

**Νέες δομές στη διοικητική δικαιοσύνη
και αναθεώρηση των άρθρων 94 και 95 του Συντάγματος***

I. Συμμεωνίδης

Καθηγητής Διοικητικού Δικαίου, Νομική Σχολή ΑΠΘ

A. Η διοικητική δικαιοσύνη, όπως την ξέρουμε σήμερα, δομήθηκε σύμφωνα με τις βασικές επιλογές του συνταγματικού νομοθέτη του 1975. Σαράντα χρόνια τώρα, παρά τις ραγδαίες αλλαγές που έγιναν στο δημόσιο χώρο και φυσικά είχαν τις επιπτώσεις τους και στη διοικητική δικαιοσύνη, δεν υπήρξε η παραμικρή συζήτηση για το αν οι δομές αυτές ανταποκρίθηκαν και σε ποιο βαθμό ή αν αντέχουν πλέον στο χρόνο. Δεν έγινε ποτέ μια συνολική αποτίμηση της κατάστασης ούτε ποτέ διαμορφώθηκε μια συνολική πρόταση. Το σημειώνουμε ως έλλειμμα στη λειτουργία των θεσμικών μας οργάνων. Διότι, όπως έχουμε επανειλημμένα τονίσει, ο σχεδιασμός ενός σύγχρονου και λειτουργικού σχήματος για την απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης στη χώρα μας αποτελεί ευθύνη πρωτίστως της ίδιας της δικαστικής εξουσίας. Απλές, έτσι, θετικές παρεμβάσεις, όπως οι εν συμβουλίω διαδικασίες, η άμεση επίλυση διαφωνιών περί την αρμοδιότητα μεταξύ Τμημάτων του Συμβουλίου της Επικρατείας, η δυνατότητα μετατροπής αναγνωριστικής απόφασης σε καταψηφιστική με απλή καταβολή του δικαστικού ενσήμου, η συνάφεια στις φορολογικές υποθέσεις κ.λπ. που υιοθετήθηκαν κυρίως μετά το 2010, δεν είχαν καν προταθεί επί τόσα χρόνια.

Ας θυμηθούμε λίγο επιγραμματικά τους συντελεστές που διαμόρφωσαν αυτές τις δομές. Το Σύνταγμα του 1975 είχε συγκεκριμένες στοχεύσεις όσον αφορά τη διοικητική δικαιοσύνη. Την ενέταξε εν όλω στο τμήμα περί δικαστικής εξουσίας, διατηρώντας ωστόσο, μέσα από τις εκτενέστερες διατάξεις των άρθρων 94, 95 και 98, τη διακριτή θέση που είχαν τα διοικητικά δικαστήρια στα προηγούμενα Συντάγματα. Πρόταξε, για πρώτη φορά, την ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας έναντι των λοιπών αρμοδιοτήτων του, ως συγκεκριμένη (σε σχέση και με το άρ. 20 παρ. 1 Συντ.) μορφή δικαστικής προστασίας (ακύρωση εκτελεστών πράξεων διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου). Επιχείρησε να θέσει αυστηρές διαχωριστικές γραμμές με το παρελθόν σε ότι αφορά την εκδίκαση των διοικητικών διαφορών, εισάγοντας τον κάθετο (και άρα άκαμπτο)

διαχωρισμό των δικαιοδοσιών¹, αναθέτοντας στα νεοσύστατα Τακτικά Διοικητικά Δικαστήρια (ΤΔΔ) την εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας (έννοια που για πρωτοεισάγεται στο Σύντ./1975), δηλ. συγκεκριμένη δικαιοδοτική ύλη που περιγράφεται στο Σύνταγμα (διαφορές που εκδίκασε ο πολιτικός και ο ειδικός διοικητικός δικαστής). Πρόκειται για μία αρχικώς στατική αναγνώριση του θεσμού των ΤΔΔ, καθώς αυτά αναδείχθηκαν ως δικαστήρια αρμόδια για τις διοικητικές διαφορές της ουσίας, κατ' εξαίρεση δε για τις ακυρωτικές διαφορές που ο νομοθέτης θα μετέφερε σε αυτά σταδιακά (κατά κατηγορίες) με βάση το άρ. 95 παρ. 3 Συντ. προς αποσυμφόρηση του Συμβουλίου της Επικρατείας, σε πρώτο τουλάχιστον βαθμό. Ευλόγως, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκανε λόγο για τεκμήριο της ακυρωτικής αρμοδιότητάς του².

Ο κοινός νομοθέτης, ανταποκρινόμενος στη συνταγματική επιταγή, προχώρησε με το ν. 1406/1983 σε μία απλή, θα έλεγα μηχανική μεταφορά των υποθέσεων του πολιτικού και του ειδικού διοικητικού δικαστή, προκειμένου αυτές, στο σύνολό τους, να δικαστούν από τον τακτικό διοικητικό δικαστή ως ένα ιδιαίτερο είδος διοικητικών διαφορών (ουσίας), διατηρώντας αλώβητη την έννοια της παράλληλης προσφυγής όπως λειτούργησε σε καθεστώς ενιαίας δικαιοδοσίας, μεταφέροντας τελικώς μαζί με τις μεταφερόμενες υποθέσεις και συγκεκριμένα ένδικα βοηθήματα με τη δικονομική μάλιστα εμβέλεια που είχαν (με αποτέλεσμα, για παράδειγμα, την αδυναμία του τακτικού διοικητικού δικαστή να ελέγχει στα πλαίσια του ενδίκου βοηθήματος της ανακοπής -άρ. 224 παρ. 4 Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, ΚΔΔ- παρεμπιπτόντως το νόμιμο τίτλο όταν πρόκειται για διαφορά για την οποία είναι ο ίδιος αρμόδιος), προκαλώντας αδικαιολόγητα στεγανά στη λειτουργία των ΤΔΔ³, δικαστηρίων με διαφοροποιημένη ωστόσο, σε σχέση με τον πολιτικό δικαστή, τη συνταγματική θέση. Αποκορύφωμα, η άρνηση αναγνώρισης μιας εκ του Συντάγματος ακυρωτικής εξουσίας του τακτικού διοικητικού δικαστή⁴. Περαιτέρω, ο κοινός νομοθέτης, ενώ δείχνει να αυτοπεριορίζεται υπερβολικά ως προς τη μεταφορά των διαφορών ουσίας, υπερβαίνει τη

*Η μελέτη αυτή αποδίδει θέσεις του συγγραφέα που παρουσιάστηκαν σε εκδήλωση την οποία συνδιοργάνωσαν η Εταιρεία Διοικητικών Μελετών και ο Τομέας Δημοσίου Δικαίου και Πολιτικής Επιστήμης της Νομικής Σχολής Θεσσαλονίκης, στο Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο Θεσσαλονίκης, στις 24.4.2015.

¹ Κατά την ΣτΕ 5948/1995 το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντ. απαιτεί από τον νομοθέτη τη λήψη διορθωτικών μέτρων όταν το δικαίωμα δικαστικής προστασίας τίθεται σε κίνδυνο από δικονομικούς κανόνες που δημιουργούν σε ευρεία κλίμακα αμφισβητήσεις (αναφερόταν στο άρθρο 9 παρ. 4 του ν. 1649/1986 που αντιμετώπιζε τις περιπτώσεις απόρριψης ενδίκων βοηθημάτων για έλλειψη δικαιοδοσίας).

² ΣτΕ Ολ. 1095/1987.

³ Βλ. ΣτΕ 582/1993 «η περ. ια' της παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 1406/1983 παραπέμπει, κατά την έννοιά της, στην ανακοπή του ν.δ/τος 356/1974, την αρμοδιότητα εκδίκασης της οποίας μετέφερε ο ν. 1406/1983 από τα πολιτικά στα διοικητικά δικαστήρια, χωρίς να μεταβάλει την εξουσία του δικαστού και την έκταση του δικαστικού ελέγχου».

⁴ ΣτΕ Ολ. 105/1991. Βλ. όμως και ΑΕΔ 24/1993.

συνταγματική εξουσιοδότηση του άρθρου 95 παρ. 3 του Συντ., μη αρκούμενος στη μεταφορά, αλλά ουσιαστικοποιώντας σταδιακά ακυρωτικές διαφορές⁵, θέτοντας έτσι την έννοια της διαφοράς ουσίας ως κριτήριο επιμερισμού της διοικητικής δικαιοδοσίας. Επιβεβαιώνει έτσι ότι ο τακτικός διοικητικός δικαστής είναι αλλά και πρέπει να παραμείνει πρωτίστως δικαστής των διοικητικών διαφορών της ουσίας. Αντί λοιπόν, να μεταφέρει τις διαφορές αυτές (κατά κατηγορίες) για να δικαστούν όπως πρέπει, στα πλαίσια μιας αποκέντρωσης της δικαιοσύνης, ενισχύοντας δικονομικά τον ακυρωτικό δικαστή⁶, να μετατρέψει δηλ. σε προσφορότερο, όταν και όπου απαιτείται, τον ακυρωτικό έλεγχο, τις μετατρέπει σε ουσίας, διαφορές που προηγουμένως ήταν ακυρωτικές (όπως, εντελώς ενδεικτικά, με την προσφυγή τρίτου που δεν διεκδικεί ίδιο δικαίωμα), επικαλούμενος το προσφορότερο του ελέγχου, αφήνοντας όμως όμοιες ή συναφείς υποθέσεις υπό τον ακυρωτικό έλεγχο⁷. Έχει όμως καταστεί σαφές, παρά την τάση εξομίωσής τους από τη νομολογία⁸ με τις διαφορές πλήρους δικαιοδοσίας που αναγνωρίζονται στο γαλλικό σύστημα, ότι δεν πρόκειται οπωσδήποτε για διαφορετικές κατά το περιεχόμενό τους διαφορές, αλλά για διαφορές που υποβάλλονται σε διαφορετικής έκτασης ή/και έντασης έλεγχο, ο οποίος οδηγεί σε αποφάσεις με διαφορετικό περιεχόμενο.

Η επιλογή αυτή του νομοθέτη εδραιώνει σε διευρυμένη πια έκταση, δύο διακριτά δικονομικά καθεστώτα⁹ που αντιστοιχούν σε μία δυσδιάκριτη κατά τα λοιπά κατηγοριοποίηση των διοικητικών διαφορών, με αδικαιολόγητες όπως φάνηκε και στην πορεία αποκλίσεις μεταξύ τους (όπως με το ρόλο του εισηγητή δικαστή¹⁰, τις διενεργούμενες επιδόσεις, την παράσταση με δήλωση, τον καταλογισμό δικαστικής δαπάνης χωρίς αίτημα κ.λπ.), η επαγωγή στα οποία πρέπει να εξιχνιάζεται κάθε φορά μέσα από τις διατάξεις περί μεταφοράς. Έτσι, όταν η νομολογία επισημαίνει (ΣτΕ Ολ. 3919/2010), ότι ο τακτικός διοικητικός δικαστής δεν μπορεί σε κάθε υπόθεση να εξαντλεί όλες τις εξουσίες που του παρέχει ο ΚΔΔ, ότι υπάρχουν όρια στον

⁵ Π. Δαγτόγλου, Διοικητικό δικονομικό δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, 2011, σ. 134, §161.

⁶ Βλ. ενδεικτικά, τις αποφάσεις ΣτΕ 100/2008, 1315/2012 και 3152/2012 για τις αποκλίσεις που μπορεί κανείς να εντοπίσει στη νομολογία μας ως προς την έκταση του ακυρωτικού ελέγχου, με αφορμή υποθέσεις απομάκρυνσης αλλοδαπών.

⁷ Βλ. Ι. Συμεωνίδη, Η διάκριση των διοικητικών διαφορών σε ακυρωτικές και ουσίας, ΔιΔικ 1991, 259επ., ιδίως σ. 274.

⁸ ΣτΕ 1911/1995, Ολ. 3193/2000, Ολ. 3919/2010.

⁹ Παρότι, όπως επισημαίνει η ΣτΕ 232/1997, οι σχετικές διατάξεις ερμηνεύονται «εν όψει της νομοθεσίας περί της αιτήσεως ακυρώσεως και της σχετικής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, την οποίαν είχε ως πρότυπον ο κανονιστικός νομοθέτης του π.δ. 341/1978, όπως ρητώς αναφέρεται εις την εισηγητικήν έκθεσιν του νομοθετήματος αυτού».

¹⁰ Για την ανάγκη εισαγωγής του θεσμού του εισηγητή δικαστή και στις διαφορές ουσίας, βλ. Ι. Συμεωνίδη, Οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις στη διοικητική δικαιοσύνη και ο διάλογος που έχει ανοίξει για μια νέα πορεία του κλάδου, ΕφημΔΔ 3/2011, 1επ., σ. 2.

ουσιαστικό έλεγχο σε συγκεκριμένα τουλάχιστον πεδία, εισάγοντας σειρά παραμέτρων για τον κατά περίπτωση έλεγχο του επιτρεπτού της ουσιαστικοποίησης από τον τυπικό νομοθέτη μιας ακυρωτικής διαφοράς προκειμένου να αποφευχθεί η κατά παράβαση της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών «υπεισέλευση της δικαστικής λειτουργίας στην εκτελεστική επί θεμάτων για τα οποία είναι αυτή αποκλειστικώς αρμόδια», αυτό στο σύστημά μας μεταφράζεται σε έναν συνολικό νομικό απο/χαρακτηρισμό του είδους της διαφοράς και επιλογή μιας δικονομίας (του ΚΔΔ ή του π.δ. 18/1989), με περαιτέρω έννομες συνέπειες (ως προς το ασκούμενο για παράδειγμα κατά το Σύνταγμα ένδικο μέσο), δηλ. μια διευρυμένη ανασφάλεια δικαίου ακόμη και εντός του αυτού δικαστηρίου¹¹. Πέρα όμως από τα διακριτά γενικά δικονομικά καθεστώτα, η πιο πάνω επιλογή του νομοθέτη ανέδειξε σημαντικά αρνητικά χαρακτηριστικά του συστήματος. Τούτο δε, ενόψει και μιας αμυντικής στάσης που τήρησε το Συμβούλιο της Επικρατείας, αφενός μεν, αναζητώντας τυπικά και ουσιαστικά κριτήρια¹² ως προς την έννοια της διαφοράς ουσίας για να προσδιορίσει εν προκειμένω τα όρια της νομοθετικής επέμβασης, υπογραμμίζοντας την καίριας σημασίας θέση του Δικαστηρίου τούτου στο σύστημα του κράτους δικαίου που καθιερώνει το Σύνταγμα και εκφράζοντας δικαιολογημένη ανησυχία για τη συρρίκνωση της ακυρωτικής του αρμοδιότητας, αφετέρου δε, προβαίνοντας σε μία στενή και πάντως όχι δημιουργική ερμηνεία σε περιπτώσεις που αυτό ήταν εφικτό, ερμηνεία που μας άφησε έκθετους ενώπιον του ΕΔΔΑ¹³. Μεταξύ των αρνητικών αυτών χαρακτηριστικών, μπορεί κανείς με ευχέρεια να εντοπίσει την πολυνομία που προκλήθηκε, λόγω και της ανάγκης ειδικής μνείας, όπως απαιτούσε η νομολογία, κατά την ανάθεση οποιασδήποτε διαφοράς στα ΤΔΔ, τα πολλαπλά επίπεδα προστασίας (ενίοτε και μέσω μεταφερόμενων κειμένων του ενωσιακού δικαίου) και την πλειάδα των ειδικών δικονομικών ρυθμίσεων (στο βαθμό που ο ν. 1406/1983 περιορίστηκε μόνον στις μεταφερόμενες υποθέσεις, κάτι που του αποδίδεται ως αδυναμία¹⁴),

¹¹ Ήδη με το άρθρο 46 του ν. 3900/2010 απαιτείται για τη μεταφορά υποθέσεων από το Συμβούλιο της Επικρατείας, ως ακυρωτικών ή ουσίας, στα ΤΔΔ και αντιστρόφως, η σύμφωνη γνώμη της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας.

¹² Σε ό,τι αφορά τα ουσιαστικά κριτήρια που υιοθετήθηκαν από τη νομολογία, έχουμε ήδη επισημάνει (Ι. Συμεωνίδης, Η κατανομή των αρμοδιοτήτων στο εσωτερικό της διοικητικής δικαιοσύνης κατά τα άρθρα 94 και 95 του Συντάγματος, ΕφημΔΔ 5/2006, σ. 546επ., ιδίως σ. 550) ότι είναι ιδιαίτερα δυσχερές να διακρίνει κανείς την ευθεία από την κατ' αντανάκλαση ή έμμεση προσβολή ενός δικαιώματος, τη διοικητική πράξη ως τίτλο δικαιώματος και ως αιτία προσβολής του, καθώς υποκειμενικό και αντικειμενικό στοιχείο συνήθως συνυπάρχουν, συμβαδίζουν και αλληλοσυμπληρώνονται, ενώ, μία διαφορά ουσίας δεν προϋποθέτει ούτε και εξαντλείται στη μεταρρυθμιστική και μόνον εξουσία του τακτικού διοικητικού δικαστή.

¹³ ΕΔΔΑ, 24.9.1997, υπόθ. Γαρυφάλλου, Γ. Κτιστάκης, Το δικαίωμα σε ταχεία διοικητική δίκη κατά την ΕΣΔΑ, Τόμος τιμητικός Συμβουλίου της Επικρατείας, 2004, 1293επ.

¹⁴ Β. Σκουρής, Διοικητικό δικονομικό δίκαιο, 1991, σ. 137.

στοιχεία που προκάλεσαν, σε άλλο πλέον επίπεδο, μια ακόμη εκτεταμένη ανασφάλεια¹⁵. Παράλληλα, όμως, παρατηρήθηκε και μία πολλαπλή διάσπαση των διαφορών, η οποία προκαλεί αδικαιολόγητες καθυστερήσεις και οφείλεται, είτε στη μεταφορά υποθέσεων στα ΤΔΔ χωρίς κριτήρια και ιδιαίτερη μελέτη¹⁶, είτε σε ζητήματα ερμηνείας που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή των διατάξεων που προβλέπουν τη μεταφορά αυτή¹⁷, είτε σε μια αυστηρή τυποποίηση των ενδίκων βοηθημάτων (προσφυγή, αίτηση ακυρώσεως και ανακοπή μπορούν να ασκηθούν στο ίδιο δικαστήριο για το ίδιο πραγματικό αλλά σε διαφορετικά τμήματα και με διαφορετικές δικονομικές διατάξεις, τη στιγμή που η αίτηση ακυρώσεως δεν μπορεί ακόμη και σήμερα να σωρευθεί με την αγωγή αποζημίωσης), οδηγώντας εν τέλει στον δικονομικό τεμαχισμό και αδυναμία ομαλής απορρόφησης της πολυπλοκότητας των ουσιαστικών διοικητικών εννόμων σχέσεων¹⁸.

Στην αναθεώρηση του 2001 χάθηκε μια σημαντική ευκαιρία. Πέρα από τις αναγκαίες παρεμβάσεις όπως στο θέμα της αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του Δημοσίου κ.λπ., είχαμε μία αλλαγή χωρίς επιπτώσεις, με την απομάκρυνση της γενικής ρήτρας από το άρθρο 94 παρ. 1 του Συντ. που σηματοδοτεί ότι ο τακτικός διοικητικός δικαστής δεν προβάλλεται πλέον, τουλάχιστον άμεσα, ως ο δικαστής των διαφορών της ουσίας, κάτι που ωστόσο δεν μπορεί πια να μεταβάλλει τις ήδη διαμορφωθείσες δομές, πλην του να ανατεθούν σ' αυτόν περισσότερες ακυρωτικές διαφορές, όπως και έγινε με τους νόμους 2944/2001 και 3068/2002, μία αλλαγή χωρίς ιδιαίτερες συνέπειες (με την ενοποίηση της δικαιοδοσίας κατά το άρθρο 94 παρ. 3, όπου δεν υιοθετήθηκε η αρχή της ορθής οργάνωσης της δικαιοσύνης που σε άλλες χώρες βρίσκει

¹⁵ Η προβλεπόμενη από δύο εξουσιοδοτήσεις (άρ. 29 παρ.6 ν. 2721/1999 και 62 ν. 3900/2010) κωδικοποίηση των διαφορών ουσίας αποτελεί ακόμη ζητούμενο.

¹⁶ Όπως με την ανάθεση στα διοικητικά εφετεία των διαφορών από την έκδοση οικοδομικών αδειών στην περίπτωση που προαπαιτούμενο αποτελεί η άδεια εγκατάστασης και λειτουργίας πρατηρίου, για την οποία αρμόδιο είναι το διοικητικό πρωτοδικείο, ή εκδίδεται αρνητική γνωμοδότηση της ΕΠΑΕ (ΣτΕ 4462/2010), ή των διαφορών από τη χορήγηση αδειών για την άσκηση κάθε είδους επαγγελματικής δραστηριότητας ή την ίδρυση και λειτουργία επαγγελματικών εγκαταστάσεων και τη διατήρηση στο Συμβούλιο της Επικρατείας των εγκρίσεων περιβαλλοντικών όρων που στηρίζουν την άρνηση χορήγησης ή την ανάκλησή τους ή στο διοικητικό πρωτοδικείο των αποφάσεων σφράγισης (όπως με τις περιπτώσεις των επ' αμοιβή εκδιδομένων προσώπων, ΣτΕ 710/2012), ή των διαφορών από πράξεις που αφορούν την απώλεια της ελληνικής ιθαγένειας όχι όμως και τη διαγραφή από τα μητρώα αρρένων λόγω ακριβώς αυτής της απώλειας (πρβλ. ΣτΕ 504/2011) κ.ο.κ.

¹⁷ Βλ. ενδεικτικά, ΣτΕ 2204, 2520, 2900/2000, 4057/2001, 568, 721/2002, 3211/2005, για τις διαφορές από τη χορήγηση αδειών καταστημάτων ή εργαστηρίων υγειονομικού ενδιαφέροντος, ή ΣτΕ 4282/2011, 1081/2012 για την αναζήτηση του προέχοντος χαρακτήρα των διατάξεων βάσει των οποίων προκλήθηκε η διαφορά, ή ΣτΕ 5/2013 για τη μεταφορά στα διοικητικά εφετεία των υποθέσεων που ανακύπτουν κατά το προσυμβατικό στάδιο των δημοσίων συμβάσεων και γεννούν ζητήματα εφαρμογής της νομοθεσίας περί δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, όχι όμως και της περίπτωσης όπου τρίτος σε σχέση με τη διαδικασία του διαγωνισμού ασκεί ένδικο βοήθημα και προβάλλει λόγους όχι σχετικούς με την τήρηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

¹⁸ Βλ. ενδεικτικά, ΔΕΦΑΘ 129/2011, 151/2011 για διαφορά από μη αναγνώριση προϋπηρεσίας δημοσίου υπαλλήλου με σκοπό αφενός τη βαθμολογική του ένταξη, αφετέρου τη μισθολογική του εξέλιξη.

συνταγματική κατοχύρωση¹⁹) και δύο αλλαγές με μάλλον αρνητικό πρόσημο (άρθρα 95 παρ. 3 Συντ., με την υιοθέτηση των ασαφών κριτηρίων της «φύσης» και της «σπουδαιότητας» των υποθέσεων και 100 παρ. 5 Συντ. για την υποχρεωτική παραπομπή στην Ολομέλεια όταν διάταξη τυπικού νόμου κρίνεται αντισυνταγματική από τμήμα ανώτατου δικαστηρίου, σε μια εποχή όπου η επίλυση των όλο και συχνότερων ζητημάτων αντισυνταγματικότητας θα έπρεπε να επισπεύδεται).

B. Οι καιροί όμως αλλάζουν και το σύστημα αυτό, με τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά, δέχθηκε ισχυρές πιέσεις:

1) Ποσοτικά, με τη ραγδαία αύξηση του όγκου των εισερχόμενων υποθέσεων ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1980. Με δεδομένες φυσικά και μη αμφισβητούμενες τις δομές του συστήματος, αναζητήσαμε τα αίτια της επιβάρυνσης στον έλληνα νομοθέτη και στην ελληνική δημόσια διοίκηση, η οποία όμως, με τη σειρά της, επιζητεί τη στήριξη του δικαστή και την άμεση επίλυση ζητημάτων που έχουν γενικευμένη εφαρμογή. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν. 3900/2010, ο συντριπτικός όγκος των εκκρεμών υποθέσεων και οι συνακόλουθες καθυστερήσεις που ταλαιπωρούν τους πολίτες και έχουν δυσμενέστερες επιπτώσεις στην οικονομία της χώρας οφείλεται: α) στην κακοδιοίκηση, η οποία, σε συνδυασμό με την δαιδαλώδη πολυνομία, αποτελεί πραγματική «μηχανή παραγωγής» διαφορών, β) στην έλλειψη ρυθμίσεων που θα αποθάρρυναν την άσκηση «προπετών» ενδίκων βοηθημάτων και μέσων ή ενδίκων βοηθημάτων και μέσων με ασήμαντο αντικείμενο ή προδήλως αβασίμων, γ) στην αλόγιστη άσκηση ενδίκων βοηθημάτων και μέσων από το ίδιο το Δημόσιο και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου²⁰. Θεωρούμε πρόδηλο, όπως έχουμε ήδη αναφέρει²¹, ότι οι

¹⁹ Βλ. απόφαση του γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου, n° 2009-595 DC της 3.12.2009, παρ. 4 «η ορθή οργάνωση της δικαιοσύνης αποτελεί επιδίωξη συνταγματικής περιωπής που απορρέει από τα άρθρα 12, 15 και 16 της Διακήρυξης των δικαιωμάτων του ανθρώπου και του πολίτη του 1789», καθώς και ΕΔΔΑ, 10.4.2001, Sablon κ. Βελγίου §96. Σύμφωνα πάντως με το 2/2014 πρακτικό του Σ.τ.Ε. σε Ολομέλεια και σε Συμβούλιο, οι νεότερες (μετά την αντικατάστασή τους από το ν. 4055/2012) ρυθμίσεις του άρθρου 17 παρ. 7 του Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων και Καταστάσεως Δικαστικών Λειτουργιών: «... έχουν ως θεμέλιο την απορρέουσα από τις διατάξεις του Δευτέρου Κεφαλαίου του Συντάγματος "Οργάνωση και δικαιοδοσία των δικαστηρίων" (άρθρα 93 - 100), συνταγματική αρχή της ορθολογικής οργάνωσης και λειτουργίας των δικαστηρίων, σε συνδυασμό με το άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος, με το οποίο θεσπίζεται το δικαίωμα παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας».

²⁰ Στο ίδιο μήκος κύματος αλλά οπωσδήποτε διεισδυτικότερο, το Συμβούλιο της Επικρατείας σε Ολομέλεια και σε Συμβούλιο, στο 17/2011 πρακτικό του επί του σχεδίου του ν. 4055/2012, αφού επισημαίνει, σε σχέση με το ζήτημα της καθυστέρησης, την επιβάρυνση που προκαλείται από τα ένδικα μέσα που ασκεί το Δημόσιο, ξεχωρίζει μια πρώτη κατηγορία παραγόντων που συμβάλλουν στην αύξηση των δικών, στην οποία εντάσσει τις ατέλειες της νομοθεσίας, οι οποίες δεν συνίστανται μόνο σε ασάφεια και αντιφατικότητα των διατάξεων, αλλά οφείλονται και στις συχνές νομοθετικές μεταβολές που παρατηρούνται, ιδίως στον τομέα του δημοσίου δικαίου, καθώς και την έλλειψη κωδικοποιήσεων σε πολλούς τομείς του δημοσίου δικαίου που επιτείνει την ανασφάλεια του δικαίου και

δυσλειτουργίες ενός πολιτικού συστήματος αντανακλούν ποικιλοτρόπως και στο χώρο της δικαιοσύνης. Είναι επίσης πρόδηλο ότι δεν υπήρξαν οι αναγκαίες εκείνες νομοθετικές παρεμβάσεις στο πεδίο του ουσιαστικού διοικητικού δικαίου που θα ανακούφιζαν ιδιαίτερα τη δικαιοσύνη²², όπως, για παράδειγμα, με τη διασφάλιση της αρχής ενός πραγματικά ενιαίου μισθολογίου με επανεξέταση όλων των διατάξεων περί επιδομάτων και χαριστικών παροχών που κρίθηκαν από τη νομολογία, ενόψει της αιτούμενης επεκτατικής εφαρμογής της αρχής της ισότητας, ότι αντίκεινται στο Σύνταγμα, ή την επανεκτίμηση -ιδίως μετά τα ζητήματα που τέθηκαν επιτακτικά πια από το ΕΔΔΑ αναφορικά με το τεκμήριο αθωότητας και την αρχή *ne bis in idem*- της παράλληλης επιβολής ποινικών και διοικητικών κυρώσεων για το ίδιο αδίκημα, όπως δεν υπήρξε άμεση ανταπόκριση και στη διαπιστωθείσα από τη νομολογία εξάντληση της ανοχής του συνταγματικού νομοθέτη στην αδράνεια υλοποίησης ορισμένων συνταγματικών επιταγών (ολοκληρωμένα χωροταξικά σχέδια, κατάρτιση δασολογίου, αδειοδότηση ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών κ.λπ.) προκειμένου να δημιουργηθεί ένα ασφαλές και σαφές νομικό περιβάλλον που θα απομείωνε τις όποιες αμφισβητήσεις και την παραγωγή διαφορών. Πρόκειται ωστόσο για μια απλοϊκή προσέγγιση να υποστηρίξουμε ότι η επιβάρυνση του διοικητικού δικαστή είναι απλώς αποτέλεσμα της ελληνικής κακοδιοίκησης και της κακής νομοθέτησης και ποιότητας των νομοθετικών κειμένων, που εκδηλώνεται ασφαλώς όλο και πιο έντονα, όσο διογκώνεται η ύλη του διοικητικού δικαίου, διευρύνονται οι πηγές του και εντείνεται ο έλεγχος της αντισυνταγματικότητας, καθώς έτσι αναπτύσσεται μία εσωστρεφής λογική που αποκρύπτει το μερίδιο συμμετοχής στο πρόβλημα από την κακή οργάνωση και λειτουργία της ίδιας της διοικητικής δικαιοσύνης, ενώ, ταυτόχρονα, γίνεται ευρύτερα αποδεκτό ότι υπάρχει μία διεθνής τάση αναβάθμισης του ρόλου του διοικητικού δικαστή και

αποτελεί βασική αιτία δημιουργίας διαφορών, όπως, επίσης, την κακή λειτουργία της Διοίκησης, η οποία αποτελεί μηχανή παραγωγής διαφορών, καθώς και την ευχέρεια που παρέχεται από τη νομοθεσία, αλλά και από την επεικική τακτική των δικαστηρίων, να ασκούνται προδήλως αβάσιμα ένδικα βοηθήματα και μέσα και να παρατείνεται αδικαιολογήτως με ενέργειες των διαδίκων η εκκρεμοδικία, χωρίς συνέπειες για τους στρεψόδικους και κακόπιστους διαδίκους και μια δεύτερη κατηγορία που αναφέρεται στις αδυναμίες στην οργάνωση και λειτουργία των δικαστηρίων και, ειδικότερα, στις σοβαρές δυσλειτουργίες που δημιουργούνται λόγω της ανορθολογικής χωροταξικής κατανομής των διοικητικών εφετείων και ιδίως των διοικητικών πρωτοδικείων, και από τις ελλείψεις σε υποδομές και σε προσωπικό της γραμματείας.

²¹ Ι. Συμεωνίδης, Η μεταρρύθμιση στο χώρο της διοικητικής δικαιοσύνης, ΕφημΔΔ 4/2010, 515, 520.

²² Αντιθέτως, αξίζει να σημειωθεί ότι πέρα από τις διαφορές που προκαλούνται από την κακή νομοθετική μας ύλη, χιλιάδες υποθέσεις που πέρασαν όλα τα στάδια της δικαστικής διαδικασίας επανέρχονται στα δικαστικά εκθέματα λόγω νέων νομοθετικών ρυθμίσεων, όπως με την παράταση της προθεσμίας για την καταβολή ασφαλιστικών εισφορών από αλλοδαπούς παρότι ήδη έχουν καταργηθεί σχετικές δίκες, με τις τακτοποιήσεις αυθαιρέτων και την ανάδειξη ζητημάτων από την υπαγωγή τους ή μη στις νέες ρυθμίσεις, με τις επαναπροσλήψεις συμβασιούχων και λοιπού προσωπικού της Διοίκησης, με τις ρυθμίσεις για τις κτηνοτροφικές εγκαταστάσεις σε δάση και δασικές εκτάσεις κ.λπ.

ανακατανομής των σχέσεων μεταξύ των εξουσιών²³, την οποία η διοικητική δικαιοσύνη στη χώρα μας ήταν μάλλον απροετοίμαστη να απορροφήσει.

Ο νομοθέτης, επιχείρησε να αντιμετωπίσει την πίεση της αύξησης των ενδίκων βοηθημάτων, ταυτίζοντας ως επί το πλείστον τη μεταρρυθμιστική προσπάθεια, με εξαίρεση ορισμένες μεμονωμένες θετικές αναλαμπές (όταν δεν εξυπηρετούσε συντεχνιακά ή άλλα μικροπολιτικά συμφέροντα), συχνά υπό τη σκιά αντιπαραθέσεων, με μία οργανωτική μεταρρύθμιση της διοικητικής δικαιοσύνης στα όρια φυσικά του υφιστάμενου συνταγματικού πλαισίου (με ανακατανομές υποθέσεων μεταξύ τμημάτων και δικαστηρίων, αύξηση οργανικών θέσεων, αύξηση της καθ' ύλην αρμοδιότητας μονομελούς σύνθεσης) με επίκεντρο το υπερφορτωμένο από υποθέσεις Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο -η πίεση που δέχθηκε το Συμβούλιο της Επικρατείας με τις υποθέσεις του προσυμβατικού σταδίου και των αλλοδαπών, οδηγεί σε μεταστροφή προσέγγισης και σε μαζική μεταφορά, με τη μέθοδο φυσικά της ειδικής μνείας, υποθέσεων στα ΤΔΔ το διάστημα 1999-2002- που συνοδεύτηκε και από περιορισμούς στην πρόσβαση²⁴ (σε αναιρέση και έφεση και πλέον πρόσφατα σε ένδικα βοηθήματα με αυξημένα παράβολα, προείσπραξη αμοιβής κ.λπ.) και τελευταία από την εισαγωγή στο

²³ Ι. Συμεωνίδης, Η αναβάθμιση του ρόλου του διοικητικού δικαστή στη μεταμοντέρνα εποχή, η αδυναμία ανταπόκρισης της διοίκησης και η ανάγκη ενός άλλου διαλόγου με το νομοθέτη, ΕφημΔΔ 3/2010, σ. 386επ.

²⁴ ΣτΕ 106/2012 σκ. 11. «Επειδή, με την προαναφερόμενη διάταξη του άρ. 53 παρ. 3 του π.δ/τος 18/1989, όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή της με το άρ. 12 παρ. 1 του ν. 3900/2010, ο νομοθέτης απέβλεψε στην αποσυμφόρηση του ΣτΕ από τον υπερβολικά μεγάλο αριθμό αιτήσεων αναιρέσεως που δεν θέτουν σημαντικά νομικά ζητήματα, έτσι ώστε να εξυπηρετηθεί ο προορισμός αυτού ως Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου και να επιτευχθεί μεγαλύτερη ταχύτητα και αποτελεσματικότητα στην απονομή της διοικητικής δικαιοσύνης σε υποθέσεις που θέτουν σοβαρά νομικά ζητήματα. Προς το σκοπό αυτό, με την επίμαχη διάταξη, ο νομοθέτης προέκρινε, αντί του πλήρους αποκλεισμού του αναιρετικού ελέγχου σε συγκεκριμένες κατηγορίες υποθέσεων, το νομοθετικό περιορισμό, επί τη βάση ενός αντικειμενικού κριτηρίου, των λόγων παραδεκτού της αιτήσεως αναιρέσεως. Ενόψει δε του ότι βασικός σκοπός του Δικαστηρίου είναι η ενότητα της νομολογίας του και, γενικότερα, η ενότητα του δικαίου στο πεδίο της διοικητικής δικαιοσύνης, το ένδικο μέσο της αιτήσεως αναιρέσεως είναι παραδεκτό μόνον όταν ο αναιρεσείων τεκμηριώσει, με ειδικούς και συγκεκριμένους ισχυρισμούς που περιέχονται στο εισαγωγικό δικόγραφο, είτε ότι δεν υπάρχει νομολογία του ΣΕ σε καθένα από τα προς επίλυση αγόμενα ενώπιον του Δικαστηρίου νομικά ζητήματα, είτε ότι υπάρχει αντίθεση της αναιρεσιβαλλόμενης αποφάσεως προς την ήδη υπάρχουσα επί των νομικών αυτών ζητημάτων νομολογία του ΣτΕ ή άλλου ανωτάτου δικαστηρίου ή προς ανέκκλητη απόφαση διοικητικού δικαστηρίου. Ανακουφίζοντας το ΣτΕ από την υφιστάμενη οριακή για τη λειτουργία του κατάσταση υπερφόρτωσης, η οποία ναρκοθετεί το κράτος δικαίου και αποδυναμώνει την ουσιαστική πραγμάτωση των συνταγματικών δικαιωμάτων των πολιτών, αλλά και αποθαρρύνοντας την άσκηση αιτήσεων αναιρέσεως που δεν επιδιώκουν την επίλυση σοβαρών νομικών ζητημάτων αλλά έχουν ως αποκλειστικό ή κύριο σκοπό την καθυστέρηση εκπληρώσεως νόμιμων υποχρεώσεων από τους αναιρεσείοντες, η επίμαχη ρύθμιση, όπως εκτίθεται στη σχετική αιτιολογική έκθεση, αποβλέπει στην παροχή δυνατότητας στο ΣτΕ να ασκήσει αποτελεσματικά τις συνταγματικές του αρμοδιότητες ως ανωτάτου δικαστηρίου στις περιπτώσεις που κατ' εξοχήν επιβάλλεται, τυχόν δε σοβαρά ζητήματα τα οποία, ανεξάρτητα από τις ως άνω δικονομικές προϋποθέσεις παραδεκτού ενδείκνυται να αχθούν προς κρίση ενώπιόν του, μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο αιτήσεως αναιρέσεως υπέρ του νόμου κατά τις σχετικές διατάξεις, οι οποίες δεν θίγονται και εξακολουθούν να ισχύουν. Με το περιεχόμενο αυτό, η κρινόμενη διάταξη δεν αντίκειται στα άρθρα 20 παρ. 1 και 95 παρ. 1 περ. β' του Συντ. και στα άρθρα 6 και 13 της ΕΣΔΑ».

οικονομικό μας οπλοστάσιο ορισμένων νέων διαδικασιών επιτάχυνσης (διευρυμένες εν συμβουλίω διαδικασίες, πιλοτική δίκη αρχικά με το ν. 3659/2008 και στη συνέχεια με το ν. 3900/2010 κ.λπ.)²⁵.

Η έννοια της επιτάχυνσης έχει μπει δραστικά στη συζήτηση ιδίως μετά την απόφαση του ΕΔΔΑ Αθανασίου της 21.12.2010, που μας επισημαίνει και πάλι προβλήματα συστημικού χαρακτήρα, γεγονός που ομολογείται και από τον εθνικό μας νομοθέτη (σχετ. αιτιολογική έκθεση ν. 4055/2012 υπό άρ. 53), με ιδιαίτερη δε ένταση κατά τη μνημονιακή περίοδο (τα τελευταία νομοθετήματα τιτλοφορούνται ως μέτρα για επιτάχυνση διαδικασιών), όχι όμως ως συνιστώσα μιας ποιοτικής - αποτελεσματικής δικαιοσύνης (όπως τη βλέπει ακόμη το Συμβούλιο της Ευρώπης²⁶) αλλά ως ένας αυτοτελής στόχος και παράμετρος οικονομικής ανάπτυξης (όπως τη βλέπει η Ευρωπαϊκή Ένωση²⁷). Συμπιέζει, έτσι, σειρά δεικτών ποιότητας, όπως αυτοί καταγράφονται στην Check-list για την προώθηση της ποιότητας της δικαιοσύνης (ιδίως στις παρ. II και III), που υιοθέτησε τον Ιούλιο του 2008 η Commission euroréenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) και οδηγεί σε μια λογική διεκπεραίωσης, η οποία φαίνεται να λαμβάνεται ιδιαίτερος υπόψη κατά την επιθεώρηση των δικαστών, σε καταχρηστική εφαρμογή των εν συμβουλίω διαδικασιών, σε υπέρμετρη μεταφορά αρμοδιοτήτων σε μονομελείς συνθέσεις²⁸, στην ανάδειξη νέων ζητημάτων παραδεκτού και αλυσιτέλειας, προκαλώντας ευλόγως ανησυχία. Δεν είναι τυχαίο ότι τα τελευταία χρόνια, παρά την πληθώρα των νέων διαφορών που προκάλεσε η μνημονιακή νομοθεσία, διαπιστώνεται μία μείωση στην εισαγωγή νέων υποθέσεων στα διοικητικά δικαστήρια της τάξης άνω του 50%²⁹. Ταυτόχρονα, οι σημειακές οικονομικές παρεμβάσεις (όπως με το ν. 3894/2010 για τις στρατηγικές επενδύσεις, το ν. 3900/2010 για τις φορολογικές διαφορές, το ν. 3943/2011 για τη φορολογική διαιτησία, ή τον πρόσφατο ν. 4335/2015 για την ανάκαμψη και εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων και

²⁵ Προσφάτως δε και διαδικασιών κατάργησης εκκρεμών επί μακρόν δικών στο πεδίο της νομοθεσίας περί αλλοδαπών (άρ. 8 ν. 4198/2013).

²⁶ Βλ. ενδεικτικά ΕΔΔΑ, Gast and Popp κ. Γερμανίας, No. 29357/95, 25.2.2000, §75 «while Article 6 requires that judicial proceedings should be expeditious, it also lays emphasis on the more general principle of the proper administration of justice».

²⁷ Η οπτική αυτή αποτυπώνεται ανάγλυφα στο περίφημο Justice Scoreboard - πίνακα αποτελεσμάτων στον τομέα της δικαιοσύνης (Ανακοίνωση Επιτροπής της 27.3.2013, COM 2013, 160 τελικό), το οποίο χαρακτηρίστηκε από την αρμόδια Επίτροπο ως βασικό εργαλείο της οικονομικής στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο πίνακας αυτός επικεντρώνεται στις παραμέτρους των δικαστικών συστημάτων που συμβάλλουν στη βελτίωση του επιχειρηματικού και επενδυτικού κλίματος στην Ένωση, στηριζόμενο σε στατιστικά δεδομένα που διαμορφώνονται με βάση ό,τι εξάγεται από το δικαστικό σύστημα.

²⁸ Βλ. επιφυλάξεις για το θεσμό αυτό, σε Bertrand Seiller, Le juge unique, AJDA 22/2012, 1205.

²⁹ Βλ. Β. Ανδρουλάκη, Η επίκαιρη παροχή δικαστικής προστασίας στη διοικητική δικαιοσύνη: Μία συνεχής αναζήτηση, ΘΠΔΔ 2015, 1επ.

επιχειρήσεων επενδύσεων κ.λπ.) επιτείνουν την πολυπλοκότητα με στόχο ένα άμεσο αποτέλεσμα στους συγκεκριμένους τομείς δράσης.

2) Πέρα όμως από την πίεση λόγω όγκου υποθέσεων, το έργο του διοικητικού δικαστή διαφοροποιείται και ποιοτικά, προκαλώντας αστάθεια στη νομολογία, δευτερευόντως δε και επιπλέον διαφορές, καθώς ο έλεγχος που ασκεί καλύπτει ένα όλο και ευρύτερο φάσμα της διοικητικής δράσης, στεγάζοντας υπό υπερνομοθετικού αρχικά επιπέδου ρυθμίσεις τόσο την προσωρινή δικαστική προστασία, όσο και την αναγκαστική εκτέλεση, εκτείνεται και στις πράξεις και αργότερα και στις αιτιολογίες του κοινού νομοθέτη, διαφοροποιείται στην έντασή του, υιοθετεί νέες τεχνικές, προϋποθέτει μια όλο και πυκνότερη αναγωγή στο Σύνταγμα και σε αρχές που χρήζουν δικαστικών αξιολογήσεων και σταθμίσεων³⁰, διατρέχει περισσότερες έννομες τάξεις, στις οποίες προβάλλεται σε πρώτο πλάνο η έννοια του δικαιώματος και ζητήματα που αναδεικνύουν υποκειμενικά στοιχεία (υπαιτιότητα, διαθετικές έννοιες, προστατευόμενη εμπιστοσύνη κ.λπ.)³¹, υφιστάμενος έντονες επιρροές από το ενωσιακό δίκαιο που παράγεται μέσα από ένα ευρύ πια φάσμα δοτών αρμοδιοτήτων και τη νομολογία των ευρωπαϊκών δικαστηρίων, που απαιτούν έναν οργανωμένο και συνεπή διάλογο με τον εθνικό δικαστή. Σ' αυτό, άλλωστε, το ενωσιακό δίκαιο και τη νομολογία τόσο του ΕΔΔΑ όσο και του ΔΕΕ, καθώς και προς άλλους εξωγενείς παράγοντες, όπως πρόσφατα με τις δεσμεύσεις μας από τα μνημόνια (προβλέψεις Παραρτήματος V_1 ν. 4046/2012), πρέπει να προσαρμοστεί και ο έλληνας νομοθέτης, ο οποίος συνήθως πολλαπλασιάζει τα επίπεδα προστασίας, καθώς συχνά ανταποκρίνεται εκ των ενόντων και με μηχανιστικό τρόπο στη σχετική του υποχρέωση, επαυξάνοντας την ανάγκη εναρμόνισής τους από τον δικαστή, ενώ παράλληλα εισάγει νέα ένδικα βοηθήματα (όπως η αίτηση συμμόρφωσης με το ν. 3068/2002, η αίτηση αποζημίωσης για καθυστέρηση στην έκδοση δικαστικών αποφάσεων με το ν. 4055/2012, η προσφυγή κήρυξης της ακυρότητας μιας σύμβασης κατά το άρθρο 8 του ν. 3886/2010, η αίτηση επανάληψης της διαδικασίας μετά από απόφαση του ΕΔΔΑ κ.λπ.) τα οποία ωστόσο ακολουθούν την τυποποιημένη κατηγοροποίηση που χαρακτηρίζει το ελληνικό σύστημα (όπως με την ακυρωτική διαδικασία που κατά τη νομολογία εισάγει η διάταξη του άρθρου 8 του ν.

³⁰ Για τον απεγκλωβισμό του δικαστή από μία διαδικαστική πρόσληψη του Συντάγματος, το οποίο γίνεται πλέον αντιληπτό όχι μόνον ως νομικό κείμενο οργάνωσης των εξουσιών, αλλά και ως φορέας θεμελιωδών αρχών και αξιών που διέπουν την έννομη κοινωνική συμβίωση συνολικά, με δεσμευτικό ουσιαστικό κανονιστικό περιεχόμενο και ως εντολέας άσκησης κρατικών πολιτικών, βλ. Α. Μανιτάκη, Η ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου: απόπειρα πολιτικοποίησης του Συντάγματος δια της συνταγματοποίησης της πολιτικής, ΤοΣ 1/2008, 3επ., Τον ίδιο, Η ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου, εκδ. Σάκκουλα, 2008, 85επ., 99, Τον ίδιο, Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας, Ι, 1994, 171επ., 203επ.

³¹ P. Delvolvé, Recours pour excès de pouvoir et droits subjectifs, Mélanges en l'honneur de J.P. Costa, La conscience des droits, Dalloz 2011, 219.

3886/2010, αναθέτοντας την εκδίκαση της αγωγής περί αδικαιολογήτου πλουτισμού στο αρμόδιο κατά τις γενικές διατάξεις δικαστήριο).

Γ. Όπως θα έπρεπε να είναι αναμενόμενο, οι εξελίξεις αυτές:

1) Όξυναν τα αρνητικά χαρακτηριστικά που περιγράψαμε. Η μεταφορά υποθέσεων με το γνωστό παραδοσιακό μηχανισμό (της ειδικής μνείας) ανατροφοδοτεί την πολυνομία και τη διάσπαση των διαφορών και πολλαπλασιάζει τις καθυστερήσεις, επιτείνοντας την ανασφάλεια δικαίου, μετά και την ερμηνεία των συνταγματικών προβλέψεων από την προαναφερθείσα ΣτΕ Ολ. 3919/2010 για την ΕΕΤΤ. Τα λεγόμενα «φίλτρα» στα ένδικα μέσα, εντείνουν τον προβληματισμό ως προς την έλλειψη ενός αποτελεσματικού μηχανισμού συγκέντρωσης και μιας ομοιόμορφης ερμηνείας κανόνων που εν μέρει προσπαθεί να καλύψει η πιλοτική δίκη και η αναίρεση/έφεση υπέρ του νόμου, όταν μάλιστα η ερμηνεία αυτή διαμορφώνεται σε μεγάλο βαθμό από μονομελείς συνθέσεις. Ταυτόχρονα, η ανασφάλεια οξύνθηκε και λόγω της εργαλειακής προσέγγισης του νομοθέτη την οποία είδαμε κατά την πρόσφατη μνημονιακή περίοδο, με σημειακές συχνά δικονομικές παρεμβάσεις που εισάγουν ρωγμές στο σύστημα και μία προχειρότητα και βιασύνη στις νομοθετικές επιλογές³², βιασύνη η οποία εκδηλώθηκε και με την υιοθέτηση, χωρίς ιδιαίτερη συζήτηση, λύσεων (όπως οι παρεμβάσεις στο άρθρο 79 ΚΔΔ και στη συνέχεια στο άρθρο 50 του π.δ. 18/1989) που, σε πολύ ηπιότερη μορφή, είχαν προκαλέσει έντονες θεωρητικές αντιπαραθέσεις (με αφορμή την ΣτΕ Ολ. 530/2003). Η έλλειψη επαρκούς επεξεργασίας χαρακτηρίζει όμως και τις προτάσεις που προβάλλονται το τελευταίο διάστημα, όπως με τη γενίκευση της ενδικοφανούς διαδικασίας³³, με τη δημιουργία δηλαδή μιας άλλης υγιούς δημόσιας διοίκησης παράλληλα προς μία ασθενή την οποία βιώνουμε, ή με τη μεταφορά του τεκμηρίου αρμοδιότητας στα διοικητικά εφετεία, σκέψη που εκκινεί και πάλι από την ανάγκη αποσυμφόρησης του Συμβουλίου της Επικρατείας και ουδόλως εξυπηρετεί τη λειτουργικότητα του συστήματος. Και, όπως συνήθως συμβαίνει, διαπιστώνεται έλλειψη παρακολούθησης της εφαρμογής και των συνεπειών των νέων μέτρων, όπως, για παράδειγμα, με την εντυπωσιακή μείωση των υποθέσεων τριμελούς σύνθεσης και, κατά συνέπεια, του βάρους που επωμίζονται οι πέραν των 100 σήμερα πρόεδροι πρωτοδικών, στο βαθμό που οι δικαστές τους (συνήθως 3 έως 5 ανά τμήμα) εξαντλούν την ετήσια χρέωσή τους με τα

³² Βλ. Ι. Συμεωνίδη, Συμβολή στη συζήτηση για μια νέα αρχιτεκτονική στη διοικητική δικαιοσύνη, ΔιΔικ 1/2013, 1επ., ιδίως σ. 12-13.

³³ Μια στοχευμένη, αντίθετα, οργάνωση ενδικοφανούς διαδικασίας, θα ήταν ιδιαίτερα χρήσιμη σε πεδία όπου υπάρχει ανάγκη άμεσης προστασίας ευαίσθητων δικαιωμάτων και ελέγχου σεβασμού υπερεθνικών κανόνων δικαίου, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τις διαφορές από το δίκαιο των αλλοδαπών.

μονομελή πια δικαστήρια ή με την αδυναμία αξιοποίησης των εν συμβουλίω διαδικασιών, η οποία προβλέπεται μεν αλλά δεν οργανώνεται, ιδίως από τα διοικητικά εφετεία, σε επίκαιρο χρόνο, καθώς ουδείς ασχολείται με την υπόθεση κατά το χρόνο της εισαγωγής της στο δικαστήριο, αλλά μόλις αυτή χρεώνεται σε τμήμα, δηλ. τρεις περίπου μήνες πριν την ορισθείσα πρώτη δικάσιμο κ.ο.κ.

2) Οδήγησαν σε μία δραστική μεταβολή του δικονομικού ισοζυγίου ως προς τους σκοπούς της διοικητικής δίκης, υπέρ της προστασίας των δικαιωμάτων και συμφερόντων των πολιτών και τον ακυρωτικό έλεγχο, ο οποίος είχε ήδη απομακρυνθεί από τις δογματικές του βάσεις³⁴, σε μία νέα φάση αναζητήσεων και προσαρμογών. Ο ακυρωτικός δικαστής προσπαθεί να αντιμετωπίσει σε αφηρημένο επίπεδο (ελέγχου συνταγματικότητας διατάξεων του κοινού νομοθέτη) έννοιες που έχουν μία υποκειμενική διάσταση. Υιοθετεί μία συρρίκνωση του ελέγχου νομιμότητας που ασκούσε, με περιορισμούς στο έννομο συμφέρον, το μη αυτεπάγγελτο έλεγχο και την υπέρβαση των τυπικών πλημμελειών, την εισαγωγή τεκμηρίου συνομολόγησης για την πραγματική βάση των ισχυρισμών του αιτούντος, τους περιορισμούς στην αναδρομική ανατροπή μιας παράνομης πράξης κ.λπ. Καλείται να επιβεβαιώσει την επάρκεια του ενδίκου βοηθήματος της αιτήσεως ακυρώσεως, μεταφέροντας τις αδυναμίες του ακυρωτικού ελέγχου στη Διοίκηση (ΣτΕ Ολ. 189/2007 για τις πειθαρχικές ποινές σε δικηγόρους και ΣτΕ Ολ. 3319/2010 για τα πρόστιμα της ΑΔΑΕ). Στρέφει το ενδιαφέρον του από την προσβαλλόμενη πράξη, στην αμφισβητούμενη έννομη σχέση (αυτό επιβεβαιώνεται και με την πρόσφατη παρέμβαση του ν. 4274/2014 που φέρνει πιο κοντά ακυρωτικό και ουσιαστικό έλεγχο). Σύμφωνα με την ΣτΕ Ολ. 4741/2014, η δικονομία του Συμβουλίου της Επικρατείας «ερρυθμιζέτο παγίως με ειδικά νομοθετήματα, περιορισμένης εκτάσεως, συμπληρωνόταν δε με παραδοχές μιάς ευέλικτης νομολογίας» ενώ κατά την ΣτΕ Ολ. 4003/2014 «κοινό τόπο των ρυθμίσεων αυτών [του ν. 4274/2014] αποτελεί η νομοθετική επιδίωξη για διεύρυνση των εξουσιών του ακυρωτικού δικαστή». Οι ρυθμίσεις μάλιστα αυτές, κατά την ίδια νομολογία, αποδίδουν, σε επίπεδο νόμου, δυνατότητες που έχει το Δικαστήριο, κατ' ορθή ερμηνεία, απευθείας από το Σύνταγμα (άρ. 95 παρ. 1 περ. α'). Από τα παραπάνω καθίσταται προφανές ότι η αίτηση ακυρώσεως δεν μπορεί πια να εμφανίζεται στο Σύνταγμα ως (συγκεκριμένη) μορφή μιας ελάχιστης κατοχυρωμένης δικαστικής προστασίας κατά της Διοίκησης³⁵.

³⁴ Ι. Σαρμάς, Η κρίση της αιτήσεως ακυρώσεως, Δίκη 21/1990, 614επ., Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Εμβάθυνση δημοσίου δικαίου, 2005, 238.

³⁵ Η κλασική αυτή αντίληψη περί επικουρικότητας του ενδίκου βοηθήματος της αιτήσεως ακυρώσεως, έχει αμφισβητηθεί έντονα στη θεωρία (βλ. αντί άλλων Π. Παυλόπουλο, Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως, 1982, 273, Δ. Κόρσο, Εισηγήσεις διοικητικού δικονομικού δικαίου, τόμος Β', 1984, 106).

3) Επέφεραν μία σημαντική μεταβολή στο ρόλο και τη φυσιογνωμία ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας, σε σχέση με εκείνο που είχε υπόψη του ο συνταγματικός νομοθέτης του 1975. Από δικαστήριο που σωρεύει ταυτόχρονα πρωτοβάθμιο, δευτεροβάθμιο και αναιρετικό έλεγχο, διατηρώντας μια μη ανταποκρινόμενη πλέον στα πράγματα γενική ακυρωτική αρμοδιότητα, αναλαμβάνει ένα ρόλο άμεσης επίλυσης γενικότερων νομικών (συνταγματικών) ζητημάτων, διαλόγου με τα ευρωπαϊκά fora και ενοποίησης της νομολογίας. Το δικαστήριο, μετά και το θεσμό της πρότυπης δίκης που εισήγαγε ο ν. 3900/2010, φαίνεται να μεταλλάσσεται, μέσα από μια διαφορετική προσέγγιση των αναθεωρημένων διατάξεων του Συντάγματος (άρθρο 94 παρ. 1 σε συνδυασμό με το άρθρο 95 παρ. 1 περ. γ'), σε δικαστήριο του κοινού δικαίου των διοικητικών διαφορών, αρκεί αυτές να εμφανίζουν ένα «γενικότερο ενδιαφέρον» ιδίως όταν θέτουν ζήτημα αντισυνταγματικότητας ή αντισυμβατικότητας διάταξης τυπικού νόμου. Σύμφωνα με τον τότε πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας Π. Πικραμμένο³⁶, «συνέπειες αυτής της ρυθμίσεως, που όμως δεν είχαμε τότε άμεσα συνειδητοποιήσει, είναι η συρρίκνωση του διάχυτου ελέγχου της συνταγματικότητας και η ενίσχυση της θέσεως του Συμβουλίου της Επικρατείας ως του αρμοδίου δικαστηρίου για την επίλυση των συνταγματικών ζητημάτων». Αξίζει να προσεχθεί το γεγονός ότι στην απόφαση ΣτΕ Ολ. 4741/2014³⁷, το Δικαστήριο δικάζει, στο πλαίσιο της διαδικασίας της πρότυπης δίκης, μία αγωγή αποζημίωσης του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, δηλ. μια από τη φύση της διοικητική διαφορά ουσίας, με εφαρμογή διατάξεων του ΚΔΔ (άρ. 115 για την ομοδικία) και αναλογική εφαρμογή διατάξεων του π.δ. 18/1989 (άρ. 50). Εξάλλου, το Συμβούλιο της Επικρατείας, δεν κρατεί πια μόνον ακυρωτικές υποθέσεις των διοικητικών εφετείων καθ' ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 34 παρ. 1 του ν. 1968/1991, αλλά, επικαλούμενο την αρχή της οικονομίας της δίκης³⁸, και ουσιαστικές διαφορές, παρά την κατανομή στην οποία έχει προβεί ο ίδιος ο συνταγματικός νομοθέτης, εφόσον πρόκειται για διαφορές παρακολουθηματικές της κύριας που είναι ακυρωτική³⁹. Περαιτέρω, με την ΣτΕ 329/2012, η οποία αφορούσε προσφυγή του Γενικού

³⁶ Π. Πικραμμένος, Η επιρροή της κρίσεως στον θεσμό του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΘΠΔΔ 12/2012, 1049επ., 1052.

³⁷ Βλ. και ΣτΕ Ολ. 2287, 2288/2015.

³⁸ Με την παλαιότερη ΣτΕ 796/2009, το Δικαστήριο κρατεί ουσιαστική διαφορά (επιστροφή επιδότησης) ως παρακολουθηματική της κύριας που είναι ακυρωτική (ανάκληση υπαγωγής στο ν. 1892/1990), με την αιτιολογία, πάντως, ότι ούτε ο δικαστής πλήρους δικαιοδοσίας μπορεί να προβεί σε μεταρρύθμιση διοικητικής πράξης εφόσον αυτή εκδίδεται κατά διακριτική ευχέρεια.

³⁹ ΣτΕ Ολ. 668/2012 σκ. 20 «το Δικαστήριο κρατεί την υπόθεση και κατά το μέρος που αφορά τις ατομικές αυτές πράξεις [περιοχής αποδοχών] για λόγους οικονομίας της δίκης, ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι από την αμφισβήτηση της νομιμότητας των πράξεων αυτών γεννάται διοικητική διαφορά ουσίας ως προς τις αποδοχές προσωπικού του Δημοσίου και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου». Σχετ. ΣτΕ Ολ. 4204/2012 κ.ά.

Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά απόφασης του Κεντρικού Πειθαρχικού Συμβουλίου Ιατρών του ΕΣΥ και παράλληλα προσφυγή από τον ενδιαφερόμενο γιατρό κατά της αυτής απόφασης, η εκδίκαση της οποίας υπάγεται, καταρχήν, στην αρμοδιότητα του Διοικητικού Εφετείου, το Δικαστήριο έκρινε ότι, σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της δίκης, η υπόθεση επιβάλλεται να κριθεί από ένα και το αυτό Δικαστήριο, προχωρώντας στη σκέψη ότι, σύμφωνα και με την αρχή του φυσικού δικαστή (άρθρο 8 παρ. 1 του Συντάγματος) που επιβάλλει τον καθορισμό του αρμοδίου εκάστοτε δικαστηρίου, κατά γενικές και αφηρημένες κατηγορίες, ασυνδέτως προς τις δικαζόμενες υποθέσεις ή τα πρόσωπα των διαδίκων, σε περίπτωση που μια υπόθεση οδηγείται σε διάσπαση, με παράλληλη εκδίκασή της από δύο διαφορετικά δικαστήρια, ένα ανώτερο και ένα κατώτερο, τότε θα πρέπει η διαφορά να εκδικασθεί ενιαία από το ανώτερο δικαστήριο.

Παράλληλα, όμως, παρατηρείται και μια σημαντική διαφοροποίηση στον τρόπο με τον οποίο το Συμβούλιο της Επικρατείας ασκεί τον έλεγχο συνταγματικότητας, ο οποίος πια μπορεί να είναι όχι μόνον συγκεντρωτικός αλλά και αφηρημένος, προσκτώντας ενίοτε και οιοσεί ακυρωτικό χαρακτήρα. Τούτο μπορεί να εντοπιστεί σε μια ήδη διαμορφωθείσα νομολογία αναφορικά με την προσβολή κάποιων γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου, όπως η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, μέσω μιας αντικειμενικής προσέγγισης των νομοθετικών διατάξεων πέρα από υποκειμενικές αναζητήσεις⁴⁰, ή κατά τη θεμελίωση της αντισυνταγματικότητας σε «ενδεχόμενες» συνέπειες του νόμου⁴¹, καθώς και σε περιπτώσεις όπου ελέγχονται νομοθετικές ρυθμίσεις συγκεκριμένης και άμεσης εφαρμογής⁴². Εκδηλώθηκε όμως πιο καθαρά στις αποφάσεις που έκριναν νομοθετικά μέτρα της μνημονιακής περιόδου, όπου το Δικαστήριο, κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητάς τους, ήδη από την αρχική απόφαση ΣτΕ Ολ. 668/2012, δεν περιορίστηκε σε μια σημειακή εξέταση του συγκεκριμένου κάθε φορά μέτρου που αμφισβητούνταν αλλά έλαβε υπόψη του, για να εκτιμήσει το επιδιώξιμο αποτέλεσμα ή το μέγεθος της προσβολής, το συνολικό πακέτο των μέτρων⁴³. Το ίδιο συνέβη και με την ΣτΕ Ολ. 1900/2014, με την οποία, υπό την αρχή της αναλογικότητας, ερευνάται το σύνολο των περιπτώσεων πειθαρχικών παραπτωμάτων που οδηγούν σε αυτοδίκαιη αργία (από την παράβαση ποινικού νόμου έως τη μη τήρηση του ωραρίου), όταν η

⁴⁰ Βλ. ΣτΕ 1702/2005 και την αντίστοιχη, πλην σε άλλη βάση στηριχθείσα, επί του ίδιου θέματος, ΕΔΔΑ, 19.6.2008, Ιχτιγιάρογλου κ. Ελλάδας.

⁴¹ ΣτΕ Ολ. 2863/2003, 1053/2002.

⁴² Βλ. Κ. Γιαννακόπουλο, Ο διάχυτος και παρεμπόδιων δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων στην Ελλάδα υπό το πρίσμα του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, ΕφημΔΔ 6/2009, 825, ιδίως σ. 845.

⁴³ Βλ. σχετ. Π. Μαντζούφα, Οικονομική κρίση και Σύνταγμα, εκδ. Σάκκουλα, 2014, 140επ., ιδίως σ. 147.

υπόθεση αφορά παραπομπή για έναν μόνο λόγο, κρίνοντας έτσι συνολικά τη ρύθμιση. Με την πιο πρόσφατη δε νομολογία του (ΣτΕ Ολ. 4741/2014), το Δικαστήριο, υπερβαίνοντας το αντικείμενο της δίκης, περιορίζει χρονικά τις συνέπειες της κρίσης περί αντισυνταγματικότητας και πέρα από τα διάδικα μέρη, κάτι που το είδαμε και με την απόφαση ΣτΕ Ολ. 4003/2014 και την υποχρέωση της Διοίκησης να προβεί σε αναπροσαρμογή της αντικειμενικής αξίας των ακινήτων, κατά τους ορισμούς βεβαίως εκεί του κοινού νομοθέτη, επιφέροντας ένα γενικευμένο αποτέλεσμα που υπερβαίνει την ακύρωση μιας παράλειψης καθ' ό μέρος αφορά τους αιτούντες. Οι μεταβολές αυτές είναι προφανές νομίζω ότι πρέπει να αποτυπωθούν με σαφήνεια στο Σύνταγμα.

Δ. Το ισχύον συνταγματικό πλαίσιο διατηρεί και μάλιστα οξυμένα τα μειονεκτήματα του συστήματος που αναφέραμε, διαιωνίζοντας τις δυσλειτουργίες του. Ταυτόχρονα φαίνεται παρωχημένο, καθώς εγκλωβίζει νομοθέτη και δικαστή και οδηγεί τον τελευταίο σε υπερβάσεις, χωρίς να καταγράφει τις τελευταίες εξελίξεις κυρίως αναφορικά με το ρόλο του Συμβουλίου της Επικρατείας, εξελίξεις που θα πρέπει βεβαίως να συνοδεύονται - υποστηριχθούν και από συγκεκριμένες νομοθετικές παρεμβάσεις. Πρέπει να γίνει κατανοητό, ότι η λειτουργικότητα ενός συστήματος δεν μετριέται μόνον με όρους επιτάχυνσης. Εάν πρέπει να καταθέσει κανείς περισσότερα ένδικα βοηθήματα και να παρασταθεί σε περισσότερα δικαστήρια για ένα και το αυτό βιοτικό συμβάν, απλά και μόνον διότι έτσι είναι δομημένο το σύστημα απονομής της διοικητικής δικαιοσύνης, η επιβάρυνσή του αυτή δεν θεραπεύεται από το σύντομο ενδεχομένως χρόνο που θα χρειαστεί για να εκδοθούν οι, έστω μη αντιφατικές μεταξύ τους, περισσότερες δικαστικές αποφάσεις. Ένα λειτουργικό σύστημα είναι ωστόσο δεδομένο ότι θα συντομεύσει τους δικαστικούς χρόνους, χωρίς να χρειάζεται να προσθέτουμε διαρκώς νέα φίλτρα στην πρόσβαση στη δικαιοσύνη. Πρόκειται για εγχείρημα προφανώς πιο δύσκολο και με μακροπρόθεσμη στόχευση.

Με βάση τις επισημάνσεις που προηγήθηκαν, θεωρούμε ότι βασικές επιλογές ενός αναθεωρημένου θεσμικού πλαισίου πρέπει να είναι οι ακόλουθες:

1. Η μεταφορά του τεκμηρίου της ακυρωτικής αρμοδιότητας υπέρ των ΤΔΔ χωρίς αναφορά στη διευρυμένη έννοια της διαφοράς ουσίας. Το ζήτημα, όπως ελπίζω να έχει γίνει αντιληπτό, δεν είναι ποσοτικό, για να υποστηρίξει κανείς ότι στην πράξη έχουν μεταφερθεί με σειρά διατάξεων οι περισσότερες ακυρωτικές διαφορές. Πρωταγωνιστής μιας τέτοιας μεταφοράς πρέπει να καταστεί ο πρωτοβάθμιος δικαστής. Άλλωστε, δεν είναι αυτός που μπορεί, υπό μονομελή μάλιστα σύνθεση, να ελέγξει παρεμπιπτόντως, μέσω μιας αγωγής ή μιας

ανακοπής οποιαδήποτε ακυρωτική διαφορά; Μία υπόθεση ήσσονος σημασίας που απασχολεί και πάλι τη μονομελή σύνθεση ενός διοικητικού πρωτοδικείου, δεν άγεται άραγε ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, μέσω της διαδικασίας του ν. 3900/2010, όταν παρουσιάζει ένα σημαντικό ζήτημα; Στην Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργών, όπου οι νέοι δικαστές εκπαιδεύονται σε όλα τα αντικείμενα, δεν παράγεται μία υπεραξία η οποία δεν βρίσκει σήμερα το αντίκρουσμά της στη συνέχεια;

Η μεταφορά όμως αυτή, απαιτεί νομοθετική υποστήριξη προκειμένου να λειτουργήσει με επιτυχία. Στην κατεύθυνση αυτή, θεμελιώδης μεταρρύθμιση στο σύστημά μας θα αποτελούσε η δημιουργία μεγάλων πρωτοβάθμιων δικαστηρίων, ενδεχομένως ένα σε κάθε Περιφέρεια, με παραμονή ενός υπαλλήλου για παραλαβή ενδίκων βοηθημάτων και λοιπών στοιχείων στα υπό κατάργηση περιφερειακά δικαστήρια ή και σε περισσότερα νέα σημεία της χώρας και οργάνωση με ευθύνη του της συμμετοχής στη δίκη (σε ειδικές δικασίμους και αίθουσες) με τηλεσυνεδρίαση⁴⁴. Πρόκειται για μία πολιτική που απαιτεί για να υλοποιηθεί βάθος χρόνου και δοκιμάζεται ήδη με επιτυχία σε πέντε κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁴⁵. Στα πρωτοβάθμια αυτά διοικητικά δικαστήρια, όπως άλλωστε και στα δευτεροβάθμια (που σήμερα μόνον κατ' όνομα μπορούν να χαρακτηριστούν έτσι), θα λειτουργούν πολλά τμήματα, τμήματα με περισσότερους από ό,τι σήμερα δικαστές (αντί 3 - 5 θα μπορούσε ένα τμήμα να αποτελείται από 6 - 8 δικαστές), τμήματα με ειδικά αντικείμενα, αλλά και μείζονες συνθέσεις. Θα διασφαλιστεί έτσι η αναγκαία παρουσία και συλλογικότητα στο δικαστήριο, χωρίς τα προβλήματα που δημιουργούν οι διαδοχικές σήμερα μεταθέσεις, η ευρύτερη επικοινωνία και ανταλλαγή απόψεων και η εξειδίκευση των δικαστών, σε ένα περιβάλλον με εξοικονόμηση δυνάμεων, πλήρως εξοπλισμένο και γραμματειακά στελεχωμένο⁴⁶, ο περιορισμός αυτών που

⁴⁴ Ο Χρ. Γεραρής (Αποτελεσματική διοικητική δικαιοσύνη: βήματα ή άλματα, ΕφημΔΔ 1/2015, 6επ., ιδίως σ.10), αφού επισημαίνει ότι για τη δημιουργία ορισμένων νέων διοικητικών πρωτοδικείων σημαντικό ρόλο διαδραμάτισαν οι πιέσεις των τοπικών δικηγορικών συλλόγων αλλά και η καταγωγή του εκάστοτε Υπουργού Δικαιοσύνης, προτείνει την εφαρμογή ενός σχεδίου «Καλλικράτη» και στη διοικητική δικαιοσύνη, με τη δημιουργία 10 κεντρικών και 20 περιφερειακών πρωτοδικείων, με κριτήριο τη συγκοινωνιακή εξυπηρέτηση και δευτερευόντως το φόρτο εργασίας. Θα μπορούσε η πρόταση αυτή να αποτελέσει μία ενδιάμεση ή προσωρινή λύση, μέχρι την ολοκλήρωση της αναγκαίας τεχνολογικής υποδομής για την υποστήριξη του νέου δικαστικού χάρτη.

⁴⁵ Βλ. τις αναθεωρημένες κατευθυντήριες οδηγίες για τη δημιουργία δικαστικών χαρτών που υιοθέτησε η CEPEJ στις 6.12.2013, κείμενο μεταφρασμένο στον τόμο «Οργάνωση και αποτελεσματικότητα της δικαιοσύνης. Η ευρωπαϊκή εμπειρία» υπό την επιμ. Μ. Πικραμένου, εκδ. Νομική βιβλιοθήκη, 2015, 37επ. και στηρίζεται σε συγκριτική μελέτη που έκανε το έτος 2012 η Science Po Strasbourg Consulting και αναφέρεται στις χώρες Κροατία, Δανία, Γαλλία, Κάτω Χώρες και Πορτογαλία.

⁴⁶ Έχουμε ήδη αναφερθεί θετικά (Ι. Συμεωνίδης, ΕφημΔΔ 4/2010, 521) για την εισαγωγή και στη χώρα μας του θεσμού των βοηθών δικαστών (πτυχιούχων νομικής που προσλαμβάνονται επί διετή θητεία), μετά τα θεαματικά αποτελέσματα που είχε στη Γαλλία (άρ. L227-1 του Κώδικα Διοικητικής Δικαιοσύνης) όπου χρονολογείται από το

θα ασχολούνται με ζητήματα διοίκησης και η δυνατότητα διαμόρφωσης ομοιόμορφης νομολογίας στο πλαίσιο τουλάχιστον του αυτού δικαστηρίου και εξαγωγής σταθερών νομολογιακών πορισμάτων. Παράλληλα, οι νέοι πάρεδροι θα μπορούσαν να διανύουν μια μεγαλύτερη δοκιμαστική περίοδο (ενδεχομένως μία τριετία), η προαγωγική δε εξέλιξη θα πρέπει να είναι περιορισμένη, οι δικαστές να παραμένουν κυρίως στους παραγωγικούς βαθμούς⁴⁷, να γίνεται με βάση αυστηρά αξιολογικά κριτήρια και στο πλαίσιο μια διευρυμένης κλίμακας βαθμολόγησης. Τέλος, τα νέα μεγάλα δικαστήρια απαιτούν ιδιαίτερες ικανότητες διοίκησης και επιβάλλουν την εισαγωγή κατάλληλου θεσμικού πλαισίου για τη λειτουργία και τον έλεγχο των προϊσταμένων, με την αποσαφήνιση κριτηρίων και την αξιολόγηση της συμπεριφοράς, της ικανότητας συνεργασίας και εμπέδωσης συλλογικού πνεύματος, της εξωστρέφειας σε επιστημονικό και υπηρεσιακό επίπεδο και, φυσικά, της αποδοτικότητάς τους σε σχέση ιδίως με την ισοκατανομή των υποθέσεων μεταξύ των δικαστών, μέσω μιας αντικειμενικοποιημένης διαδικασίας ώστε να διασφαλίζεται και η εγγύηση του άρθρου 8 του Συντ., και την επίτευξη των προκαθορισμένων στόχων.

2. Η διατήρηση από το Συμβούλιο της Επικρατείας, σε πρώτο βαθμό, της εκδίκασης ορισμένων και μόνον διοικητικών διαφορών, οι οποίες θα ορίζονται με απόφαση της διοικητικής του Ολομέλειας⁴⁸, ώστε να αποφευχθούν οι διαπιστωθείσες στο παρελθόν αντιπαραθέσεις με τη νομοθετική εξουσία. Αυτό θα έχει και ως αποτέλεσμα να μην απαιτείται πλέον η πρόβλεψη στο Σύνταγμα άλλων περιπτώσεων αρμοδιότητάς του (άρ. 18 παρ. 5, 103 παρ. 4) ή να χρειάζεται να γίνει σχετική διόρθωση με απάλειψη μη αναγκαίων παραπομπών σε ένα Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο (άρ. 65 παρ. 6). Επίσης, στο πλαίσιο της όλο και πιο έντονης συζήτησης για μια ήπια συμπλήρωση του υφιστάμενου συστήματος ελέγχου αντισυνταγματικότητας με κύριο στόχο τη θεραπεία του ανεπίκαιρου χαρακτήρα του και των αρνητικών συνεπειών που το στοιχείο αυτό επιφέρει⁴⁹, η κατοχύρωση και οργάνωση της

2002 (νόμος 2002-1138). Βλ. σχετ. και Ε. Πρεβεδούρου, Οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις του συστήματος της γαλλικής διοικητικής δικαιοσύνης. Σύγκριση με τις τροποποιήσεις του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, ΔτΑ 42/2009, 443επ.

⁴⁷ Βλ Β. Ανδρουλάκη, ΘΠΔΔ 2015, 1επ. για τις εντυπωσιακές διαφορές των υπηρετούντων στον πρώτο βαθμό δικαστών στη χώρα μας (59%) σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες (85,6% στην Αυστρία, 70,6 στη Γαλλία, 74,9% στη Γερμανία και 77,7% στην Ιταλία).

⁴⁸ Μέσα από την ευέλικτη αυτή διαδικασία θα είναι εφικτή, σε αφηρημένο πλέον επίπεδο, και η από κοινού εκδίκαση από το Δικαστήριο τυχόν συναφών με τις όποιες διακρατηθείσες υποθέσεις, τις οποίες υπό το ισχύον δικονομικό καθεστώς τα κατώτερα δικαστήρια δεν μπορούν να παραπέμψουν.

⁴⁹ Συνήθης πρόταση είναι η επαναφορά ενός περιορισμένου προληπτικού ελέγχου των νόμων από το Συμβούλιο της Επικρατείας, συνδεδεμένου με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο (σχετ. Α. Καϊδατζής, Προληπτικός έλεγχος των νόμων από το Συμβούλιο της Επικρατείας με πρωτοβουλία της Βουλής. Μια ήπια πρόταση αναθεώρησης, ΕΔΔΔ 2013, 856επ. με αναφορά σε ανάλογες προτάσεις που είχαν κατά καιρούς υποστηριχθεί και πλέον πρόφρατα από τους Φ. Αρναούτογλου και Χρ. Γεραρή). Θα μπορούσε κανείς να περιορίσει έναν τέτοιο προληπτικό έλεγχο εντός της

διαδικασίας του ιδιαίτερα χρήσιμου θεσμού της πρότυπης δίκης του ν. 3900/2010, στο βαθμό που, ανεξαρτήτως των όποιων ενστάσεων προβλήθηκαν αναφορικά με τη συρρίκνωση του διάχυτου ελέγχου, θα συνιστά, όπως τουλάχιστον οργανώνεται σήμερα στο νόμο, περιορισμό στη γενική πλέον αρμοδιότητα των ΤΔΔ⁵⁰. Εκ των υστέρων άλλωστε νομιμοποίηση νομοθετικών ρυθμίσεων είχαμε και στην αναθεώρηση του 2001, με τους περιορισμούς που είχε ήδη θεσπίσει ο κοινός νομοθέτης στην άσκηση της αιτήσεως αναίρεσεως το πρώτον με το ν. 2298/1995⁵¹. Στην περίπτωση μιας τέτοιας διαδικασίας συγκέντρωσης του ελέγχου, θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο να προβλεφθεί, κάτι που βεβαίως διαπιστώνεται στην πράξη, ότι ο ασκούμενος έλεγχος συνταγματικότητας μπορεί να έχει και στοιχεία αφηρημένου, με την έννοια ότι ο δικαστής θα μπορεί να ελέγξει όλες τις παραμέτρους της επίμαχης διάταξης. Ενόψει δε της μεταφοράς του τεκμηρίου της ακυρωτικής αρμοδιότητας στα ΤΔΔ και δη στα διοικητικά πρωτοδικεία, ο δεύτερος βαθμός θα πρέπει να περάσει στα διοικητικά εφετεία, στα οποία ο αριθμός των υπηρετούντων δικαστών θα βαίνει μειούμενος. Αντίθετα, ενισχυμένος θα είναι ο αναίρετικός ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας, ο ενοποιητικός της νομολογίας, που θα καλύπτει το σύνολο πια (ελλείψει αναφοράς στο Σύνταγμα σε διαφορές ουσίας) των τελεσίδικων αποφάσεων των ΤΔΔ⁵². Ταυτόχρονα, το Δικαστήριο αυτό, αποφορτιμένο από υποθέσεις ήσσονος σημασίας τις οποίες ο κοινός νομοθέτης δεν μερίμνησε να του αποσπάσει στο πλαίσιο του τεκμηρίου της ακυρωτικής του αρμοδιότητας, θα μπορεί να ανασυντάξει τις δυνάμεις του και να αναπτύξει με επιτυχία τις απαραίτητες εκείνες δράσεις που χαρακτηρίζουν ένα Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, σε μια λογική εξωστρέφειας και επικοινωνίας, τόσο με το αρμόδιο Υπουργείο και τη Γενική Επιτροπεία για τη χάραξη στρατηγικών κατευθύνσεων στη διοικητική δικαιοσύνη, όσο και με τη διοίκηση και το νομοθέτη, μέσα και από τη λειτουργία ενός μόνιμου «παρατηρητηρίου» που θα παρακολουθεί τις εξελίξεις και θα συμβουλεύει σε

κοινοβουλευτικής διαδικασίας, οργανώνοντας κατάλληλα μία ελέγξιμη, κατά την έκδοση και δημοσίευση των νόμων από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (άρ. 42 Συντ.), ενεργή συμμετοχή της Κεντρικής Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής ή της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής, μετά την αναγκαία προς τούτο αναβάθμισή τους, επί των επιφυλάξεων των οποίων θα επιλαμβάνονταν άμεσα και με πληρότητα [ουσιαστική και τυπική αντισυνταγματικότητα] το ΑΕΔ.

⁵⁰ Βλ. σχετική ανάπτυξη σε Ι. Συμεωνίδη, ΕφημΔΔ 3/2011, 8-9.

⁵¹ Κατά το πρακτικό διοικητικής Ολομ. ΣΕ 6/2000 «ως αναίρετικό δικαστήριο το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει κατά το Σύντ. αποστολή να εξασφαλίζει, κυρίως την ενότητα της νομολογίας επί των διοικητικών διαφορών ουσίας. Τούτο επιτυγχάνεται καλύτερα, όταν παρέχεται στον κοινό νομοθέτη η ευχέρεια να περιορίζει το εύρος του αναίρετικού ελέγχου».

⁵² Βλ. Π. Δαγτόγλου, σ. 131, §158 για την ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 95 παρ. 3 του Συντ. ως είχε πριν την αναθεώρηση του 2001 και, ειδικότερα, ως προς τη φράση «την εις τελευταίον βαθμόν αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας».

επίκαιρο χρόνο⁵³, αλλά, φυσικά, και με τα ευρωπαϊκά δικαστικά δίκτυα και λοιπά διεθνή fora. Η κατά τα ανωτέρω αναβάθμιση του πρώτου βαθμού και η εκ των πραγμάτων περαιτέρω διόγκωση του αναιρετικού ρόλου του Συμβουλίου της Επικρατείας, νομίζω ότι θέτει επιτακτικά την ανάγκη αναθεώρησης και της διάταξης του άρθρου 88 παρ. 6 του Συντ. για την προαγωγή σ' αυτό δικαστών των ΤΔΔ, στην κατεύθυνση μιας πιο έντονης κινητικότητας μεταξύ των εν λόγω δικαστηρίων στους κατώτερους ιδίως βαθμούς. Πράγματι, έμπειροι δικαστές των ΤΔΔ που διακρίνονται από υψηλά προσόντα και εξαιρετικές επιδόσεις θα μπορούσαν να απασχοληθούν ως βοηθοί εισηγητών επί θητεία, ανανεώσιμη εφόσον αξιολογούνται θετικά, γεγονός που θα αποτελούσε ισχυρό κίνητρο και πλεονέκτημα εξέλιξης, ενώ, αντίθετα, δικαστές του Συμβουλίου της Επικρατείας, στο βαθμό τουλάχιστον του Εισηγητή, που δεν αποδίδουν τα μέγιστα, δεν θα πρέπει να θεωρείται αυτονόητο ότι θα εξαντλήσουν υποχρεωτικά τη δικαστική τους σταδιοδρομία στο περιβάλλον ενός Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου και δη με τις ιδιαίτερα σοβαρές πλέον αρμοδιότητες τις οποίες θα διακρατήσει.

3. Η πρόβλεψη στο συνταγματικό κείμενο της ακυρωτικής εξουσίας του διοικητικού δικαστή (γενικώς και όχι μόνον του Συμβουλίου της Επικρατείας), χωρίς όμως να συνδέεται η εξουσία αυτή με το περιεχόμενο συγκεκριμένου ενδίκου βοηθήματος. Κάθε ένδικο βοήθημα πρέπει να διασφαλίζει πλήρη και αποτελεσματική δικαστική προστασία, ανεξάρτητα από την ονομασία που θα του προσδώσει ο δικονομικός νομοθέτης, ο οποίος καλείται να οργανώσει κατάλληλα την προστασία αυτή, στα όρια ασφαλώς του άρθρου 26 του Συντ. Όπως άλλωστε έχει υποστηριχθεί στη θεωρία, το άρθρο 95 του Συντ. που κατοχυρώνει την ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας, αποτελεί έκφραση και εξειδίκευση της συνταγματικής κατοχύρωσης (άρ. 20 παρ. 1) του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, κατ' επίκληση του οποίου μάλιστα το Δικαστήριο⁵⁴ δέχθηκε ότι προσβάλλεται παραδεκτά ενώπιον του κάθε πράξη της Διοίκησης που εκδίδεται προς εκτέλεση των οριζόμενων στο νόμο, έστω και αν η έκδοσή της δεν προβλέπεται ρητά σ' αυτόν. Στη διάταξη αυτή στηρίζει η νομολογία⁵⁵ και τις αρχές οικονομίας της δίκης και ταχείας απονομής της δικαιοσύνης που, όπως είδαμε, δικαιολόγησαν ορισμένες αποκλίσεις στην κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοικητικών δικαστηρίων. Η αποδέσμευση αυτή, θα απελευθερώσει με τη σειρά της και τον νομοθέτη, επιτρέποντας τη σύγκλιση των δικονομικών καθεστώτων της ακυρωτικής και της ουσιαστικής

⁵³ Πρβλ. τη σύσταση, τον Οκτώβριο του 2009, ενός αντίστοιχου θεσμού στο γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας, σχετ. Rapport Public du Conseil d' Etat, 2011, 303.

⁵⁴ ΣτΕ Ολ. 3982/2009, Ολ. 376/2014 κ.ά..

⁵⁵ ΣτΕ 2842/2000.

δίκης⁵⁶ και την εισαγωγή ενός λειτουργικού και αποτελεσματικού⁵⁷ συστήματος ενδίκων βοηθημάτων που θα συμπυκνώνει και δεν θα πολλαπλασιάζει τις δίκες, με δυνατότητα σώρευσης της αγωγής με τα διαπλαστικά ένδικα βοηθήματα, σε οποιοδήποτε βαθμό δικαιοδοσίας, κάτι που σήμερα, όχι πάντως δικαιολογημένα κατά τη γνώμη μου, φαντάζει αδύνατο⁵⁸. Η σύγκλιση αυτή, αναγκαία ιδίως μετά τη νομολογιακή (ΣτΕ Ολ. 3919/2010) εισαγωγή σειράς κριτηρίων υπό τα οποία πρέπει να ελέγχεται κάθε μετατροπή ακυρωτικής διαφοράς σε ουσίας, προκειμένου να αποφευχθεί μία νέα γενιά παραπομπών εντός των ΤΔΔ, έχει σε αρκετό βαθμό ήδη προχωρήσει, με πλέον πρόσφατη τη ρύθμιση του άρθρου 22 του ν. 4274/2014. Άλλωστε η νομολογία έχει επανειλημμένα προβεί σε αναλογική εφαρμογή διατάξεων είτε του π.δ. 18/1989 είτε του ΚΔΔ⁵⁹. Θα απελευθερώσει όμως και τον διοικητικό δικαστή, ο οποίος διενεργώντας έναν έντονα διαφοροποιημένο σε σχέση με το παρελθόν έλεγχο, δεν θα βρίσκεται στην ανάγκη να εκτείνει ή να παρακάμπτει λόγους ακυρώσεως που είχαν τυποποιηθεί προ πολλού με βάση τη συστηματική ανάλυση της νομολογίας από τον Laferrrière. Δεν φαίνεται να είναι τυχαία η επιλογή του νομοθέτη να μην συμπεριλάβει στον ΚΔΔ διάταξη που να κατηγοριοποιεί τους λόγους αυτούς.

Ε. Με βάση τα προαναφερθέντα, υπογραμμίζοντας και πάλι την ανάγκη, για κάθε προτεινόμενη συνταγματική αλλαγή, να υπάρξει κατάλληλη νομοθετική και διοικητική υποστήριξη προκειμένου αυτή να είναι υλοποιήσιμη, είτε άμεσα, είτε κατά στάδια μέσω μεταβατικών ρυθμίσεων, θεωρούμε ότι, πέρα από τις λοιπές αναθεωρητέες συνταγματικές διατάξεις στις οποίες αναφερθήκαμε, η διάταξη του άρθρου 95 του Συντάγματος θα μπορούσε κάλλιστα να απορροφηθεί πλήρως από το άρθρο 94 αυτού, το κείμενο του οποίου θα είχε το περιεχόμενο που ακολουθεί. Σπεύδουμε, πάντως, να επισημάνουμε, έχοντας επίγνωση ότι τα πράγματα πολλές φορές είναι πιο σύνθετα και μας υπερβαίνουν, ότι με την παρούσα μελέτη δεν διατυπώνουμε οπωσδήποτε ολοκληρωμένες και τελικές προτάσεις, αλλά ευελπιστούμε να

⁵⁶ Ακόμη και σήμερα, το π.δ. 18/1989, αποτελεί, κατά τον τίτλο του, τη δικονομία του Συμβουλίου της Επικρατείας και όχι των ακυρωτικών εν γένει διαφορών, εξακολουθεί δε να παραπέμπει στον ΚΠολΔ, όταν το Ελεγκτικό Συνέδριο εφαρμόζει πια αναλογικά τον ΚΔΔ (άρ. 12 ν. 3472/2006).

⁵⁷ Πρβλ. ΕΔΔΑ, 17.1.2012, Takush §61, αλλά και άρ. 19 της ενοποιημένης απόδοσης της ΣΕΕ «τα κράτη μέλη καθορίζουν τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία για να διασφαλίζεται η πραγματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης».

⁵⁸ Βλ. και Π. Δαγτόγλου, 2011, σ. 207, §213. Πρβλ. άρθρα R341-1 επόμε. CJA (γαλλικού κώδικα διοικητικής δικονομίας), που προβλέπει την αρμοδιότητα του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας να συνεκδικάζει και κάθε συναφή διαφορά, ακόμη και αν αυτή ανήκει στην αρμοδιότητα του πρωτοβάθμιου διοικητικού δικαστηρίου.

⁵⁹ Βλ. ενδεικτικά, ΣτΕ Ολ. 4741/2014 για την αναλογική εφαρμογή του άρθρου 50 π.δ. 18/1989, ή ΣτΕ 2803/2006 για τον παρεμπόδιτο έλεγχο επί αγωγής της ζημιόγону διοικητικής πράξης κατά τα άρθρα 48 και 50 του π.δ. 18/1989, ή ΣτΕ 3718/2003 για την παραπομπή στις διατάξεις του άρθρου 79 ΚΔΔ.

ανοίξει επιτέλους, σε θεσμικό επίπεδο, ένας δημόσιος διάλογος για κάτι που έπρεπε να είχε δρομολογηθεί από καιρό· για έναν συνολικό επανασχεδιασμό της διοικητικής δικαιοσύνης στη χώρα μας που, αφενός μεν, θα επιτρέψει τον απεγκλωβισμό από αγκυλώσεις, οι οποίες διατηρήθηκαν επί μακρόν ως παράπλευρες ίσως απώλειες μιας ισχυρής παράδοσης, προκαλώντας τα χρόνια και συστημικά προβλήματα στα οποία αναφερθήκαμε, αφετέρου δε, θα ανταποκρίνεται με επιτυχία στις σύγχρονες προκλήσεις που αντιμετωπίζει ο κλάδος. Αναμένουμε προς τούτο σχετικές πρωτοβουλίες και φυσικά την κριτική των εκλεκτών συναδέλφων.

α) Ισχύουσα διατύπωση

Άρθρο 94

1. Στο Συμβούλιο της Επικρατείας και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια υπάγονται οι διοικητικές διαφορές, όπως νόμος ορίζει, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
2. Στα πολιτικά δικαστήρια υπάγονται οι ιδιωτικές διαφορές, καθώς και υποθέσεις εκούσιας δικαιοδοσίας, όπως νόμος ορίζει.
3. Σε ειδικές περιπτώσεις και προκειμένου να επιτυγχάνεται η ενιαία εφαρμογή της αυτής νομοθεσίας μπορεί να ανατεθεί με νόμο η εκδίκαση κατηγοριών ιδιωτικών διαφορών στα διοικητικά δικαστήρια ή κατηγοριών διοικητικών διαφορών ουσίας στα πολιτικά δικαστήρια.
4. Στα πολιτικά ή διοικητικά δικαστήρια μπορεί να ανατεθεί και κάθε άλλη αρμοδιότητα διοικητικής φύσης, όπως νόμος ορίζει. Στις αρμοδιότητες αυτές περιλαμβάνεται και η λήψη μέτρων για τη συμμόρφωση της διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις. Οι δικαστικές αποφάσεις εκτελούνται αναγκαστικά και κατά του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, όπως νόμος ορίζει.

Άρθρο 95

1. Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως:
 - α) Η μετά από αίτηση ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου.
 - β) Η μετά από αίτηση αναίρεση τελεσίδικων αποφάσεων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, όπως νόμος ορίζει.

γ) Η εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας που υποβάλλονται σ' αυτό σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους.

δ) Η επεξεργασία όλων των διαταγμάτων που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα.

2. Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του στοιχείου δ' της προηγούμενης παραγράφου δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 93 παράγραφοι 2 και 3.

3. Κατηγορίες υποθέσεων της ακυρωτικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας μπορεί να υπάγονται με νόμο, ανάλογα με τη φύση ή τη σπουδαιότητα τους, στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δικάζει σε δεύτερο βαθμό, όπως νόμος ορίζει.

4. Οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου της Επικρατείας ρυθμίζονται και ασκούνται όπως νόμος ειδικότερα ορίζει.

5. Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης.

β) Προτεινόμενη διατύπωση

Άρθρο 94

1. Στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια υπάγονται οι διοικητικές διαφορές, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τα διοικητικά δικαστήρια διαθέτουν ακυρωτική εξουσία επί των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών.

2. Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν:

α) Η εκδίκαση των διοικητικών διαφορών που ορίζονται με κανονιστική απόφαση της διοικητικής Ολομέλειας του Δικαστηρίου.

β) Η επίλυση ζητημάτων μείζονος σπουδαιότητας, τα οποία αποστέλλονται σ' αυτό [από τον τακτικό διοικητικό δικαστή ή υποβάλλονται μετά από αίτημα του Γενικού Επιτρόπου των διοικητικών δικαστηρίων], όπως νόμος ορίζει. [Στις περιπτώσεις αυτές το Δικαστήριο μπορεί να ελέγχει εν όλω την κρίσιμη διάταξη].

γ) Η μετά από αίτηση αναίρεση τελεσίδικων αποφάσεων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, όπως νόμος ορίζει.

δ) Η παροχή [σύμφωνης] γνώμης σε νομοθετικές ρυθμίσεις που αναφέρονται στη δικαιοδοτική ύλη και τη λειτουργία εν γένει των διοικητικών δικαστηρίων.

ε) Η επεξεργασία όλων των διαταγμάτων που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα.

Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων των στοιχείων δ' και ε' δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 93 παράγραφοι 2 και 3.

3. Στα πολιτικά δικαστήρια υπάγονται οι ιδιωτικές διαφορές, καθώς και υποθέσεις εκούσιας δικαιοδοσίας, όπως νόμος ορίζει.

4. Σε ειδικές περιπτώσεις και με στόχο την ορθή οργάνωση της δικαιοσύνης μπορεί να ανατεθεί με νόμο η εκδίκαση κατηγοριών ιδιωτικών διαφορών στα διοικητικά δικαστήρια ή κατηγοριών διοικητικών διαφορών στα πολιτικά δικαστήρια.

5. Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά προσωπική ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης. Οι δικαστικές αποφάσεις εκτελούνται αναγκαστικά και κατά του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, όπως νόμος ορίζει.

6. Στα πολιτικά ή διοικητικά δικαστήρια μπορεί να ανατεθεί και κάθε άλλη αρμοδιότητα διοικητικής φύσης, όπως νόμος ορίζει. Στις αρμοδιότητες αυτές περιλαμβάνεται και η λήψη μέτρων για τη συμμόρφωση της διοίκησης με τις δικαστικές αποφάσεις.