

Ο ΑΚΥΡΩΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΤΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΩΝ ΝΠΔΔ: ΟΙ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΠΕΡΙ ΑΠΟΧΗΣ ΤΩΝ ΔΙΚΗΓΟΡΩΝ (ΣΚΕΨΕΙΣ ΜΕ ΑΦΟΡΜΗ ΤΗΝ ΣΤΕ (ΟΛΟΜ.) 1466/2016)

Στυλιανός Δ. Μαυρίδης, Δ.Ν., Δικηγόρος παρ' Αρείω Πάγω, Ειδικός Επιστήμονας Νομικής ΔΠΘ, Αντιπρόεδρος Δικηγορικού Συλλόγου Θεσσαλονίκης

Η υπ' αριθμ. 1466/2016 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με την πανελλαδική αποχή των δικηγόρων το 2016 παρουσιάζει ενδιαφέρον όχι μόνο για το ουσιαστικό σκέλος της σχετιζόμενο με την κρίση περί (αντι)συνταγματικότητας της κηρυχθείσας αποχής των δικηγορικών συλλόγων, αλλά και ως προς το δικονομικό της σκέλος σχετικά με την εκτελεστότητα των προσβαλλόμενων πράξεων. Τα δύο αυτά ζητήματα, όπως αποτυπώθηκαν εν τέλει και στην υπό κρίση απόφαση, συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους, δεδομένου ότι η κρίση περί της (αντι)συνταγματικότητας της αποχής προϋπέθετε τη δυνατότητα κρίσης της διάρκειας της αποχής καθ' όλο τον διαδραμόντα χρόνο, ήτοι παρεμπίπτοντα έλεγχο όλων των αποφάσεων κήρυξης αποχής.

Αναλυτικότερα, ο αιτών στρεφόταν αφενός κατά της από 29/03/2016 απόφασης της Ολομέλειας των Προέδρων των Δικηγορικών Συλλόγων Ελλάδος περί πανελλαδικής αποχής των δικηγόρων έως 15/04/2016, καθώς και κατά της από 31/03/2016 απόφασης του Διοικητικού Συμβουλίου του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών περί αποχής των δικηγόρων Αθηνών έως την ίδια ημερομηνία. Ενώ με διαδοχικές αιτήσεις συνέχισης δίκης κατ' άρθρο 32 παρ. 3 π.δ./τος 18/1989 στράφηκε, μεταξύ άλλων, και κατά της - ισχύουσας κατά τον χρόνο εκδίκασης της υπόθεσης - από 06/05/2016 απόφασης του Διοικητικού Συμβουλίου του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών περί αποχής έως 14/05/2016.

Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε, κατά πρώτο λόγο, ότι η από 29/03/2016 απόφαση της Ολομέλειας των Προέδρων των Δικηγορικών Συλλόγων Ελλάδος δεν συνιστά εκτελεστή πράξη διοικητικής αρχής· συνεπώς, προσβάλλεται απαραδέκτως (άρθρο 133 Κώδικα Δικηγόρων, πρβλ. Σ.τ.Ε. 1101/1958 (Ολομ.). Πράγματι, ρητά αναφέρει ο νέος Κώδικας Δικηγόρων ότι η Ολομέλεια των Προέδρων των Δικηγορικών Συλλόγων Ελλάδος έχει συντονιστικό χαρακτήρα. Μάλιστα, οι σχετικές αποφάσεις πρέπει για να αποκτήσουν δεσμευτικότητα να εγκριθούν από τον εκάστοτε Δικηγορικό Σύλλογο. Επομένως, ως υπό έγκριση πράξη στερείται εκτελεστότητας και μόνη εκτελεστή είναι η εγκριτική πράξη, ήτοι αυτή του Δικηγορικού Συλλόγου.

Επιπρόσθετα, η Ολομέλεια του ΣτΕ έκρινε ότι η από 31/03/2016 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών περί αποχής συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη. Ειδικότερα, εκκινώντας από το οργανικό κριτήριο έκρινε ότι η απόφαση αυτή προέρχεται από νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα για τους δικηγόρους που αφορά, ενώ η μη τήρησή της από αυτούς θα μπορούσε, υπό προϋποθέσεις, να οδηγήσει στην επιβολή κυρώσεων σε βάρος τους. Η Ολομέλεια του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, επομένως, στο σημείο αυτό ρητά επέλυσε το ζήτημα περί της δεσμευτικότητας της απόφασης της αποχής, την οποία οι δικηγόροι – μέλη πρέπει να ακολουθήσουν και ακριβώς λόγω των νομικών συνεπειών που επιφέρει στον εξωτερικό νομικό κόσμο συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη. Επιβεβαίωσε έτσι, με την κρίση της αυτή, την απολύτως

κρατούσα άποψη περί δεσμευτικότητας των αποφάσεων των Διοικητικών Συμβουλίων των Δικηγορικών Συλλόγων προς τα μέλη αυτών, δηλαδή τους εγγεγραμμένους δικηγόρους σε κάθε Δικηγορικό Σύλλογο.

Περαιτέρω όμως, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι παρότι έχει λήξει η ισχύς της αρχικώς προσβληθείσας από 31/03/2016 πράξης κατά τον χρόνο συζήτησης της υπόθεσης, η απόφαση αυτή συνεχίζει να καταλείπει έννομες συνέπειες και στις επόμενες αποφάσεις, ώστε έκρινε ως συμπροσβαλλόμενη και μόνη παραδεκτώς προσβαλλόμενη την τελευταία πράξη, ήτοι την από 06/05/2016 απόφαση του Δ.Σ. του Δ.Σ.Α., η οποία, κατά το Δικαστήριο, είχε ενσωματώσει τις προηγούμενες αποφάσεις περί αποχής. Ενόψει αυτών έκρινε ότι δεν χρειάζεται να προσφύγει στο άρθρο 32 παρ. 3 π.δ./τος 18/1989 περί συνέχισης της δίκης.

Στο σημείο αυτό, κατά τη γνώμη μας, φαίνεται το Δικαστήριο να προβαίνει σε μια κατασκευή σύνθετης διοικητικής ενέργειας όπου η εκάστοτε περιορισμένης χρονικής ισχύος πράξη με την έκδοση της επόμενης χάνει την εκτελεστότητά της και ενσωματώνεται στην τελευταία, η οποία αποτελεί και τη μόνη παραδεκτώς προσβαλλόμενη.

Μάλιστα, το Δικαστήριο, χωρίς περαιτέρω αιτιολογία, αποφεύγει την εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 32 παρ. 3 π.δ./τος 18/1989. Ωστόσο, η τυχόν εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 32 παρ. 3 π.δ./τος 18/1989 θα οδηγούσε στα εξής:

Αφενός ως προς την πράξη που έληξε η ισχύ της, το Δικαστήριο θα έπρεπε δυνάμει του άρθρου 32 παρ. 2 π.δ./τος 18/1989 και εφόσον ο διοικούμενος δεν επικαλούνταν ιδιαίτερο έννομο συμφέρον για συνέχιση της δίκης, να κηρύξει τη δίκη καταργημένη.

Ενώ ως προς τη νέα πράξη και εφόσον τηρήθηκε η διαδικασία του 32 παρ. 3 π.δ./τος 18/1989 το Δικαστήριο θα έκρινε μόνο επ' αυτής δίχως να μπορεί να κρίνει και ως προς τον διαδραμόντα χρόνο που είχε ήδη μεσολαβήσει με τις προηγούμενες αποφάσεις, αφού ως προς τις πράξεις αυτές η δίκη θα είχε κηρυχθεί καταργημένη.

Κατά τη γνώμη μας συνεπέστερη φαίνεται η εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 32 παρ. 3 π.δ./τος 18/1989, δεδομένου ότι πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις εφαρμογής της. Τούτο διότι, μετά την άσκηση της αίτησης ακύρωσης και έως τη συζήτηση της υπόθεσης έπαυσε η ισχύς της αρχικά προσβαλλόμενης πράξης. Μετά δε τη λήξη της εκδόθηκε νεότερη πράξη «ομοίου» (βλ ωστόσο και ουσιώδεις διαφοροποιήσεις ως προς το εκάστοτε προβλεπόμενο πλαίσιο χορήγησης αδειών και εκδίκασης υποθέσεων) περιεχομένου δυσμενής για τον αιτούντα. Στην περίπτωση αυτή δηλαδή, το Δικαστήριο θα έπρεπε να περιορίζονταν στον έλεγχο της διάρκειας της συγκεκριμένης τελευταίας πράξης και όχι της συνολικής στην οποία και τελικά προέβη στηρίζοντας μάλιστα την κρίση περί (αντι)συνταγματικότητας και καταχρηστικής άσκησης δικαιώματος, δεδομένου ότι ως προς τις πράξεις αυτές θα είχε κηρύξει τη δίκη καταργημένη δίχως να δύναται να προβεί σε παρεμπίπτοντα έλεγχο αυτών.

Άλλωστε, περίπτωση σύνθετης διοικητικής ενέργειας δεν συντρέχει στην προκειμένη περίπτωση, δεδομένου ότι η εκάστοτε απόφαση περί αποχής δεν είχε σκοπό την έκδοση της επόμενης προκειμένου να οδηγηθεί σε μία τελική πράξη, αλλά η κάθε πράξη ήταν αυτοτελής, συσχετιζονταν δε με το στάδιο της διαδικασίας που βρίσκονταν το προτεινόμενο νομοσχέδιο περί κοινωνικής ασφάλισης, ενώ ταυτόχρονα αυξομείωνε την ένταση της αποχής με ουσιώδεις διαφοροποιήσεις του

πλαίσιου χορήγησης αδειών, γεγονός που δεν αξιολογήθηκε από το Δικαστήριο. Επομένως, δεν υφίσταται η απαιτούμενη σχέση μεταξύ των πλειόνων πράξεων προκειμένου να υφίσταται σύνθετη διοικητική ενέργεια, δεδομένου ότι οι προηγούμενες πράξεις δεν εκδόθηκαν για να καταστήσουν δυνατή την έκδοση της τελικής πράξης, ούτε η πράξη περί αποχής η οποία ήταν σε ισχύ κατά τον χρόνο συζήτησης της υπόθεσης αποτελούσε την κυρίαρχη πράξη της όλης διαδικασίας, όπως απαιτεί η σύνθετη διοικητική ενέργεια. Αντίθετα, όπως αναφέρθηκε, η εκάστοτε πράξη ήταν συναφής και επομένως αυτοτελής, δεδομένου ότι στηρίζονταν στην ίδια νομική και όμοια κατά τα ουσιώδη στοιχεία πραγματική βάση και ότι η έκδοση της πράξης αποχής συνδέονταν με το στάδιο εξέλιξης της διαδικασίας επί του κρίσιμου νομοσχεδίου.

Ακολούθως, ως προς το ουσιαστικό ζήτημα, το Δικαστήριο έκρινε κατ' αρχήν την κήρυξη της αποχής ως νόμιμο μέσο άσκησης δράσης των δικηγορικών συλλόγων που δεν αντίκειται στο Σύνταγμα ή σε άλλες υπερνομοθετικές διατάξεις. Δέχθηκε, ωστόσο, ότι υπόκειται στους περιορισμούς των άρθρων. 5 παρ. 1, 20, 26 και 25 παρ. 1 και 3 Σ και 6 ΕΣΔΑ.

Κατά πρώτο λόγο, επισημαίνεται πως το δικαίωμα κήρυξης αποχής θεμελιώνεται στο άρθρο 5 παρ. 1 του Συντάγματος στο οποίο κατοχυρώνεται ένα ευρύτερο δικαίωμα ελευθερίας. Σύμφωνα με το σύστημα ελέγχου των περιορισμών, αυτοί πρέπει να είναι γενικοί και αντικειμενικοί, να εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον ή να στηρίζονται σε άλλη δικαιολογητική βάση. Εν προκειμένω, η δικαιολογητική βάση είναι η οικονομική ελευθερία, το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, η εύρυθμη απονομή της δικαιοσύνης, καθώς το δικηγορικό λειτούργημα συνδέεται άμεσα με την δικαιοδοτική λειτουργία, και τέλος η απαγόρευση καταχρηστικής άσκησης δικαιώματος. Περαιτέρω, θα πρέπει να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας και να μην πλήττεται ο πυρήνας του δικαιώματος.

Ωστόσο, με την κήρυξη αντισυνταγματικής της αποχής και της - στο πλαίσιο της συμμόρφωσης προς δικαστική απόφαση κατ' άρθρο 95 παρ. 5 Σ και 50 παρ. 4 π.δ./τος 18/1989 - υποχρέωσης παύσης αυτής, πλήττεται ευθέως ο πυρήνας του δικαιώματος αποχής των δικηγόρων. Ειδικότερα, φαίνεται πως το Δικαστήριο δεν προέβη σε εναρμόνιση των «συγκρουόμενων» δικαιωμάτων αλλά σε στάθμιση, με αποτέλεσμα την πλήρη ικανοποίηση του ενός δικαιώματος σε βάρος του άλλου.

Ένας περιορισμός που κατά την άποψή μας θα ικανοποιούσε την αναλογικότητα και δεν θα έπληττε τον πυρήνα του δικαιώματος στην αποχή θα ήταν ενδεχομένως η κρίση ότι το πλαίσιο εκδίκασης διαφορών δεν συνάδει με την προστασία των ανωτέρω δικαιωμάτων και η κατ' αποτέλεσμα διεύρυνση του σχετικού πλαισίου εκδίκασης των διαφορών κατά τη συμμόρφωση με την κρίση αυτή. Τούτο διότι όλες οι αποφάσεις περί αποχής προέβλεπαν συγκεκριμένο πλαίσιο χορήγησης αδειών και εκδίκασης υποθέσεων και όχι απόλυτη αποχή, ώστε να μην πλήττονται από τις εν λόγω αποφάσεις δικαιώματα όπως αυτό του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος που καθιερώνει το δικαίωμα δικαστικής προστασίας και θεμελιώνει, από κοινού με το άρθρο 26 του Συντάγματος, την υποχρέωση του Κράτους να διασφαλίζει την εύρυθμη λειτουργία των δικαστηρίων και την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης ή του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ που καθιερώνει το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη, η οποία περιλαμβάνει το δικαίωμα των διαδίκων να υπερασπίζονται τις υποθέσεις τους με δικηγόρο της εκλογής τους.

Επιπρόσθετα, πρέπει να επισημανθεί ότι το Δικαστήριο χρησιμοποίησε το άρθρο 25 παρ. 3 Σ περί απαγόρευσης καταχρηστικής άσκησης δικαιώματος προκειμένου να κρίνει επί της (αντι)συνταγματικότητας της αποχής και ιδίως της διάρκειάς της.

Ωστόσο, όπως γίνεται παγίως δεκτό, το άρθρο 25 παρ. 3 Σ έχει πεδίο εφαρμογής κυρίως στα δικαιώματα που θεσπίζονται με την κοινή νομοθεσία ενώ από τα συνταγματικά δικαιώματα μόνο σε αυτά στα οποία ο συνταγματικός νομοθέτης έχει προσδώσει κάποιο σκοπό. Πιο αναλυτικά, τα συνταγματικά δικαιώματα δεν ασκούνται προς ικανοποίηση κάποιου ειδικότερου σκοπού ώστε η τυχόν άσκησή τους να δύναται να κριθεί καταχρηστική, αλλά αποτελούν τα ίδια αυτοσκοπούς. Στο μόνο δικαίωμα που το Σύνταγμα θέτει σκοπό είναι το δικαίωμα της απεργίας (άρθρο 23 παρ. 2 Σ). Η απεργία όμως, προϋποθέτει εξαρτημένη σχέση εργασίας και δεν καταλαμβάνει τους ελεύθερους επαγγελματίες οι οποίοι απολαμβάνουν του δικαιώματος της αποχής το οποίο θεμελιώνεται στο άρθρο 5 παρ. 1 Σ.

Επομένως, εν προκειμένω και εφόσον το άρθρο 5 παρ. 1 Σ αποτελεί αυτοσκοπό δεδομένου ότι στο γενικότερο δικαίωμα της ελευθερίας δεν έχει τεθεί κάποιος ειδικότερος σκοπός, δεν μπορεί να καλείται σε εφαρμογή η διάταξη του άρθρου 25 παρ. 3 Σ.

Σημειωτέον ότι, ως προς τη δικαιολογητική βάση των περιορισμών παρατηρείται και η εξέλιξη της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με την υπαγωγή του δικηγορικού λειτουργήματος στην δικαιοδοτική λειτουργία. Ειδικότερα, στην απόφαση ΣτΕ (Ολομ.) 189/2007 περί της δυνατότητας προσβολής των αποφάσεων των πειθαρχικών συμβουλίων των δικηγόρων το ΣτΕ δέχθηκε ότι τα πειθαρχικά συμβούλια των δικηγόρων δεν αποτελούν όργανα ενταγμένα στη δικαστική οργάνωση του κράτους, αλλά επιτελούν έργο συμφυές με την άσκηση διοίκησης και όχι με την απονομή δικαιοσύνης. Ακολούθησε ωστόσο, η υπ' αριθμ. 3705/2015 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας περί της συνταγματικότητας καταβολής γραμματίων καταβολής εισφορών δικηγόρου ως προϋπόθεση παραδεκτού διαδικαστικής πράξης (άρθρο 61 Κώδικα Δικηγόρων) η οποία δέχθηκε ότι με την ως άνω υποχρέωση καταβολής εισφορών εξυπηρετούνται σκοποί που συνάπτονται με την απονομή της δικαιοσύνης. Μάλιστα, κατά τη συγκλίνουσα γνώμη, η ως άνω υποχρέωση αποβλέπει στην κάλυψη λειτουργικών αναγκών των δικηγορικών συλλόγων και γενικότερα των δικηγόρων, ώστε συνάπτεται με την υπό ευρεία έννοια ανάγκη αποτελεσματικής απονομής της δικαιοσύνης. Με την ΣτΕ (Ολομ.) 1466/2016 ρητά πλέον δέχεται ότι οι κρίσιμες αποφάσεις των δικηγορικών συλλόγων συνάπτονται ευθέως με την άσκηση δικαιοδοτικής λειτουργίας, γεγονός που αποτυπώνεται ρητά και στον νέο Κώδικα Δικηγόρων (άρθρα 1 και 2).

Τέλος και ιδιαιτέρως, πρέπει να επισημανθεί η φύση του ακυρωτικού ελέγχου, ο οποίος είναι έλεγχος ορίων και όχι επιλογών. Ακριβώς σ' αυτό τον οριακό έλεγχο στηρίχθηκε και η Επιτροπή Αναστολών του ΣτΕ στην υπ' αριθμ. 68/2016 απόφασή της με την οποία απέρριψε την ασκηθείσα αίτηση αναστολής. Ειδικότερα, η Επιτροπή Αναστολών στηριζόμενη πέρα από το ότι η διάρκεια της αποχής σχετίζεται με τη συνεχή αναβλητικότητα κατάθεσης του σχετικού νομοσχεδίου στη Βουλή, καθώς και ότι κατά τη διάρκεια της αποχής αναστέλλεται η υποχρέωση της κατάθεσης των γραμματίων προείσπραξης, κυρίως τόνισε τον χαρακτήρα του ακυρωτικού ελέγχου ως έλεγχου ορίων και όχι επιλογών, κρίνοντας λόγω ακριβώς αυτού του οριακού ελέγχου ότι ο χρόνος διάρκειας της αποχής δεν μπορεί να θεωρηθεί ως υπερβολικός ενόψει του διακυβεύματος για τους δικηγόρους. Η επιλογή λοιπόν αυτή, ανήκει στα

δημοκρατικά εκλεγμένα Διοικητικά Συμβούλια των Δικηγορικών Συλλόγων, η σχετική απόφαση των οποίων μπορεί να ελεγχθεί μόνο ως προς άκρα όρια υπέρβασης της αρμοδιότητας τους, περίπτωση που όμως δεν φαίνεται να συντρέχει εν προκειμένω, δεδομένου αφενός ότι οι εκάστοτε αποφάσεις περί αποχής λαμβάνονταν ανάλογα με την εξέλιξη του κρίσιμου νομοσχεδίου, των συνεχών αλλαγών επί αυτού, τις σχετικές ανακοινώσεις σε επίπεδο Ευρωπαϊκών και Διεθνών θεσμών και κυρίως της σπουδαιότητας των ρυθμίσεων για το λειτούργημα, αφετέρου δεδομένου ότι σε όλες τις σχετικές αποφάσεις προβλεπόταν συγκεκριμένο πλαίσιο χορήγησης αδειών εκδίκασης υποθέσεων και εκ τρίτου, ειδικά στις περιπτώσεις εκείνες που οι κρίσιμες αποφάσεις υπερψηφίστηκαν και από γενικές συνελεύσεις των Δικηγορικών Συλλόγων.

Εν προκειμένω δηλαδή, το Δικαστήριο φαίνεται να αγνόησε ότι όλο το κρίσιμο διάστημα λάμβαναν χώρα διαπραγματεύσεις και γίνονταν αλλαγές στο κρίσιμο νομοσχέδιο, έκρινε κατά βάση με μοναδικό κριτήριο τη χρονική διάρκεια της αποχής αθροίζοντας όλες τις σχετικές αποφάσεις, ουσιαστικά δηλαδή αγνόησε το ότι κάθε απόφαση αποχής ήταν αυτοτελής και προέβλεπε συγκεκριμένο πλαίσιο εκδίκασης διαφορών ανάλογα με την πορεία των διαπραγματεύσεων, ώστε την αντιμετώπισε σαν καθολική αποχή και με τον τρόπο αυτό προέβη τελικά όχι σε έλεγχο ορίων αλλά επιλογών, προβαίνοντας αφενός σε έλεγχο αποφάσεων για τις οποίες η δίκη θα έπρεπε να είχε κηρυχθεί κατηργημένη και κυρίως καταλήγοντας σε μια κρίση η οποία πλήττει ευθέως τον πυρήνα του δικαιώματος αποχής των δικηγόρων.