

Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους: Θεσμός του Κράτους Δικαίου

Του Κων. Βολτή
Νομικού Συμβούλου

Κατά τη συνεδρίαση της 6.12.1993 της Βουλής συζητήθηκε πρώτη στο νομοσχέδιο του Υπουργείου Δικαιοσύνης η τροπολογία, που αφορούσε στην εφαρμογή της 35ετίας για το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Ν.Σ.Κ.). Διατυπώθηκαν απόψεις, οι οποίες συγγέλιον στη διαπίστωση, ότι το Ν.Σ.Κ. είναι βασικός θεσμός για τη διασφάλιση της νομιμότητας, έχει "οιονεί" δικαστικό χαρακτήρα, ιδιομορφία, που το διαχωρίζει από το δημοσιονομικό και κοινωνικό, διαδέχεται άριστο προσωπικό και έχει επιτύχει στην αποστολή του.

Το Ν.Σ.Κ. καταπίπτει μαζί με το Συμβούλιο της Επικρατείας (Σ.Ε.) και το Ελεγκτικό Συνέδριο (Ε.Σ.), που έχουν το δική τους χαρακτηριστικά δικαστικού δικαστηρίου και δικαστικού οργάνου, στα μεγάλα Σώματα της Διοικήσεως (Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 1991, σελ. 268 επ.).

Οι θεσμοί αυτοί αναδείχθηκαν σε κοινή επιτυχημένη πορεία για την εξέλιξη και προάσπιση του Κράτους Δικαίου.

Για το Σ.Ε. θα πρέπει να σημειωθεί, ότι δεν ιδρύθηκε απαρχώς ως δικαστήριο, όπως μαρτυρεί και το όνομά του. Σύμφωνα με το οργανικό διάταγμα της 18 Σεπτεμβρίου 1835 ήταν κατά κύριο λόγο "ανώτατη συμβουλευτική αρχή εντός της οποίας ο βασιλεύς συζητεί τις σπουδαιότερες υποθέσεις του Κράτους"... Μάλιστα με την αρμοδιότητα αυτή εξελίχθηκε σε θεσμό "απειρητή" για τον ελληνικό λαό (Γ. Αγγελίδης, Ιστορικά για το Σ.τ.Ε., τομ. τιμ. ΣΕ 1929 - 1979). Η εκ νέου σύστασή του με το Σύνταγμα του 1864 (μετά την κατάλυση του με το Σύνταγμα 1844) προκάλυψε αντιρρήσεις, γι' αυτό και καταργήθηκε μετά από ψήφισμα της Βουλής με το νόμο Π/Β/1865. Ως Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο το Σ.Ε. οργανώθηκε με το νόμο 3713/1928. Σύμφωνα με τις οργανωτικές διατάξεις του νόμου στο βασικό βαθμό του Εισηγητή διορίζονταν πτυχιούχοι της νομικής μετά από διαγωνισμό, ο Εισηγητής οφείχε να ισοβαθμίσαι με ήμισο παρὰ Πρωτοδικαίς Πάρεδρου, ο δε Πάρεδρος με Εφέτη (ήδη άρθρο 9 ν. 1888/1989 και 5 ν. 1968/1991).

Η σύσταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου έγινε με το Β.Δ. 27.9.1833. Στο Ε.Σ. διορίζονταν Πάρεδρος ελεγκτής του Ε.Σ. ή Τριμιαρχής του Υπουργείου Οικονομικών με διετή υπηρεσία στο βαθμό αυτό, ως και φορολογικοί δικαστές. Σύμβουλος ή αντίστοιχος υπάλληλος με βαθμό Διευθυντή και δικαστές με ορισμένα προσόντα. Για τα μέλη του Ε.Σ. απαιτείται πτυχίο Νομικής Σχολής (άρθρα 10 επ. Β.Δ. 869/1960 και ήδη άρθρα 11 ν. 1868/1989 και 70 ν. 1756/1988 σε συνδυασμό Π.Δ. 774/1980). Ο Πάρεδρος εξομοιούται βαθμολογικά με Εφέτη, ο δε Σύμβουλος με Λογιστή.

III. Το Ν.Σ.Κ. είναι εἰς τὸν παλαιὸς Θεσμός (Β.Δ. 12.5.1835),

που εδραιώθηκε με το νόμο ΑΚΑ 1882 περί Νομικών Συμβούλων (Αθ. Τομαρά, Ιστορική εξέλιξη του Θεσμού του Ν.Σ.Κ., Νομικό Δελτίο Ν.Σ.Κ. 1991). Λειτουργήσε αδιάτακτα επί εκατονταετία μετά το νόμο αυτό. Μεσολάβησε η κατάργησή του, ως "ενιαίας ανωτάτης αρχής" με το νόμο 1256/1982 και η λειτουργία του ως νομικές υπηρεσίες διοικήσεως, με το κύριο προσωπικό του να φέρει την ιδιότητα μόνιμου δημόσιου υπαλλήλου και να έχει μόνο μισθολογική αντιστοιχία με τους δικαστικούς λειτουργούς (άρθρα 1 και 25 Π.Δ.671/1982). Ανασυνεστήθη με το άρθρο 39 του ν. 1884/1990 ως "ενιαία ανώτατη του Κράτους αρχή".

Η είσοδος στο Σώμα με το βαθμό του Δόκιμου Διοικητικού Αντιπροσώπου γίνεται με διαγωνισμό μεταξύ δικηγόρων ή πτυχιούχων Νομικής με βαθμό άριστα ή λίαν καλώς και ενιαία προσωπική άσκηση και ολοκληρωθεί ανωτάτη βαθμολογική εξέλιξη. Η διαβάθμιση του προσωπικού πάντοτε γινόταν και γίνεται με αντιστοιχία βαθμολογική και μισθολογική προς τους δικαστικούς λειτουργούς στο πλαίσιο πάγιων διατάξεων (άρθρα 9 ν.ΑΚΑ 1882, 35 ν. Γ'ΥΛΖ 1909, 8α ν. 427/1945 17 Β.Δ. 6/1961). Αλλωστε από τις διατάξεις του νόμου 3713/1928 προφίλεταν, ότι ως Σύμβουλος Επικρατείας μπορούσε να διοριστεί και Νομικός Σύμβουλος επί τριετία (άρθρο 3), ως Παρεδρος δε Νομικής Σύμβουλος που δεν είχε απηλοποιήσει τριετία (άρθρο 12). Για διορισμό ή προαγωγή σε δικαστική θέση προέβλεπε και η ανωτέρω διάταξη του άρθρου 9 παρ. 2 ν. ΑΚΑ. Παράλληλα στο ΝΣΚ επιτροπών ο απειρησίας διορισμός σε θέση Παρέδρου και Νομικού Συμβούλου δικαστών με δεκαετή και δεκαπενταετή αντιστοίχια υπηρεσία (άρθρο 20 Β.Δ. 6/1961), ενώ στους διτηρητισμούς του μετέχουν και Ειρηνοδίκες μετά ένα χρόνο υπηρεσία και ηλικία μέχρι 35 ετών.

Βασική αρμοδιότητα του Ν.Σ.Κ. είναι η δικαστική υπεράσπιση των συμφερόντων του Δημοσίου στην ημεδαπή και την αλλοδαπή (Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Δικαστήριο Ανθρώπων Δικαιωμάτων, Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ανθρώπων Δικαιωμάτων). Η αρχική αρμοδιότητα του Σ.Ε. να εκφέρει σχεδίων νόμων και διαταγμάτων. Επίσης απαρχώς το Ν.Σ.Κ. είχε και δικαστική αρμοδιότητα ως δικαστικό δικαστήριο πρώτου ή δεύτερου βαθμού σε ωρισμένες διαφορές. Μάλιστα με το άρθρο 51 παρ. 4 του νόμου 3552/1928 περί

καταστάσεως αξιωματικών με την οποία μεταφέρθηκε αρμοδιότητα του Β' τμήματος του Σ.Ε. στο Ν.Σ.Κ. ως δικαστικό δικαστήριο, που συγκροτείται από πέντε νομικούς συμβούλους, συνεδριάζει στον συνήθη τύπο συνεδριάσεως των νομικών συμβούλων και απαγγέλλει τις αποφάσεις σε δημόσια συνεδρίαση.

Παράλληλα μέλη του Ν.Σ.Κ. επιλέγονται "κατά νομοθετική παράδοση" (βλ. απόφαση ομοελεύσεως Σ.Ε. 115/1954 Εισηγητής Μ. Σπαινιόπουλος) μαζί με άλλους δημόσιους λειτουργούς (δικαστές, καθηγητές Ανώτατων Σχολών) ως μέλη υπηρεσιακών συμβούλων και άλλων συλλογικών δικαστικών οργάνων για τη διασφάλιση της νομιμότητας των πράξεών τους. Σχετικά έχει υποστηριχτεί, ότι τέτοιος καθοριστικός ρόλος δεν μπορεί να ανήκει φυσικά στο Δικαστή, γιατί από τη συμμετοχή του σε δικαστικά έργα μειοψία δημιουργούνται υπόνοιες επηρεασμού της ανεξαρτησίας του λόγω της συνεργασίας με παραγόντες της Κυβερνήσεως και γενικά της Διοικήσεως. Και αν απολείται κανείς τέτοιους προσωπικούς επηρεασμούς, παραμένει στην περίπτωση αυτή ως μελλον θέμα ή νόθευση της έννοιας του φυσικού και ανεξάρτητου δικαστή, η οποία προκύπτει από την έκφραση γνώμης ή ψήφου, που πιθανότατα στη συνέχεια θα αποτελέσει αντικείμενο δικαστικής κρίσης.

Με τὴν ἀνωτέρω ἱστορική καταβολή, με την άσκηση των ανωτέρω αρμοδιοτήτων, με τον τρόπο διορισμό και την εξέλιξη των μελών του, με τη διυναπτική επιλογή μελών από τον ένα θεσμό για προσφορά υπηρεσιών στον άλλο, που λειτουργήσε προ παρελθόν με επιτυχία, με τη συνεργασία σε συμβούλια, επιτροπές και ομάδες εργασίας της Διοικήσεως, σε συνδυασμό με τις ισχύουσες "οιονεί" δικαστικές του αρμοδιότητες (αναγνώριση απαιτήσεων, συμβιβασμός, κατάργηση δίκες, διατηρία) το Ν.Σ.Κ. εμπλέκεται άμεσα και ουσιαστικά με τους άλλους θεσμους και τα μέλη του εκφράζουν παράδοση δικαστικής σκέψης και κρίσης. Με την παρεμβολή των αρμοδιοτήτων του στην καθοδήγηση των ενεργειών της Διοικήσεως με νομικές γνωμοδοτήσεις και την επεξεργασία των σχεδίων νόμων και διαταγμάτων, που παραπέμπονται σε αυτό (άρθρο 1 Ν.Δ. 736/1970), συμβιβάζει στην /αυτοπλήρωση του φόρτου εργασίας του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, ενώ το δεσμό των θεσμών ενυψώνει η βίαιη παρουσία και συνεπής συνεργασία των παραστατών της Διοικήσεως Νομικών Συμβούλων και Παρέδρων με τα μέλη των Δικαστηρίων, που αναντίρρητα

συντελεί στην έκφραση ορθής νομικής αιτιολόγησε κάθε δικαστικής κρίσης και στη διαμόρφωση της νομολογίας για τη νομιμότητα της διοικητικής δράσης.

Εξάλλου σε αναγκαίο λειτουργικό στοιχείο του Κράτους Δικαίου αναδεικνύεται το Ν.Σ.Κ. και για ένα ακόμα λόγο. Οι νομικοί συμβούλοι ως νομικά υποστηρικτές του νομοθέτη για τις επιλογές του και για τη συμφωνία τους με το Σύνταγμα, εκφράζουν την πιο έγκυρη στάση και τον αποτελεσματικότερο έλεγχο, για την αποτροπή κάθε φαινόμενου υπέρβασης των ορίων αρμοδιότητας της δικαστικής εξουσίας κατά την έκφραση της ανεξαρτησίας κρίσης της.

Τέλος η δομή του θεσμίου αποδείχθηκε απόλυτα επιτυχής.

Η λειτουργία του Ν.Σ.Κ. ως αρχής, στη βάση συγκεκριμένων προσόντων, αρμοδιοτήτων, ιεραρχικής σχέσεως και νομιμότητας, που αναδεικνύει σύνολα προσώπων σε διαδοχική πορεία και εξέλιξη μέσα σε καθιερωμένες αρχές και ενδεδειγμένες πρακτικές, προσδίνει σε σχέση με μεμονωμένα πρόσωπα προβάδισμα κύρους, ήθους και ευθύνης στα μέλη του υπηρεσιακού συνόλου και αναβιβάζει το έργο της σε λειτουργικό. Ο προσωπικός ζήλος και οι ατομικές ικανότητες και αν προς στηρίξη κερδίσουν την εντύπωση με την εμφάνιση προσωπικού έργου και προσωπικής επιτυχίας, είναι βέβαιο ότι δεν μπορεί να αντικαταστήσουν τον υπηρεσιακό σύνδεσμο των μελών του Ν.Σ.Κ., την αδιάκοπη λειτουργία στη βάση της άμυνας, αλλά και της αλληλεγγύης, για ατομική και συλλογική επιτυχία, τη δημιουργία εμπιστοσύνης με τα άλλα κρατικά όργανα και την ανάπτυξη αρχών και πρακτικών, που μεταφέρονται ενισχυμένες στα νεώτερα πρόσωπα, δηλαδή την παράδοση λειτουργικής εργασίας, ύψους και ήθους.

Για τούτο με όλα τα υπάρχοντα δεδομένα δεν υπήρξε φόβος για το ήθος και την αξιοπρέπεια των μελών του Ν.Σ.Κ., που έχουν επιδείξει τη μέλζονα δύναμη σταπασσεως σε ένα πεδίο πολύπλευρων αγώνων, όπου συμφέροντα μεγάλα ή μικρότερα επιδιώκονταν και απεργάζονταν τη φθορά των προσώπων.

Για τα ανωτέρω και χωρίς ειδική αναφορά και στις άλλες νόμιμες αρμοδιότητές του, πρέπει να αναγνωρίζεται η συμβολή στην ομαλή και αποδοτική λειτουργία Δικαιοσύνης και Διοικήσεως και γενικά της συνταγματικής τάξης, του θεσμού του Νομικού Συμβούλου του Κράτους, θεσμού που δεν έχει συνταγματική κατοχύρωση, αλλά που με τη συνεχή ιστορική παρουσία και οικιαστική καταξίωσή του μπορεί να αξιωμαθεί σεβασιμότητα και ισοτιμία με τα άλλα κράτη. Η μεταχέλιξη με τους πιο πάνω συγγενείς θεσμούς, ακόμα και στο μέτρο συμπληρωματικού συνταγματικού εθίμου.