίπτωση, ασκούνται τέσσερα (4) δικόγραφα (ίσως και αιτήσεις αναστολής) για την ίδια κατ'

ουσίαν υπόθεση. Μάλιστα, συμβαίνει σε αρκετές περιπτώσεις να προσδιορίζεται πρώτα η ανακοπή, η οποία κατ' άρθρο 224 παρ. 4 ΚΔΔ δεν μπορεί να εξετάσει την ουσία της υπόθεσης και ως εκ τούτου επέρχεται μια ανατροπή των σταδίων της δικαστικής προστασίας του διοικούμενου (βλ. ΣτΕ 844/2012, όπου αναφέρεται ρητά ότι οι λόγοι της ουσίας αποτελούν προγενέστερο στάδιο δικαστικής προστασίας έναντι των λόγων που αφορούν την ταμειακή βεβαίωση και την εκτέλεση εν γένει).

Β) Άσκηση προσφυγής από τον ασφαλιστικό φορέα κατά απόφασης για μετάβαση στο εξωτερικό για νοσηλεία. Στην συνέχεια άσκηση προσφυγών κατά των επόμενων πράξεων παράτασης του διαστήματος νοσηλείας στο εξωτερικό. Για κάθε μία νέα πράξη απαιτείται άσκηση νέας προσφυγής. Το γεγονός αυτό επιβαρύνει τόσο κόστος όσο και τα πινάκια των δικαστηρίων.

Γ) Να εκκρεμεί η αρχική υπόθεση κατ' έφεση ή αναίρεση στο Διοικητικό Εφετείο ή στο ΣτΕ και να πρέπει να αναβάλλουμε υποθέσεις που συνδέονται με την πρώτη αυτή υπόθεση. Εάν εν τέλει συζητηθούν οι επόμενες υποθέσεις, προτού να επιλυθεί το βασικό ζήτημα, τούτο θα συνεπάγεται για τον διάδικο που έχασε την άσκηση νέων ενδίκων μέσων δεδομένης της αμφιβολίας για το μελλοντικό αποτέλεσμα της αρχικής κύριας υπόθεσης.

Κατά τη γνώμη της επιτροπής, όπου παρατηρείται το φαινόμενο αυτό θα πρέπει:

Α) Είτε εφόσον τα παράλληλα ένδικα μέσα ή βοηθήματα εκκρεμούν ενώπιον του ίδιου Δικαστηρίου, εφόσον είναι δυνατό, να συγκεντρώνονται σε μία δικάσιμο υπό την ίδια σύνθεση

Β) Είτε να προβλέπεται ρητά η αναστολή των χρονικά ή δικονομικά (ως προς την εξουσία του Δικαστηρίου για εξέταση των λόγων) επόμενων, μέχρι το πέρας της υπόθεσης που αποτελεί την βάση για την επίλυση των επόμενων. Μια τέτοια λύση και θα αποτρέψει την διενέργεια περισσότερων δικών που αφορούν το ίδιο αντικείμενο και είναι σύμφωνη με την αρχή του δεδικασμένου, καθότι θα αναμένεται το δεδικασμένο της κύριας υπόθεσης για την επίλυση του συνόλου της διαφοράς.

5. ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Ο δικηγόρος ως γνωστόν αποτελεί συλλειτουργό της Δικαιοσύνης. Αυτός αναλαμβάνει την ευθύνη να επικαλεστεί τα νομικά και πραγματικά ζητήματα ενώπιον του δικαστηρίου. Ως εκ τούτου, εάν του δοθεί η πρόσβαση στο σύνολο των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων, θα παρέχει στον δικαστή ήδη επεξεργασμένες περισσότερες πληροφορίες, διευκολύνοντας και αυτόν στην έκδοση της απόφασης.

Δεδομένου ότι εδώ και έτη λειτουργεί ο ΟΣΔΔΥΔ που παρέχει πλήρη πρόσβαση στους δικαστές της διοικητικής δικαιοσύνης στη νομολογία του ΣτΕ και των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, θεωρούμε ότι άμεσα πρέπει -με τήρηση των διατάξεων περί απορρήτου και προσωπικών δεδομένων- να δοθεί πρόσβαση και σε όλους τους δικηγόρους.

Σημειωτέον, ότι η ανάγκη αυτή καθίσταται επιτακτικότερη ενόψει και των περιορισμών (φίλτρων) που έθεσε ο ν. 3900/2010 (άρθρο 12) για την κατάθεση έφεσης και αναίρεσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Τίθεται μάλιστα ζήτημα ως προς την ισότητα των όπλων, όταν οι εκπρόσωποι του ΝΣΚ έχουν πρόσβαση στην εν λόγω βάση με αποτέλεσμα να τελούν, ενώ και αυτοί υπερασπίζονται συμφέροντα ενός διαδίκου (Δημοσίου) σε πλεονεκτικότερη θέση έναντι των δικηγόρων των ιδιωτών.

6. ΑΠΟΦΥΓΗ ΑΣΚΗΣΗΣ ΑΣΚΟΠΩΝ ΕΝΔΙΚΩΝ ΜΕΣΩΝ ΑΠΟ ΠΛΕΥΡΑΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Αποτελεί κοινό τόπο, ότι το Δημόσιο ασκεί επανειλημμένα ένδικα μέσα ακόμα και σε υποθέσεις που δεν χρειάζεται λόγω της ευθυνοφοβίας αρκετών δημοσίων υπαλλήλων αλλά και λόγω του γεγονός ότι τούτο δεν συνεπάγεται για το δημόσιο καμία οικονομική επιβάρυνση⁷. Ως αποτέλεσμα αυτής της πρακτικής έχει παρατηρηθεί το φαινόμενο, ακόμα και για λυμένα νομικά ζητήματα, να ασκείται έφεση από τις δημόσιες υπηρεσίες (τούτο δεν συμβαίνει σε μικρότερη έκταση, όπου τα ένδικα μέσα ασκούνται από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους).

Θεωρούμε ότι θα πρέπει οι δημόσιες υπηρεσίες να αναλάβουν την ευθύνη της ουσιαστικής αξιολόγησης της άσκησης ή μη των ενδίκων μέσων με πρόβλεψη για επιβολή αυξημένης δικαστικής δαπάνης υπέρ του διαδίκου, όταν το ένδικο μέσο

⁷ Αρναούτογλου Φ., Η δικομανία του Δημοσίου, Καθημερινή 14.7.2013 (βλ. συλλογικό έργο «Ο ασάλευτος χρόνος της Ελληνικής Δικαιοσύνης, επιμ. Π. Τσούκας, 2017.

αποδεικνύεται πρόδηλα αβάσιμο. Σημειώνουμε, ότι για τον ιδιώτη διάδικο προβλέπεται η καταβολή παραβόλων για την αποφυγή άσκοπων ενδίκων μέσων και ως εκ τούτου θα πρέπει στα πλαίσια του δυνατού να υπάρχει αντίστοιχη επιβάρυνση και για τους φορείς του δημοσίου.

7. ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΕΞΟΔΩΝ ΣΕ ΕΥΛΟΓΑ ΠΟΣΑ

Κατά την περίοδο της δημοσιονομικής κρίσης, ο νομοθέτης (ιδίως με το ν. 3900/2010) με επίκληση του σκοπού της επιτάχυνσης της δίκης προέβλεψε αύξηση των παραβόλων σε πολλές περιπτώσεις με αποτέλεσμα να προκαλείται υπερβολική επιβάρυνση των ιδιωτών σε ορισμένες περιπτώσεις προσφυγής στη δικαιοσύνη και ιδίως στις φορολογικές διαφορές.

Σύμφωνα με το άρθρο 277 ΚΔΔ στα φορολογικού αντικειμένου διαφορές προβλέφθηκε η υποχρέωση καταβολής αναλογικού παραβόλου με ανώτατο όριο τις 3.000 ευρώ ανά προσφυγή. Στο σημείο αυτό σημειώνουμε, ότι όπως αναλύσαμε ανωτέρω υπό 2., σε πολλές περιπτώσεις λόγω των διατάξεων της συνάφειας, για τον ίδιο φορολογικό έλεγχο ο φορολογούμενος καλείται να ασκήσει περισσότερες προσφυγές και άρα να καταβάλλει περισσότερα παράβολα.

Όπως είναι λογικό, μια τόσο σημαντική επιβάρυνση οδηγεί σε πολλές περιπτώσεις σε αναβολή των υποθέσεων λόγω οικονομικής αδυναμίας του προσφεύγοντος να καταβάλλει τα σχετικά ποσά. Θεωρούμε, ότι θα πρέπει τα ποσά αυτά των παραβόλων να περιοριστούν προκειμένου και να επιτευχθεί η ευκολότερη πρόσβαση του διοικούμενου στην δικαιοσύνη αλλά και για να εξαλειφθεί ένας κύριος λόγος αναβολών σε αυτές τις περιπτώσεις.

Σημειώνουμε, ότι κατά τον χρόνο θέσπισης των αυξημένων αυτών παραβόλων, ο φορολογούμενος είχε ένα όφελος ήδη από την άσκηση του ενδίκου μέσου, λόγω της μη ταμειακής βεβαίωσης του συνόλου της οφειλής, όταν ασκούνταν εμπρόθεσμη προσφυγή. Δεδομένου ότι σήμερα το σύνολο του φορολογικού καταλογισμού καθίσταται καταρχάς απαιτητό ανεξαρτήτως της άσκησης προσφυγής ή μη, θεωρούμε ότι έχει εξαλειφθεί ένας σημαντικός λόγος άσκησης άσκοπων ενδίκων προσφυγών και ως εκ τούτου δεν υφίσταται πλέον δικαιολογητική βάση για την επιβολή τόσο υψηλών προστίμων. Τέλος, αναφέρουμε ότι οι εταιρίες που αποτελούν ένα κύριο κομμάτι

αυτών των υποθέσεων στερούνται του δικαιώματος υποβολής αίτησης για ευεργέτημα πενίας.

Πέραν δε του γεγονότος ότι η πρόβλεψη υψηλών παραβόλων οδηγεί σε επαναλαμβανόμενα αιτήματα αναβολής, γίνεται δεκτό ότι οδηγεί στο να λειτουργεί η δικαιοσύνη, που είναι κοινωνικό αγαθό, μόνο για τους εύπορους⁸.

8. ΑΣΦΑΛΗΣ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΣ ΟΡΘΟΥ ΕΝΔΙΚΟΥ ΒΟΗΘΗΜΑΤΟΣ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ

Τα μέλη της Επιτροπής γνωρίζουν πληθώρα περιπτώσεων όπου είτε λόγω ασάφειας της διάταξης είτε λόγω αντιφατικής νομολογίας είτε λόγω αλληπάλληλων νομοθετικών ρυθμίσεων, ασκήθηκε από το διάδικο είτε το μη ορθό ένδικο βοήθημα είτε αυτό δεν ασκήθηκε ενώπιον του ορθού Δικαστηρίου. Το φαινόμενο αυτό συναντάται κυρίως στο χώρο της διοικητής δικαιοσύνης λόγω της ύπαρξης διαφορετικών κατηγοριών υποθέσεων (ακυρωτικών και ουσίας) όσο και της όχι πάντα ευδιάκριτης καθ' ύλην (και σπανίως κατά τόπον αρμοδιότητας).

Παρατηρείται συχνά το φαινόμενο της έκδοσης απόφασης για παραπομπή στο αρμόδιο δικαστήριο γεγονός που κατά κανόνα οδηγεί σε σημαντική καθυστέρηση ολοκλήρωσης της υπόθεσης. Παράλληλα σχεδόν σε όλες τις νομοθετικές ρυθμίσεις που τροποποιούσαν την αρμοδιότητα των διοικητικών δικαστηρίων για κάποια υπόθεση, τούτο είχε ως αυτόθροη συνέπεια, όταν έφθανε η ώρα να συζητηθεί στο αρχικά αρμόδιο Δικαστήριο η υπόθεση, πλέον αυτό να είναι αναρμόδιο και να πρέπει να παραπέμψει την υπόθεση.

Στα πλαίσια αυτά η Επιτροπή θεωρεί ότι θα πρέπει:

A) Να επαναδιατυπωθούν οι διατάξεις περί αρμοδιότητας κατά τέτοιο τρόπο που να ενσωματώνει τα νομολογιακά πορίσματα και προκύπτει με απόλυτη ασφάλεια το ορθό ένδικο βοήθημα και το αρμόδιο Δικαστήριο

B) Θα πρέπει είτε ο πρόεδρος του κάθε Δικαστηρίου είτε κάθε μέρα ο πρόεδρος υπηρεσίας να ελέγχει τα εισερχόμενα δικόγραφα τουλάχιστον ως προς το ζήτημα της αρμοδιότητας προκειμένου έγκαιρα να αποστέλλονται στο αρμόδιο Δικαστήριο.

⁸ Σταθόπουλος Μ., Σκέψεις για ποιοτικά καλύτερη και ταχύτερη δικαιοσύνη, σε: Αποτελεσματική Δικαιοσύνη (δημόσιος επιστημονικός διάλογος, σελ. 28-30, 10.10.2001 έκδοση «Κίνηση Πολιτών για Ανοικτή Κοινωνία», 2002.

Γ) Να ζητείται υποχρεωτικά η γνώμη της Ολομέλειας των Προέδρων των Δικηγορικών Συλλόγων πριν την ψήφιση οποιασδήποτε διάταξης που μπορεί να επιδρά ζητήματα μεταβολής αρμοδιότητας, ούτως ώστε να προτείνεται η πλέον ορθολογική λύση.

Η Επιτροπή

Δημήτριος Φινοκαλιώτης, Πρόεδρος Δικηγορικού Συλλόγου Θεσσαλονίκης, ΔρΝ.
(Πρόεδρος)

Δημήτριος Γκίκας, Πρόεδρος Δικηγορικού Συλλόγου Χαλκίδας

Χρήστος Πραματευτάκης, Πρόεδρος Δικηγορικού Συλλόγου Χανίων

Αναστάσιος Πούλιος, Πρόεδρος Δικηγορικού Συλλόγου Δράμας

Χρήστος Στρατηγόπουλος, Πρόεδρος Δικηγορικού Συλλόγου Βόλου

Ασημίνα Στρίμπα, Πρόεδρος Δικηγορικού Συλλόγου Κατερίνης

Κωνσταντίνος Φιφλής, Πρόεδρος Δικηγορικού Συλλόγου Σύρου

Διονύσης Φιλίππου, Επίκουρος Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου Νομικής Σχολής
ΔΠΘ, Δικηγόρος Δικηγορικού Συλλόγου Πειραιά

Στυλιανός Μαυρίδης, Επίκουρος Καθηγητής Δημοσιονομικού Δικαίου, Δικηγόρος
Δικηγορικού Συλλόγου Θεσσαλονίκης