



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Α΄ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Επιλογή δικαστικών λειτουργιών στις κορυφαίες θέσεις της Δικαιοσύνης και επαναφορά του αυτοδιοίκητου των δικαστηρίων»

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

A. Το Σύνταγμα καθιερώνει εγγυήσεις προσωπικής ανεξαρτησίας των δικαστικών λειτουργών, αναγόμενες στο υπηρεσιακό τους καθεστώς (άρθρα 88-91). Ειδικότερα, «οι προαγωγές, τοποθετήσεις, μεταθέσεις, αποσπάσεις και μετατάξεις» τους ενεργούνται με προεδρικό διάταγμα εκδιδόμενο μετά από απόφαση δικαστικής αρχής, του «ανώτατου δικαστικού συμβουλίου» ή της ολομέλειας του οικείου ανώτατου δικαστηρίου ως δευτεροβάθμιου ανώτατου δικαστικού συμβουλίου (άρθρα 90 παρ. 1 έως 4 του Σ και 67, 68, 72, 73, 78, 79, 14 του Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργών, Κ.Ο.Δ.Κ.Δ.Λ. - ν. 1756/1988).

Επισημαίνεται ότι «ανώτατο δικαστικό συμβούλιο», συγκροτούμενο από δικαστές του Αρείου Πάγου, θεσμοθετήθηκε, το πρώτον, με το άρθρο 90 παρ. 1 του Συντάγματος του 1911, σχετική δε διάταξη περιελήφθη και στα επόμενα Συντάγματα του 1927 και του 1952.

Διάσπαση του συστήματος «οιονεί “αυτοδιοίκησης” της δικαστικής λειτουργίας που υιοθετεί το Σύνταγμα στα θέματα της υπηρεσιακής εξέλιξης» των δικαστικών λειτουργών (βλ. Δ. Τσάτσο, Συνταγματικό Δίκαιο, Τ. Β΄, 1993, σελ. 567), «φαλκιδευσή» του (βλ. Α. Παντελή, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 2007, αρ. 391) ή «αντίβαρο των συνταγματικών εγγυήσεων της δικαστικής ανεξαρτησίας» (βλ. Πρακτικό 2/2010 του ΣτΕ σε Ολομέλεια και Συμβούλιο), συνιστούν οι διατάξεις της παρ. 5 του άρθρου 90 του Σ περί προαγωγής στις κορυφαίες θέσεις της Δικαιοσύνης.

Με τις εν λόγω διατάξεις επαναλαμβάνεται πάγια επιλογή του συντακτικού νομοθέτη ως προς τη μη υπαγωγή στο Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο της προαγωγής στις θέσεις του Προέδρου, του Αντιπροέδρου και του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου, η οποία εισάγεται στο άρθρο 90 παρ. 2 του Συντάγματος του 1911, ως εξαίρεση στην αρμοδιότητα του τότε ιδρυθέντος Ανωτάτου Δικαστικού Συμβουλίου, ενώ στο Σύνταγμα του 1927, άρθρο 96 παρ. 2, ορίζεται ρητώς και ότι αυτή ενεργείται «δια διατάγματος μετ' απόφασιν του Υπουργικού Συμβουλίου». Αντίστοιχη ρύθμιση προς αυτή του Συντάγματος του 1911 απαντά στο άρθρο 90 παρ. 2 του Συντάγματος του 1952, το άρθρο δε 90 παρ. 5 του Συντάγματος του 1975, όπως αναθεωρήθηκε, ορίζει ότι οι προαγωγές στις θέσεις του προέδρου και του Αντιπροέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, του εισαγγελέα του Αρείου Πάγου και του γενικού επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου ενεργούνται με προεδρικό διάταγμα «που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, με επιλογή μεταξύ των μελών του αντίστοιχου ανώτατου δικαστηρίου, όπως νόμος ορίζει». Με όμοιο διάταγμα ενεργείται η προαγωγή στις θέσεις του γενικού επιτρόπου των διοικητικών δικαστηρίων «με επιλογή μεταξύ των μελών της αντίστοιχης Γενικής Επιτροπείας και των προέδρων εφετών των διοικητικών δικαστηρίων, όπως νόμος ορίζει». Αυτό, προς τον σκοπό της αποκατάστασης «σημείου επαφής μεταξύ της δικαστικής λειτουργίας και της λαϊκής κυριαρχίας, η οποία αποτελεί, κατά το άρθρο 1 παρ. 2 του Συντάγματος, το θεμέλιο του πολιτεύματος» (βλ. ΣτΕ, ό.π.).

Ειδικότερα, η αρμοδιότητα επιλογής, από το σύνολο των μελών του δικαστηρίου, των προακτέων με πδ σε θέσεις ηγεσίας ανατίθεται στο Υπουργικό Συμβούλιο, ανατίθεται δε στον νομοθέτη να εξειδικεύσει τη διαδικασία και, εφόσον το κρίνει σκόπιμο, και τα κριτήρια επιλογής.

Έτσι, με το ισχύον σήμερα άρθρο 49 του Κ.Ο.Δ.Κ.Δ.Α. προβλέπεται αφενός εισήγηση του Υπουργού Δικαιοσύνης προς το αποφασίζον Υπουργικό Συμβούλιο, αφετέρου η συνδρομή στο πρόσωπο των επιλεγομένων των νόμιμων προσόντων προαγωγής, όπως ιδίως είναι «η συμπλήρωση του νόμιμου χρόνου παραμονής στον κατεχόμενο βαθμό» (παρ. 3 και 4 β) του άρθρου 49 Κ.Ο.Δ.Κ.Δ.Α.).

Με το προς ψήφιση Νοσχ (άρθρο 1) προστίθεται στη διαδικασία επιλογής έκφραση «θετικής γνώμης» της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, εντός χρονικού διαστήματος δύο μηνών από την υποβολή του σχετικού αιτήματος, για αριθμό δικαστικών λειτουργών από αυτούς που έχουν προεπιλε-

γεί από το Υπουργικό Συμβούλιο, με εισήγηση του Υπουργού Δικαιοσύνης. Η γνώμη αυτή δεν δεσμεύει τον Υπουργό «κατά τη διατύπωση της εισήγησης του προς το Υπουργικό Συμβούλιο».

Περαιτέρω, αυξάνεται κατά ένα έτος ο χρόνος προϋπηρεσίας που απαιτείται, ως τυπικό προσόν, για την επιλογή στις θέσεις του Γενικού Επιτρόπου των Διοικητικών Δικαστηρίων, του Αντιπροέδρου και του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου (άρθρα 2, 3 Νσχ).

Β. Το αυτοδιοίκητο της δικαιοσύνης, σε επίπεδο διεύθυνσης των επιμέρους δικαστηρίων, είχε ενισχυθεί με το άρθρο 2 του ν. 2172/1993, με το οποίο είχαν αντικατασταθεί οι διατάξεις του Κ.Ο.Δ.Κ.Δ.Λ. περί συγκρότησης των «τριμελών συμβουλίων» διεύθυνσης των μεγαλύτερων, πλην των ανώτατων, δικαστηρίων της χώρας – αρχικώς, του πολιτικού και του διοικητικού εφετείου Αθηνών, των πολιτικών και των διοικητικών πρωτοδικείων Αθηνών, Θεσσαλονίκης και Πειραιά και ειρηνοδικείου Αθηνών.

Με το άρθρο αυτό είχε προβλεφθεί ανάδειξη των μελών των εν λόγω συμβουλίων, συμπεριλαμβανομένων των προέδρων τους, με εκλογή από τις ολομέλειες των οικείων δικαστηρίων, και υποψηφίους – μέχρι τη σχετική τροποποίηση με το άρθρο 4β παρ. 1 του ν. 3388/2005 - υποχρεωτικώς όλους τους δικαστές «που υπηρετούν στο οικείο δικαστήριο και, προκειμένου για πρωτοδικές και ειρηνοδικές, όσοι έχουν τριετή τουλάχιστον υπηρεσία πρωτοδική ή ειρηνοδική αντιστοίχως».

Το αιρετό των οργάνων διεύθυνσης των δικαστηρίων είχε επεκταθεί, με το άρθρο 3 του ν. 2479/1997, και στις εισαγγελίες, αρχικώς εφετών Αθηνών και πρωτοδικών Αθηνών και Θεσσαλονίκης, πριν καταργηθεί, ως προς τις εισαγγελίες, με την παρ. 2 του άρθρου 52 του ν. 3689/2008. Με διατάξεις της παρ. 1 του ιδίου άρθρου του ν. 3689/2008 προβλέφθηκε ότι οι πρόεδροι των συμβουλίων διεύθυνσης δικαστηρίων δεν εκλέγονται πλέον, αλλά ορίζονται «με απόφαση του οικείου Ανωτάτου Δικαστικού Συμβουλίου», εισήχθησαν δε και περιορισμοί της εκλογιμότητας σε θέση μέλους συμβουλίου διεύθυνσης.

Με το φερόμενο προς ψήφιση Νσχ (άρθρα 4 και 5) ο πρόεδρος του τριμελούς συμβουλίου διεύθυνσης των μεγαλύτερων δικαστηρίων της χώρας και οι διευθύνοντες τις Εισαγγελίες Εφετών Αθηνών και Πρωτοδικών Αθηνών και Θεσσαλονίκης λειτουργοί καθίστανται εκ νέου αιρετοί, και μάλιστα ανά διετία, το δε συμβούλιο συγκροτείται και η εισαγγελία διευθύνεται από δικαστικούς λειτουργούς που υπηρετούν στο δικαστήριο ή την εισαγγελία, αντιστοίχως. Τα μέλη του συμβουλίου και ο διευθύνων την εισαγγελία εκλέ-

γονται μεταξύ των αρχαιοτέρων από τους υπηρετούντες, ο πρόεδρος δε του τριμελούς συμβουλίου και ο διευθύνων εισαγγελέας δεν επιτρέπεται να μετατεθούν για κανένα λόγο. Μετάθεση τακτικού μέλους συμβουλίου επιτρέπεται μόνο σε περίπτωση προαγωγής.

Περαιτέρω, καταργούνται διατάξεις του άρθρου 2 του ν. 2721/1999, με τις οποίες προβλέπεται, πέραν του αμεταθέτου των μελών των συμβουλίων διεύθυνσης των δικαστηρίων, αναστολή πειθαρχικής δίωξης και διαδικασίας κατά τακτικού ή αναπληρωματικού μέλους συμβουλίου μέχρι τη λήξη της θητείας του (άρθρο 7 Νσχ).

II. Παρατηρήσεις επί των άρθρων του Νσχ

1. Κατά την προτεινόμενη με το άρθρο 1 του Νσχ διαδικασία προαγωγής δικαστικού λειτουργού σε θέση Προέδρου ή Αντιπροέδρου του ΣτΕ, Προέδρου, Αντιπροέδρου και Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου, καθώς και Προέδρου, Αντιπροέδρου και Γενικού Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου – αλλά και Γενικού Επιτρόπου των Διοικητικών Δικαστηρίων (άρθρο 2 Νσχ) - το Υπουργικό Συμβούλιο προεπιλέγει, με εισήγηση του Υπουργού Δικαιοσύνης, έξι, κατ' αρχήν, από τους δικαστικούς λειτουργούς που έχουν τα τυπικά προσόντα.

Στη συνέχεια, ζητείται από τον Υπουργό Δικαιοσύνης γνώμη της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής (βλ. άρθρο 14 παρ. στ) Κανονισμού της Βουλής), η οποία «μετά από ακρόαση των υποψηφίων, με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με πλειοψηφία τουλάχιστον των τεσσάρων πέμπτων των μελών της, εκφράζει θετική γνώμη για τρεις δικαστικούς λειτουργούς μεταξύ των προεπιλεγέντων κατά περίπτωση».

Η προαγωγή ενεργείται από το Υπουργικό Συμβούλιο και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ως «σύνθετο διοικητικό όργανο» (Επ. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2007, αρ. 256, 261) που διαθέτει την αναγκαία δημοκρατική νομιμοποίηση, δοθέντος ότι η Κυβέρνηση «οφείλει να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής» (άρθρο 84 παρ. 1 Σ), ο δε Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκλέγεται από τη Βουλή (άρθρο 30 παρ. 1 Σ).

Εντός των ορίων της ρύθμισης του άρθρου 90 παρ. 5 του Σ, ευρίσκεται, συνεπώς και κατ' αρχήν, η γνώμη της Διάσκεψης των Προέδρων, η οποία δεν περιορίζει την αποφασιστική αρμοδιότητα του Υπουργικού Συμβουλίου εν προκειμένω. Την εν λόγω δε αρμοδιότητα περιφρουρεί και το ΣτΕ, το οποίο, παραλλήλως προς τη ρύθμιση της παρ. 6 του άρθρου 90 του Συντάγματος περί απαραδέκτου της σχετικής αίτησης ακυρώσεως, έχει δεχθεί ότι

παραδεκτώς προβάλλεται λόγος ακυρώσεως των πράξεων προαγωγής, με τον οποίο αμφισβητείται η συνδρομή όρου ή περιορισμού «που τίθεται ευθέως από τη διάταξη της παραγράφου 5 του άρθρου 90 του Συντάγματος ή την έννοια αυτής της διατάξεως» (ΣτΕ Ολ 1757/2008, Ολ 4356/1997, Ολ 1274/1993, Ολ 292/1984).

Επισημαίνεται συναφώς ότι δεν απαιτείται, ως προς την εισήγηση του Υπουργού Δικαιοσύνης και την επιλογή του Υπουργικού Συμβουλίου, «αναφορά συγκεκριμένων πραγματικών στοιχείων για κάθε κρινόμενο για προαγωγή (...) και η ρητή αξιολόγηση των στοιχείων αυτών, δηλαδή, η ειδική και εμπειριστατωμένη αιτιολογία» (ΣτΕ Ολ 1274/1993, Ολ. 292/1984), η οποία, άλλωστε, κατά πάγια νομολογία του ΣτΕ, δεν απαιτείται γενικώς «για προαγωγές σε ανώτατες βαθμίδες της κρατικής ιεραρχίας» και, πάντως, δεν τίθεται από τη διάταξη του άρθρου 90 παρ. 5 του Σ ως όρος διενέργειας των προαγωγών (βλ. ως άνω νομολογία).

Εντούτοις, η «θετική» για τρεις υποψηφίους γνώμη της Διάσκεψης των Προέδρων, ως δυνητικό στοιχείο της εισήγησης του Υπουργού Δικαιοσύνης προς το αποφασίζον Υπουργικό Συμβούλιο, θα μπορούσε, εφόσον, μάλιστα, διατυπώνεται «μετά από ακρόαση των υποψηφίων», να θεωρηθεί ότι προσλαμβάνει χαρακτήρα οιονεί δυσμενούς υπηρεσιακής κρίσης για τους μη επιλεγέντες (πρβλ. ΣτΕ ΟΛΣ, Πρακτικό 2/2010, όπου γνώμες πλειοψηφίας και μειοψηφίας, και ΑΠ, Πρακτικά και απόφαση Διοικητικής Ολομέλειας 4/2010, όπου ισοψηφία επί του συγκεκριμένου θέματος), με συνακόλουθη «μείωση του κύρους τους» (όπ. π., πρβλ. Πρακτικά της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, Συνεδριάσεις ΡΛΒ' /7.3.2001 και ΡΛΓ' /7.3.2001 , σελ. 577 επ., ιδίως σελ. 579).

Από την όλη διατύπωση, εξ άλλου, της προτεινόμενης περ. β) του άρθρου 49 παρ. 3 του Κ.Ο.Δ.Κ.Δ.Λ., κατά την οποία η Διάσκεψη των Προέδρων «με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με πλειοψηφία τουλάχιστον των τεσσάρων πέμπτων των μελών της, εκφράζει θετική γνώμη για τρεις δικαστικούς λειτουργούς (...)», καταλείπεται, ενδεχομένως, περιθώριο, στοιχειώδους έστω, αιτιολογίας της θετικής γνώμης και, κατ' επέκταση, δυσμενούς, για τους μη επιλεγόμενους λειτουργούς, κρίσης ή και διολίσθησης προς κρίση από την οποία δυσχερώς θα μπορεί να αποστεί ή αποκλίνει στη συνέχεια, τόσο ο Υπουργός Δικαιοσύνης όσο και το Υπουργικό Συμβούλιο στο οποίο, κατ' άρθρο 90 παρ. 5 του Σ, ανήκει η αποκλειστική αποφασιστική αρμοδιότητα.

Περαιτέρω, δεν διευκρινίζεται με την προτεινόμενη διατύπωση εάν η σειρά, με την οποία μνημονεύονται στη «θετική γνώμη» οι τρεις υποψήφιοι, δηλώνει προτεραιότητα ή είναι απλώς αλφαβητική.

Εν κατακλείδι, αφενός η χρήση ενός ουδέτερου όρου, αντί του επιθετικού προσδιορισμού «θετική (γνώμη)», όπως π. χ. «(η Διάσκεψη των Προέδρων) προκρίνει» τρεις υποψηφίους, αφετέρου η αποσαφήνιση του τρόπου έκφρασης της γνώμης της Διάσκεψης των Προέδρων, θα απέτρεπαν ίσως τα ανωτέρω ενδεχόμενα.

Ως προς τον σχηματισμό γνώμης «με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με πλειοψηφία τουλάχιστον των τεσσάρων πέμπτων των μελών» της Διάσκεψης των Προέδρων, επισημαίνεται ότι, κατ' άρθρο 13 παρ. 5 του Κανονισμού της Βουλής, οι αποφάσεις του εν λόγω οργάνου της Βουλής «λαμβάνονται με απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών της, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά από άλλες διατάξεις του Συντάγματος, του Κανονισμού ή νόμου, που έχει δημοσιευθεί πριν από την έναρξη εφαρμογής του παρόντος Κανονισμού», ήτοι πριν από την 18η-12ου-2001, ημερομηνία δημοσίευσης στο ΦΕΚ της απόφασης της Ολομέλειας της Βουλής περί τροποποίησης, κατά τα ανωτέρω, της προαναφερόμενης διάταξης του Κανονισμού.

Υπό το φως των ανωτέρω, διατάξεις νόμου ο οποίος δημοσιεύεται μετά την έναρξη εφαρμογής του Κανονισμού της Βουλής [τροποποίηση της 6.12.2001 με απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ 284 Α' /18.12.2001)], σχετικώς με τον τρόπο λήψης των αποφάσεων της Διάσκεψης των Προέδρων, δεν συνάδουν με τις ανωτέρω ρυθμίσεις (άρθρο 13 παρ. 5) του Κανονισμού της Βουλής. (βλ. και Έκθεση της Επιστημονικής Υπηρεσίας επί του Νοχ «Ελληνικό Στατιστικό Σύστημα (ΕΛ.Σ.Σ.). Σύσταση της Ελληνικής Στατιστικής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) ως Ανεξάρτητης Αρχής», σελ. 8, ήδη νόμος 3832/2010, ΦΕΚ Α' 38).

2. Κατά το προς ψήφιση άρθρο 6 του Νοχ: «1. Οι Ολομέλειες των δικαστηρίων και των εισαγγελιών, που αναφέρονται στα άρθρα 15 και 16 του Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργιών, όπως αυτά αντικαθίστανται με τον παρόντα νόμο, συνέρχονται αυτοδικαίως την 11η πρωινή ώρα του δεύτερου Σαββάτου μετά τη δημοσίευσή του, για να εκλέξουν τον πρόεδρο και τα μέλη των νέων συμβουλίων, καθώς επίσης τους διευθύνοντες τις εισαγγελίες. (...) 2. Οι πρόεδροι και τα μέλη των νέων συμβουλίων των παραπάνω δικαστηρίων και οι εκλεγμένοι διευθύνοντες τις εισαγγελίες, αναλαμβάνουν αμέσως τα καθήκοντά τους, οπότε και λήγει η θητεία: α) των προέδρων και των μελών των συμβουλίων, που διευθύνουν κατά τη δημοσίευση του παρόντος νόμου τα πολιτικά Εφετεία Αθηνών, Θεσσαλονίκης και Πειραιά (...).».

Επισημαίνεται ότι το πολιτικό Εφετείο Πειραιά δεν περιλαμβάνεται πλέον στα δικαστήρια, τα οποία διευθύνονται, κατά την προτεινόμενη, με το άρθρο 4 του Νσχ, αντικατάσταση της παρ. 2 του άρθρου 15 του Κ.Ο.Δ.Κ.Δ.Λ., από τριμελές συμβούλιο.

Αθήνα, 17 Μαρτίου 2010

Ο Εισηγητής
Ανδρέας Κούνδουρος
Προϊστάμενος του Τμήματος Ευρωπαϊκών Μελετών
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο προϊστάμενος του Β΄ Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Στέφανος Κουτσουμπίνης
Επ. Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Θράκης

Ο προϊστάμενος της Α΄ Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αντώνης Παντελής
Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών