

ΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ ΣΤΗΝ ΚΥΠΡΟ

Μαρίκα Παπαθωμά-Καλλίγερο, Πρόεδρος Διοικητικού Δικαστηρίου Κύπρου

Πριν την ανεξαρτησία της Κύπρου το 1960 δεν υπήρχαν διοικητικά δικαστήρια. Κατά τα πρότυπα του Conseil d'Etat στη Γαλλία και του Συμβουλίου της Επικρατείας στην Ελλάδα θεσπίστηκε στο Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας η ακυρωτική αρμοδιότητα του Ανωτάτου Συνταγματικού Δικαστηρίου, δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 146 του Συντάγματος. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, ο κάθε διοικούμενος μετ' έννομου πάντοτε συμφέροντος, μπορούσε εντός 75 ημερών από την ημέρα κατά την οποία περιήλθε σε γνώση του μία εκτελεστή διοικητική απόφαση, να προσβάλει τη νομιμότητά της, καταχωρώντας προσφυγή στο Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο, αιτούμενος την ακύρωση αυτής, ως παράνομης ή αντισυνταγματικής και/ή ληφθείσας καθ' υπέρβαση ή κατάχρηση εξουσίας.

Το Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο άσκησε τη δικαιοδοσία του αυτή μέχρι το 1964. Όταν το 1964 οι Τουρκοκύπριοι αποχώρησαν από την διακυβέρνηση της χώρας, μαζί με αυτούς και οι δικαστές, καθώς επίσης και με την παραίτηση των δύο ουδέτερων Προέδρων των Ανωτάτων Δικαστηρίων της Κύπρου, εκδόθηκε ο περί Απονομής της Δικαιοσύνης (Ποικίλοι Διατάξεις) Νόμος του 1964 (Ν.33/64), με τον οποίο καθιδρύετο τότε ένα νέο Ανώτατο Δικαστήριο. Σε αυτό συγκεντρώθηκαν οι αρμοδιότητες τόσο του Ανωτάτου Συνταγματικού Δικαστηρίου (που περιγράφονται στο Μέρος ΙΧ του Συντάγματος) όσο και οι αρμοδιότητες του Ανωτάτου Δικαστηρίου (High Court) που αντίστοιχα περιγράφονται στο του Μέρος Χ του Συντάγματος. Η συνταγματικότητα του Νόμου 33/64 αμφισβητήθηκε στην Ποινική Έφεση Attorney General v. Mustafa Ibrahim (1965). Κρίθηκε από το Ανώτατο Δικαστήριο, πως ο Νόμος 33/64, που τροποποιούσε το Σύνταγμα, χωρίς να είναι αναθεωρητικός του Συντάγματος δεν ήταν αντισυνταγματικός, κατ' επίκληση του δικαίου της ανάγκης, το οποίο αποφασίστηκε ότι εμπεριέχετο στο άρθρο 179 του Συντάγματος. Το άρθρο αυτό ορίζει πως το Σύνταγμα είναι ο υπέρτατος νόμος της Δημοκρατίας. Τούτο επειδή όπως αποφασίστηκε υπήρξε, υπό τις περιστάσεις, ανάγκη υποστήλωσης των θεσμών, για να αποφευχθεί η κατάρρευση της δικαιοσύνης και κατ' ακολουθία του κράτους.

Το Ανώτατο Δικαστήριο άσκησε ανελλιπώς την δικαιοδοσία του άρθρου 146 του Συντάγματος από το 1964 έως το 2016.

Επρόκειτο για αναθεωρητική δικαιοδοσία ελέγχου της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων οριστικά και αμετάκλητα από το Ανώτατο Δικαστήριο. Στη συνέχεια σε πρώτο βαθμό από ένα δικαστή του Ανωτάτου Δικαστηρίου και κατ' έφεση από πέντε δικαστές του ιδίου Δικαστηρίου. Διατηρούσε βέβαια το Ανώτατο Δικαστήριο την ευχέρεια, να ορίζει πως μία προσφυγή ακουστεί λόγω της σοβαρότητας των επίδικων θεμάτων ενώπιον της Πλήρους Ολομέλειας, αποτελούμενης από 13 Δικαστές (περιλαμβανομένου και του Προέδρου) η οποία δίκαιε την προσφυγή σε πρώτο και τελευταίο βαθμό.

Το Διοικητικό Δικαστήριο καθιδρύθηκε το 2015 και λειτούργησε την 1/1/2016.

Πολύ πρόσφατα, και ειδικότερα την 21^η Ιουλίου 2015, δημοσιεύτηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας τρεις νόμοι. Ο πρώτος εξ αυτών, ο Ν.130(Ι)/2015,

αναφερόμενος ως ο περί της Όγδης Τροποποίησης του Συντάγματος Νόμος του 2015, τροποποιούσε το άρθρο 146 του Συντάγματος.

Κατ' αρχάς περιόρισε την δικαιοδοσία του Ανωτάτου Δικαστηρίου στο άρθρο 146.(1) σε αποκλειστική δικαιοδοσία να αποφασίζει επί πάσης εφέσεως πλέον κατά απόφασης Διοικητικού Δικαστηρίου, το οποίο θα έχει πλέον την αποκλειστική δικαιοδοσία να αποφασίζει σε πρώτο βαθμό για κάθε προσφυγή.

Κατά δεύτερον με προσθήκη νέας παραγράφου, της υπ' αρ. (1Α) στο άρθρο 146 δόθηκε η εξουσιοδότηση στον κοινό νομοθέτη να ρυθμίσει τα ζητήματα της ίδρυσης, της δικαιοδοσίας και των εξουσιών του Διοικητικού Δικαστηρίου. Επίσης τροποποιήθηκε η παράγραφος 4 του άρθρου 146 του Συντάγματος, κατά τρόπο που περιγράφεται πλέον η δικαιοδοσία του δικαστηρίου επί προσφυγών, να ανήκει στο Διοικητικό Δικαστήριο αντί στο Ανώτατο Δικαστήριο. Η δικαιοδοσία αυτή επεκτάθηκε. Εκτός από την επικύρωση εν όλω ή εν μέρει της επίδικης απόφασης την κήρυξη της επίδικης απόφασης ή πράξης εν όλω ή εν μέρει άκυρη και στερημένη οποιουδήποτε αποτελέσματος και την κήρυξη της επίδικης παράλειψης εν όλω ή εν μέρει άκυρη και «ό,τι πάν το παραλειφθέν έδει να είχε εκτελεσθεί», προστέθηκε νέα υποπαράγραφος η (δ) στην παράγραφο (4) του άρθρου, σύμφωνα με την οποία το Διοικητικό Δικαστήριο θα δύναται δια της αποφάσεως του να τροποποιήσει εν όλω ή εν μέρει των απόφαση ή την πράξη, ως ο νόμος για το Διοικητικό Δικαστήριο ήθελε ορίσει, περιορίζοντας αυτή τη νέα δικαιοδοσία σε δύο θεματικές ενότητες. Συγκεκριμένα αναφέρεται πως τέτοια δικαιοδοσία τροποποίησης της επίδικης στην προσφυγή διοικητικής απόφασης, είναι δυνατή νοουμένου ότι αφορά φορολογικό ζήτημα ή είναι απόφαση «αφορώσα σε διαδικασία διεθνούς προστασίας κατά το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

Προστέθηκε τέλος μία δεύτερη νέα παράγραφος η υπ' αρ. (5Α) συμπληρωματική της προϋπάρχουσας παραγράφου 5 που προνοούσε για την δεσμευτικότητα της δικαστικής απόφασης έναντι κάθε δικαστηρίου, οργάνου ή αρχής στη Δημοκρατία και για την υποχρέωση κάθε οργάνου, αρχής ή προσώπου να συμμορφώνεται ενεργά προς αυτήν. Η νέα παράγραφος 5Α προβλέπει ως ακολούθως:

«5Α. Τηρουμένων των διατάξεων του παρόντος άρθρου, δικαστήριο το οποίο εκδίδει απόφαση, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 5, έχει δικαιοδοσία, ως νόμος ήθελε ορίσει, να εξετάζει και να αποφασίζει κατά πόσον υπήρξε ενεργός συμμόρφωση σε απόφασή του, δυνάμενο να επιβάλει κυρώσεις εναντίον μη συμμορφούμενου».

Σύμφωνα με τις μεταβατικές διατάξεις του Νόμου 130(Ι)/2015, το Ανώτατο Δικαστήριο θα συνέχιζε να ασκεί την δυνάμει του άρθρου 146 ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑ δικαιοδοσία του, για κάθε προσφυγή μέχρι και την ημέρα δημοσίευσης στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας γνωστοποίησης του Ανωτάτου Δικαστηρίου για τη συγκρότηση του Διοικητικού Δικαστηρίου και την ετοιμότητά του να λειτουργήσει, οπότε η δικαιοδοσία αυτή μεταφέρεται στο Διοικητικό Δικαστήριο για να ασκείται κατ' αποκλειστικότητα από αυτό.

Σε δεύτερη παράγραφο των μεταβατικών διατάξεων, του Νόμου αυτού, προβλέπεται η μεταβίβαση των εκκρεμουσών υποθέσεων κατά την ημερομηνία αυτής της γνωστοποίησης στο Διοικητικό Δικαστήριο. Στις εκκρεμούσες υποθέσεις δεν

περιλαμβάνονται οι προσφυγές στις οποίες η απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου είχε ήδη επιφυλαχθεί.

Ο δεύτερος Νόμος ήταν ο υπ' αρ. 131(Ι)/2015, ο αναφερόμενος ως ο περί της Ίδρυσης και Λειτουργίας Διοικητικού Δικαστηρίου Νόμος του 2015. Στο Νόμο αυτό, προβλέπεται η ίδρυση του Διοικητικού Δικαστηρίου, με αποκλειστική δικαιοδοσία να αποφασίζει σε πρώτο βαθμό για κάθε προσφυγή που υποβάλλεται δυνάμει του άρθρου 146 του Συντάγματος.

Ρυθμίζονται με πρόνοιες τα προβλεπόμενα προσόντα για διορισμό Προέδρου και μέχρι 6 Δικαστών, το καθεστώς τους, ως μόνιμων μελών της δικαστικής εξουσίας, της μισθοδοσίας και των όρων υπηρεσίας τους και λοιπές διατάξεις για την έδρα και τους λειτουργούς που απαρτίζουν το προσωπικό.

Ως προς τη νέα δικαιοδοσία για έλεγχο αποφάσεων που αφορούν σε διαδικασίες διεθνούς προστασίας ή επί απόφασης ή πράξης που αφορά σε φορολογική διαφορά, προβλέπεται έλεγχος όχι μόνο της νομιμότητας αλλά και της ορθότητας της επίδικης στην προσφυγή απόφασης ή πράξης, επικυρώνοντας αυτή, εν όλω ή εν μέρει, ή ακυρώνοντας και τροποποιώντας αυτήν, εν όλω ή εν μέρει. Στις προσφυγές κατά αποφάσεων αφορούντων σε διαδικασίες διεθνούς προστασίας λαμβάνονται υπόψη από το Δικαστήριο και γεγονότα σχετικά, τα οποία δεν λήφθηκαν υπόψη από το διοικητικό όργανο κατά την έκδοση της απόφασης και τα οποία είχαν επισυμβεί σε χρόνο προγενέστερο ή μεταγενέστερο αυτής.

Σε ότι αφορά δε την δικαιοδοσία του Διοικητικού Δικαστηρίου προκειμένου για προσφυγή αφορώσα σε φορολογική διαφορά ο Νόμος 131(Ι)/2015 προβλέπει ειδικότερα τα εξής:

α) Το Δικαστήριο προβαίνει σε τροποποίηση απόφασης που εκδόθηκε κατά δέσμια αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου, αν το τελευταίο προέβη σε λανθασμένη εκτίμηση των σχετικών πραγματικών περιστατικών, νοουμένου ότι δεν εκφεύγει των ορίων των αιτημάτων που υποβάλλονται με την προσφυγή και νοουμένου επίσης ότι η διοικητική απόφαση δεν μπορεί να τροποποιηθεί εις βάρος του προσφεύγοντας. Επίσης σε περίπτωση που δεν προσβάλλεται πράξη, αλλά παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας και το Δικαστήριο ήθελε καταλήξει σε ακυρωτική απόφαση εναντίον της παράλειψης, τότε δεν έχει εξουσία το Δικαστήριο να ελέγξει την ορθότητα της παράλειψης, προτού το διοικητικό όργανο, συμμορφούμενο με την ακυρωτική απόφαση κατά της παράλειψης, αποφανθεί επί του αιτήματος του διοικουμένου και εκδώσει διοικητική πράξη ή απόφαση. Περαιτέρω, σε περίπτωση ακύρωσης διοικητικής πράξης λόγω αναρμοδιότητας, μη νόμιμης συγκρότησης ή μη νόμιμης σύνθεσης του οργάνου που την εξέδωσε ή λόγω παράβασης ουσιώδους τύπου ή μη άσκησης από το όργανο της διακριτικής του ευχέρειας, το Δικαστήριο δεν προχωρεί στον έλεγχο ορθότητας. Σε τέτοια περίπτωση καλείται η Διοίκηση να θεραπεύσει τους λόγους για τους οποίους ακυρώθηκε η πράξη.

Στο άρθρο 12 του εν λόγω νόμου, γίνεται αναφορά στην ρύθμιση της δικαιοδοσία από την δικονομία και πρακτική που καθορίζεται με διαδικαστικό κανονισμό, ο οποίος εκδίδεται από το Ανώτατο Δικαστήριο. Μέχρι την έκδοση του Διαδικαστικού Κανονισμού εφαρμογή έχει κατά το δυνατόν, προκειμένου περί προσφυγής που εμπίπτει στη δικαιοδοσία για έλεγχο νομιμότητας, ο διαδικαστικός κανονισμός που

εφάρμοζε το Ανώτατο Δικαστήριο κατά την ενάσκηση της πρωτοβάθμιας αυτού δικαιοδοσίας πριν την ρηθείσα 8^η Τροποποίηση του Συντάγματος. Σε ό,τι αφορά την δικαιοδοσία για τον έλεγχο της ορθότητας των αποφάσεων διεθνούς προστασίας και φορολογικών υποθέσεων, σε αυτό το μέρος εφαρμόζονται κατά το δυνατόν οι ίδιοι διαδικαστικοί κανονισμοί, αλλά και οι διαδικαστικοί κανονισμοί, η δικονομία και η πρακτική που το Επαρχιακό Δικαστήριο εφαρμόζει κατά την εκδίκαση αστικών υποθέσεων.

Ως προς την δυνατότητα καταχώρισης έφεσης κατά των δικαστικών αποφάσεων του Διοικητικού Δικαστηρίου προβλέπεται στο άρθρο 13 του Ν.131(Ι)/2015 η δυνατότητα αυτή η οποία ασκείται από το Ανώτατο Δικαστήριο, σε τριμελή ή αναλόγως διευρυμένη σύνθεση, εντός της προθεσμίας των 42 ημερών από την έκδοση της δικαστικής απόφασης.

Ενώ ο Νόμος 131(Ι)/2015 τέθηκε σε ισχύ από την 21/7/2015, ημερομηνία δημοσίευσης του στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας, οι διατάξεις του άρθρου 3 στην έκταση που αφορούσαν στην χορήγηση αποκλειστικής δικαιοδοσίας στο Διοικητικό Δικαστήριο, οι διατάξεις του άρθρου 11 για την άσκηση δικαιοδοσίας και του άρθρου 12 για την ακολουθητέα δικονομία, τέθηκαν σε ισχύ, βάσει του Νόμου από την ημερομηνία της δημοσίευσης της γνωστοποίησης του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας για την συγκρότηση του Διοικητικού Δικαστηρίου και την ετοιμότητα του να λειτουργήσει.

Οι ίδιες μεταβατικές διατάξεις ως προς την μεταφορά των εκκρεμουσών υποθέσεων συναντώνται και στο Νόμο αυτό, όπως και στο Σύνταγμα. Ότι δηλαδή οι εκκρεμούσες διαδικασίες κατά την ημερομηνία της εν λόγω γνωστοποίησης μεταφέρονται στο Διοικητικό Δικαστήριο.

Κατά την ίδια και πάλιν ημερομηνία της 21/7/2015, εκδόθηκε με δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα ο περί Απονομής της Δικαιοσύνης (Ποικίλαι Διατάξεις)(Τροποποιητικός) Νόμος του 2015, ο υπ' αρ. 132(Ι)/2015. Με αυτόν τροποποιείται η διάταξη του άρθρου 11 του βασικού νόμου, που έβλεπε για την δικαιοδοσία του Ανωτάτου Δικαστηρίου επί προσφυγών, δυνάμει του άρθρου 146 του Συντάγματος, δια της διαγραφής αυτής της διάταξης. Περαιτέρω προστέθηκε νέα επιφύλαξη στο ίδιο άρθρο, σύμφωνα με την οποία οι εφέσεις στις αποφάσεις που έχουν εκδοθεί επί προσφυγών από το Ανώτατο Δικαστήριο ή θα εκδοθούν στη συνέχεια (επειδή ανήκουν σε αυτές που επιφυλάχθηκε ήδη η απόφαση του Ανωτάτου Δικαστηρίου), θα εκδικαστούν από το Ανώτατο Δικαστήριο σε δευτεροβάθμια δικαιοδοσία από (5) πέντε τουλάχιστον Δικαστές του Ανωτάτου Δικαστηρίου.

Η γνωστοποίηση του Ανωτάτου Δικαστηρίου δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα την 31/12/2016. Το Διοικητικό Δικαστήριο λειτουργεί από την 1/1/2016. Αμέσως σχεδόν με την έναρξη της λειτουργίας του κλήθηκε να αποφασίσει σε σχετικές αιτήσεις που καταχωρήθηκαν σε τρεις προσφυγές, κατά πόσο θα παρέπεμπε την αμφισβήτηση της συνταγματικότητας της δικαιοδοσίας του, κυρίως επί των προσφυγών αυτών, που ως εκκρεμούσες είχαν μεταφερθεί ενώπιόν του στο Ανώτατο Δικαστήριο ή θα εκδικάσει το ίδιο τα συνταγματικά αυτά ζητήματα που τέθηκαν από τους αιτητές. Με την πρόσφατη ομόφωνη απόφαση της Ολομέλειας του Διοικητικού Δικαστηρίου ημερομηνίας 6/10/2016 στις προσφυγές 1812/12 και άλλες Χαρίλαος Χαραλαμπίδης v. Δημοκρατίας και Άλλοι, αποφασίστηκε πως το Διοικητικό

Δικαστήριο οφείλει να εξετάζει κάθε ζήτημα που τίθεται ενώπιόν του και αφορά την δικαιοδοσία του, ακόμα και αν αυτό αφορά την ίδια την συνταγματικότητα των σχετικών διατάξεων.

Οι ισχυρισμοί που προβλήθηκαν για παράβαση των συνταγματικών διατάξεων απορρίφθηκαν από το Διοικητικό Δικαστήριο.

Η αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης, είναι ο πρωταρχικός στόχος του νεοσύστατου Διοικητικού Δικαστηρίου. Έκφανση της αποτελεσματικότητας είναι η έκδοση αποφάσεων σε σύντομο χρόνο. Το Διοικητικό Δικαστήριο καλείται να αναπτύξει εύλογα ταχύτητες στην εκδίκαση υποθέσεων που εκκρεμούσαν ακόμα και για χρόνια. Ειδικότερα λόγω του τεράστιου όγκου που πολλαπλασιάστηκε μετά το 2012, λόγω της αύξησης της προσφυγής στη δικαιοσύνη που συνεπαγόταν η οικονομική κρίση.

Δεν θα μπορούσε όμως κατά την άποψη μου να θυσιαστεί στον βωμό της ταχύτητας η δικαιοσύνη. Καλούμαστε να απονέμουμε δικαιοσύνη έχοντας ως πρώτιστο μέλημα την έκδοση ορθών και δίκαιων αποφάσεων. Αρωγό στην προσπάθεια αυτή καλούμε την Πολιτεία, η οποία αφουγκραζόμενη την επιτακτική ανάγκη στην οποία μόλις προαναφέρθηκα θα πρέπει να προχωρήσει στην έγκριση της πλήρωσης των άλλων δύο θέσεων δικαστών άμεσα.