

Ι-Ν ΚΑΖΑΚΟΣ, Η ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΙΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΠΕΡΙ ΑΝΤΙΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2023

Παναγιώτης Μαντζούφας

Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου στην Νομική Σχολή του ΑΠΘ

Τα τελευταία χρόνια πολλές σημαντικές επιλογές των μεταπολιτευτικών κυβερνήσεων πήραν τον δρόμο της δικαιοσύνης –δικαστικοποιήθηκαν, όπως λέγεται συνήθως– καθώς η υλοποίηση των πολιτικών αποφάσεων εξαρτήθηκε από τη δικαστική τους πορεία. Η εξέλιξη αυτή που έφερε τη δικαιοσύνη στο επίκεντρο της πολιτικής δεν είναι μόνο ελληνικό φαινόμενο, καθώς τόσο στην Ελλάδα όσο και στον υπόλοιπο δυτικό κόσμο ασκείται ένας εντατικότερος –σε σχέση με το παρελθόν– έλεγχος συνταγματικότητας των νόμων τόσο σε συστήματα συγκεντρωτικού ελέγχου με συνταγματικό δικαστήριο όσο και σε συστήματα διάχυτου ελέγχου όπως το δικό μας.

Παρά τον εντατικότερο έλεγχο, στη χώρα μας μεγάλος αριθμός δικαστικών αποφάσεων παραμένουν ανεκτέλεστες ιδίως στο πεδίο του περιβαλλοντικού και χωροταξικού δικαίου, ενώ με βάση καταδικαστικές αποφάσεις του ΕΔΔΑ για μη συμμόρφωση, ο νόμος 3068/2002 –που καθιέρωσε τα Τριμελή Συμβούλια Συμμόρφωσης– κρίθηκε αναποτελεσματικός και για αυτό γίνονται δεκτές οι προσφυγές στο Δικαστήριο του Στρασβούργου που παρακάμπουν την προσφυγή στα Συμβούλια. Για την κάλυψη αυτού του βασικού ελλείμματος έχουν γίνει προτάσεις που εκκινούν από την επιβολή κυρώσεων –ποινικού ή/και πειθαρχικού χαρακτήρα– σε δημόσιους λειτουργούς και υπαλλήλους μέχρι θεσμικά μέτρα που περιλαμβάνουν χρηματικές ποινές κατά του δημοσίου.

Με βάση αυτά τα δυσμενή δεδομένα η συμμόρφωση της διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις που εντοπίζουν προβλήματα αντισυνταγματικότητας στους τυπικούς νόμους και τις εξαρτώμενες από αυτούς διοικητικές πράξεις συνιστά έκφανση του γενικότερου φαινομένου της δυσανεξίας της διοίκησης απέναντι στις καταδικαστικές εις βάρος του αποφάσεις και εγκαλεί όλα τα σημαντικά ζητήματα ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων.

Μεταξύ του σεβασμού από τον νομοθέτη και τη διοίκηση της νομολογίας των δικαστηρίων που αποφαινόνται περί την αντισυνταγματικότητα νόμων και διοικητικών πράξεων και της υποχρέωσης συμμόρφωσης προς το δεδικασμένο συγκεκριμένων

αποφάσεων που αφορούν μόνο τους διαδίκους της σχετικής δίκης υπάρχει μια θεσμική απόσταση την οποία η εξαιρετική μελέτη του λαμπρού φοιτητή μας Γ. Καζάκου όχι μόνο αναδεικνύει αλλά και πραγματεύεται με μεθοδικότητα, συνέπεια και υποδειγματική οργάνωση της ύλης.

Μάλιστα το θέμα αποκτά επικαιρότητα καθώς, ειδικά την περίοδο των μνημονίων, τα δικαστήρια αναμετρήθηκαν με υποθέσεις που θα είχαν τεράστιες δημοσιονομικές συνέπειες αν αποδέχονταν το σύνολο των αιτημάτων των προσφευγόντων, αναγνώριζαν άνευ ετέρου το προγενέστερο μισθολογικό καθεστώς ως εφαρμοστέο δίκαιο και δεν προέβαιναν στην αμφιλεγόμενης συνταγματικότητας πρόταση για τη χρονική μετάθεση των αποτελεσμάτων των αποφάσεών τους, υιοθετώντας ουσιαστικά μια συνεπειοκρατική προσέγγιση. Σε αυτές τις περιπτώσεις συχνά ο έλεγχος συνταγματικότητας, όπως επισημαίνεται στο βιβλίο, μετατρέπεται από διάχυτο και συγκεκριμένο σε κύριο και αφηρημένο. Έτσι, μολονότι η επίλυση του επίδικου νομικού ζητήματος προϋποθέτει τη μη εφαρμογή του αντισυνταγματικού νόμου στη συγκεκριμένη περίπτωση, το ΣτΕ, καθώς αντιλαμβάνεται τις ευρύτερες συνέπειες των αποφάσεων του, περιορίζει τη δικονομική εμβέλειά τους, περιστέλλοντας έτσι το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας των μη εμπλεκόμενων τρίτων στη δίκη για το μέλλον. Είναι σαν το δικαστήριο να αναγνωρίζει ότι το τίμημα για έναν εντατικότερο έλεγχο συνταγματικότητας είναι ο δικονομικός περιορισμός του χρονικού εύρους των αποφάσεων.

Επιπλέον, στο δικονομικό μας σύστημα υπάρχουν ισχυροί μηχανισμοί συγκέντρωσης του ελέγχου στα ανώτατα δικαστήρια και προεχόντως στο ΣτΕ λόγω τόσο του ευθύ ακυρωτικού ελέγχου που ασκείται στις διοικητικές πράξεις, όσο και των ειδικών δικονομικών προσβάσεων, όπως η πιλοτική δίκη, παράγοντας μια πραγματική –και όχι στενά νομική– δέσμευση τόσο για τα κατώτερα δικαστήρια, όσο και για τα όργανα της Πολιτείας.

Παρόλα αυτά, ο έλεγχος παραμένει δηλωτικός ως συγκεκριμένος και για αυτό άλλωστε δεν δικαιολογούνται υποδείξεις προς τον νομοθέτη για την ορθή εφαρμογή του Συντάγματος, όπως συνηθίζεται σε συστήματα αφηρημένου και ακυρωτικού ελέγχου που διαθέτουν συνταγματικά δικαστήρια. Άλλωστε το διατακτικό μιας απόφασης που κρίνει ότι μια νομοθετική ρύθμιση είναι αντισυνταγματική καλύπτεται από το δεδिकाσμένο –από το οποίο εξαρτάται και το εύρος της συμμόρφωσης– μόνο αν βρίσκεται σε απόλυτη αιτιολογική συνάφεια με το κριθέν διοικητικής φύσεως ζήτημα και όχι όταν υποδεικνύει –ή επιβάλλει– την ορθή κατά το Σύνταγμα ρύθμιση που οφείλει να υιοθετήσει ο νομοθέτης. Στη δεύτερη περίπτωση δεν παράγεται δεδिकाσμένο, ούτε υποχρέωση συμμόρφωσης κατά το άρθρο 95 παρ. 5 Σ., καθώς ο έλεγχος της αντισυνταγματικότητας αφορά τη μη αντίθεση και όχι τη συμμόρφωση προς το Σύνταγμα. Στο πνεύμα αυτό, ορθώς στη μελέτη επικρίνονται οι αποφάσεις των Τριμελών Συμβουλίων του ΣτΕ που επεκτείνουν τη συνταγματική υποχρέωση συμμόρφωσης του άρθρου 95 παρ. 5 και στον νομοθέτη, όταν αυτός ενεργοποιείται και επιδιώκει να εισάγει νέα ρύθμιση για το ζήτημα.

Είναι διαφορετική περίπτωση, η εν ευρεία εννοία δικαιοπολιτική υποχρέωση του νομοθέτη να καταργήσει για λόγους ασφάλειας δικαίου την κριθείσα ως αντισυνταγματική ρύθμιση από τη μη αποδεκτή δέσμευση να νομοθετήσει με συγκεκριμένο τρόπο ως υλοποίηση δήθεν υποχρέωσή του να συμμορφωθεί στο δεδिकाσμένο της απόφασης, εκτός αν εισάγει ρυθμίσεις απολύτως ταυτόσημες με τις μη εφαρμοστέες. Μια τέτοια ανάγνωση μιας ακυρωτικής απόφασης περί αντισυνταγματικότητας συνιστά ανεπίτρεπτη παραβίαση της διάκρισης των λειτουργιών και των ορίων του

δικαστικού ελέγχου. Πολύ εύστοχα επισημαίνει ο συγγραφέας ότι οι νέες ρυθμίσεις θα μπορούσαν να ελεγχθούν από ένα νέο δικαστικό σχηματισμό και ως προς την ενδεχόμενη αντισυνταγματικότητά τους και όχι από ένα Συμβούλιο Συμμόρφωσης.

Είναι σαφές ότι ο δικαστής διαπλάθει ερμηνευτικές προτάσεις και κανόνες που συνάγονται από το Σύνταγμα και τη νομοθεσία, πάντα όμως εντός των ερμηνευτικών ορίων που του θέτει το δικονομικό σύστημα του διάχυτου και παρεμπόδιτου ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων και όχι πέραν αυτού. Οι παράγοντες συγκέντρωσης του ελέγχου στο ΣτΕ είναι υπαρκτοί, δεν δικαιολογούν ωστόσο την αλλοίωση του συστήματος ούτε την αλλαγή της φύσης του δικαστηρίου σε συνταγματικό δικαστήριο, διότι πάντα ο έλεγχος συνταγματικότητας θα είναι δηλωτικός και τα υποκειμενικά και αντικειμενικά όρια του δεδικασμένου θα οριοθετούν το αντικείμενο της δίκης και τις συνέπειες της απόφασης, όπως συνακόλουθα και τα όρια της συμμόρφωσης σε αυτήν, παρά το γεγονός ότι η πραγματική επιρροή του δικαστηρίου θα παραμείνει ισχυρή και μάλλον θα ενισχύεται αν δεν υπάρξουν παρεμβάσεις εξορθολογισμού του ελέγχου.

Το βιβλίο με πολύ εύστοχες επιμέρους παρατηρήσεις και μεθοδολογική σαφήνεια συμβάλλει στους παραπάνω προβληματισμούς και αισθανόμαστε περήφανοι που ένας μεταπτυχιακός φοιτητής μας παρήγαγε ένα τόσο σοβαρό έργο. □