Ομιλία Προέδρου Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών

Βασίλη Ε. Αλεξανδρή

στην εκδήλωση με θέμα :

«Διαμεσολάβηση και Διοικητικές Διαφορές – η Ελληνική και η Ευρωπαϊκή πραγματικότητα»

21 Ιουνίου 2017

Με ιδιαίτερη τιμή και χαρά χαιρετίζω την σημερινή επιστημονική εκδήλωση, που διευρύνει την προβληματική γύρω από τον θεσμό της διαμεσολάβησης, με το εξόχως επίκαιρο και ενδιαφέρον ζήτημα – και ζητούμενο – της διαμεσολάβησης στις διοικητικές διαφορές.

Θεωρούμε συνήθως ότι οι μηχανισμοί εξωδικαστικής  επίλυσης των διαφορών αποτελούν ξένα πρότυπα. Πριν υιοθετήσουμε άκριτα τέτοιες αιτιάσεις, καλό είναι να ερευνούμε την ιστορία του δικαίου, και να εμπνεόμαστε από τις λύσεις που δόθηκαν κατά το παρελθόν. Θεσμοί εναλλακτικής επίλυσης διαφορών απαντώνται λοιπόν από την αρχαιότητα.

Στο Αττικό Δίκαιο, επί παραδείγματι, προβλεπόταν ο θεσμός της διαιτησίας, ο οποίος είχε πολλά κοινά σημεία με τη σημερινή διαμεσολάβηση. Η διαιτησία ήταν δημόσια και ιδιωτική.

* Την Δημόσια,   διενεργούσαν κληρωτοί  πολίτες, ηλικίας άνω των 60 ετών, και ήταν υποχρεωτική σε ορισμένες υποθέσεις. (Αριστοτέλη, «Αθηναίων Πολιτεία»). Υπάρχει μάλιστα επιγραφή που βρέθηκε στην Αμοργό,  όπου αναφέρεται ότι οι «διαλλάκται» αποτελούσαν πολιτειακό δικαιοδοτικό όργανο, με ευρείες  αρμοδιότητες.
* Η ιδιωτική διαιτησία, αντίθετα, προϋπέθετε συμφωνία των μερών. Είναι χαρακτηριστικό ότι στους περισσότερους δικανικούς λόγους που σώζονται από την αρχαιότητα, και εκφωνήθηκαν ενώπιον των αθηναϊκών  δικαστηρίων, οι αγορητές έκαναν  αναφορά  στις άκαρπες προσπάθειες εξωδικαστικής λύσης της διαφοράς.

Είναι δε, γνωστή η φράση της ‘’Ρητορικής ‘’  του Αριστοτέλη   ότι «*ο διαιτητής (βλ.  διαμεσολαβητής) το επιεικές ορά, ο δε δικαστής τον νόμον*».

Ο Πλάτων, αντίστοιχα, αναφέρεται στην αρχή του «μέσου» των συμφερόντων των διαδίκων, στην εξωδικαστική επίλυση της διαφοράς.

Η σημερινή διάπλαση του θεσμού, δεν απέχει πολύ από το αρχαιοελληνικό πρότυπο.

Είναι γνωστό ότι η διαμεσολάβηση ευνοεί, μέσα από δομημένη διαδικασία, τη συμβιβαστική επίλυση των διενέξεων. Σκοπός είναι η εύρεση **κοινά αποδεκτής** και **αμοιβαία επωφελούς λύσης** από τα ίδια τα μέρη (win – win), με τη βοήθεια ενός εκπαιδευμένου και διαπιστευμένου προς τούτο τρίτου προσώπου, του διαμεσολαβητή.

Η διαδικασία παρουσιάζει σημαντικά πλεονεκτήματα: **ταχύτητα, ευελιξία, εμπιστευτικότητα**, **χαμηλό κόστος**, **εύκολη «πρόσβαση»** και **απλότητα** της διαδικασίας (λόγω της απαλλαγής από δικονομικούς τύπους), **ενεργός συμμετοχή των μερών**, προσανατολισμός στα **ουσιαστικά συμφέροντα των εμπλεκομένων** και όχι στα τυπικά δικαιώματά τους, **μη δεσμευτικός χαρακτήρας** της διαδικασίας (τα μέρη είναι ελεύθερα να αποχωρήσουν όποτε το επιθυμούν).

Όπως ισχύει σήμερα (ν. 3898/2010) ο θεσμός εφαρμόζεται στις ιδιωτικές διαφορές, όταν τα υποκείμενα (ιδιωτικά) δικαιώματα είναι δεκτικά διαθέσεως.

Το ερώτημα στο οποίο καλούμαστε να απαντήσουμε σήμερα είναι: γιατί δεν μπορούμε να μεταλαμπαδεύσουμε τα οφέλη αυτά και στο πεδίο των **διοικητικών διαφορών**;

Πριν εξετάσουμε το ζήτημα αυτό οφείλουμε να σταθούμε για λίγο στην περιορισμένη αποδοχή του θεσμού μέχρι σήμερα, στο πεδίο όπου έχει ήδη νομοθετηθεί, δηλ. στις ιδιωτικές διαφορές. Διότι το *δις εξαμαρτείν ουκ ανδρός σοφού*. Ο αναδιπλασιασμός μεθόδων αμφισβητούμενης επιτυχίας δεν αποτελεί ασφαλή λύση σε κανένα πρόβλημα.

Πράγματι, παρά τα αναμφίβολα θετικά χαρακτηριστικά του θεσμού, και τα σημαντικά ποσά που έχουν δαπανηθεί για την διάδοσή του, πρέπει να ομολογήσουμε ότι ο μέχρι σήμερα απολογισμός **δεν είναι θετικός**. Η απήχηση του θεσμού υπήρξε εξαιρετικά μικρή. Δεν μπόρεσε να αναπτυχθεί και να αποτελέσει αξιόπιστη και προτιμητέα εναλλακτική επιλογή έναντι της δικαστικής διευθέτησης των διαφορών. Η ευθύνη δεν εντοπίζεται μόνο στον αναμενόμενο δισταγμό απέναντι στο νέο. Οφείλεται πρωτίστως στην έλλειψη θεσμικών κινήτρων που θα ωθήσουν τους διαδίκους στη διαδικασία της διαμεσολάβησης. Η υιοθέτηση ενός **υποχρεωτικού προσταδίου διαμεσολάβησης** σε επιλεγμένες κατηγορίες διαφορών πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο διαβούλευσης.

Όπως έχει μέχρι στιγμής ο θεσμός στην Ελλάδα, σύμφωνα με το ν.3898/2010 βρίσκεται σε πρώιμο στάδιο ενσωμάτωσης στο δικαιικό σύστημα, με δεδομένο ότι παραμένει μια καθαρά προαιρετική διαδικασία, που επαφίεται στα αντιδικούντα μέρη.

Καλούμαστε σήμερα να προβληματιστούμε για την περαιτέρω προώθηση της Διαμεσολάβησης στο πεδίο των **διαφορών διοικουμένου – διοίκησης**.

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των διοικητικών διαφορών, και ιδίως η εκκρεμοδικία χιλιάδων υποθέσεων που λημνάζουν στα διοικητικά δικαστήρια καθιστούν επιβεβλημένη την εξεύρεση καινοτόμων λύσεων.

Μέχρι σήμερα, οι εναλλακτικές μέθοδοι επίλυσης διαφορών με τη διοίκηση αφορούν κατ’ εξοχήν την άσκηση ενδικοφανών προσφυγών.

Στο πεδίο των φορολογικών διαφορών συγκροτήθηκε η Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών (Δ.Ε.Δ.) ως ειδική αποκεντρωμένη υπηρεσία, υπαγόμενη απευθείας στον Διοικητή της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.), με αντικείμενο την εκδίκαση των ενδικοφανών προσφυγών που ασκούνται από τους φορολογουμένους.

Με τη σύσταση της Υπηρεσίας αυτής επιδιώχθηκε αρχικά η κατά το δυνατόν αποσυμφόρηση των διοικητικών Δικαστηρίων από υποθέσεις που μπορούν να επιλυθούν σε επίπεδο φορολογικής διοίκησης και μάλιστα στη σύντομη προθεσμία των εκατό είκοσι (120) ημερών από την κατάθεση της ενδικοφανούς προσφυγής.

Δηλαδή, κατά τον νομοθετικό σχεδιασμό, σκοπός είναι, με την υποχρεωτική υποβολή της ενδικοφανούς προσφυγής πριν από τη δικαστική : α) αφενός να επιλύονται όσες υποθέσεις επιδέχονται άμεσης επίλυσης με αποτέλεσμα και την ταχύτερη είσπραξη των δημοσίων εσόδων και

β) αφετέρου να λειτουργεί η Διεύθυνση Επίλυσης Διαφορών ως στάδιο προελέγχου για τις υποθέσεις εκείνες που πρόκειται να εισαχθούν ενώπιον της δικαιοσύνης, έτσι ώστε να έχουν ήδη αναδειχθεί τα βασικά νομικά ζητήματα και να έχουν τεθεί υπό επεξεργασία τα πραγματικά περιστατικά που χρήζουν τεχνικών αναλύσεων και παρατηρήσεων, με αποτέλεσμα και την επιτάχυνση της διοικητικής δίκης.

Πλην όμως η διαδικασία αυτή, όπως και οι πλείστες περιπτώσεις διοικητικών προσφυγών, δεν έχουν αποδώσει τα αναμενόμενα. Τούτο οφείλεται στην ευθυνοφοβία και την έλλειψη πραγματικής ανεξαρτησίας των οργάνων που επιλαμβάνονται των διοικητικών προσφυγών.

Η απόρριψη της πλειοψηφίας των ασκουμένων προσφυγών έχει ως αποτέλεσμα να διατηρείται η υπερσυσώρευση εκκρεμών υποθέσεων, στα διοικητικά δικαστήρια, και εντεύθεν, η συχνή υπέρβαση του δικαιολογημένου χρόνου εκδίκασης των υποθέσεων, κατά παράβαση του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ.

Έχει ενδιαφέρον να επισημανθεί ότι στο πλαίσιο του Εθνικού Σχεδίου Δράσης 2016-2018 για την Ανοικτή Διακυβέρνηση, η Ελλάδα έχει δεσμευτεί να υλοποιήσει πολιτικές ανοικτότητας, που ενισχύουν τη λογοδοσία του Δημοσίου σύμφωνα με τις αρχές της ανοικτής διακυβέρνησης.

Μεταξύ αυτών περιλαμβάνεται η η Θεσμική Διαμεσολάβηση, ως υποχρεωτικό προστάδιο της προσφυγής στα διοικητικά δικαστήρια.

Μέσω της Θεσμικής Διαμεσολάβησης, κάθε διοικούμενος πριν προσφύγει δικαστικώς θα πρέπει με αιτιολογημένη αίτησή του να οδηγείται σε διαμεσολάβηση με το Δημόσιο, όπου θα συμμετέχει εκπρόσωπος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, για την επίλυση της διαφοράς που υπάρχει.

Τα μέρη δεν δεσμεύονται να συμφωνήσουν προκαταβολικά, αλλά δεσμεύονται να προσπαθήσουν να επιλύσουν τη διαφορά.

Οι διαμεσολαβητές, που θα μπορούν να διενεργούν την Θεσμική Διαμεσολάβηση, θα μπορούν να επιλέγονται είτε με συμφωνία των μερών είτε μέσω κλήρωσης από τον ενιαίο κατάλογο των Διαπιστευμένων Διαμεσολαβητών του Υπουργείου Δικαιοσύνης.

Οι πολίτες καθώς και οι υπηρεσίες του Δημοσίου, με την παρουσία των νομικών παραστατών τους, θα μπορούν μέσα από συγκεκριμένα στάδια να εξετάζουν τη δυνατότητα επίλυσης των διαφορών τους.

Ο **Συνήγορος του Πολίτη**, μπορεί να αποτελέσει θεσμικό φορέα υποστήριξης της Διαμεσολάβησης, όπου θα αξιοποιείται το υλικό από τις εκθέσεις, τις έρευνες και τις συστάσεις που πραγματοποιούνται, ενώ εκπρόσωπος του Συνηγόρου θα μπορεί να παρίσταται κατά τη διαδικασία, για να ενισχύει το ρόλο του Διαμεσολαβητή, παρέχοντας πληροφορίες και γενικότερη υποστήριξη στο έργο του.

Η Θεσμική Διαμεσολάβηση εγγυάται την εξοικονόμηση πόρων από τη λειτουργία των δικαστηρίων, την ταχύτερη απονομή της δικαιοσύνης με την επίλυση των διαφορών, την αποσυμφόρηση των δικαστηρίων, όπου πλέον θα φθάνει λιγότερος αριθμός υποθέσεων για εκδίκαση.

Παράλληλα, μπορεί να συμβάλει ώστε

α) να επιτευχθεί η εμπέδωση κλίματος εμπιστοσύνης στις σχέσεις πολίτη - κράτους και η εύρυθμη λειτουργία του Δημοσίου, μειώνοντας σημαντικά τον όγκο των δικαστικών υποθέσεων.

β) να καταπολεμηθεί η γραφειοκρατία και η κακοδιοίκηση, δίνοντας τη δυνατότητα στις υπηρεσίες του Δημοσίου να βελτιωθούν ουσιαστικά.

Η εισαγωγή του νέου θεσμού γεννά, όμως, και σημαντικά ερωτήματα που χρήζουν απάντησης :

* Πώς θα αντιμετωπιστεί η **επικάλυψη των διαδικασιών**, ήτοι εφ’ ενός της διαμεσολάβησης και αφ’ ετέρου των διοικητικών προσφυγών;
* Πώς θα εξασφαλιστεί η **πραγματική αντικειμενικότητα και αμεροληψία του διαμεσολαβητή**;
* Πώς θα αντιμετωπιστεί η **ευθυνοφοβία** όσων εκπροσωπούν τον δημόσιο φορέα στην σχετική διαδικασία, ιδίως όταν η ενδεχόμενη κατάληξη αφορά στον περιορισμό απαιτήσεων του δημοσίου;
* Πώς θα αποτραπεί η δαμόκλειος σπάθη της άσκησης ποινικών διώξεων για **απιστία** στην περίπτωση που η διαμεσολάβηση καταλήγει σε φερομένη απώλεια βεβαιωμένων εσόδων για το δημόσιο (επί φορολογικών υποθέσεων, καταλογισμών κ.λπ.) ή σε πρόκληση δαπανών που δεν έχουν προηγουμένως αναγνωριστεί .
* Πώς θα αποτραπεί το ζήτημα της πιθανής περιγραφής των αυστηρών και τυπικών κανόνων του **δημοσίου λογιστικού** καθώς και ο συνεφελκόμενος κίνδυνος **καταλογισμών** από το Ελεγκτικό Συνέδριο, που εμμένει διαχρονικά στην έννοια του τυπικού ελλείμματος;
* Στον αντίποδα των παραπάνω, πώς θα διασφαλιστεί ότι ο νέος θεσμός δεν θα ευνοήσει φαινόμενα **διαφθοράς** και αθέμιτων συναλλαγών;

Είμαι βέβαιος ότι η σημερινή συζήτηση, οι εκλεκτοί ομιλητές και η δικαιοσυγκριτική εξέταση του θεσμού θα αποτελέσουν έναυσμα διαλόγου και θα δώσουν τις πρώτες απαντήσεις στα ερωτήματα που γεννώνται.

Κλείνοντας θέλω να διαβεβαιώσω ότι τόσο ο ΔΣΑ, όσο και ο ΠΡΟΜΗΘΕΑΣ, ως φορέας εκπαίδευσης και κατάρτισης διαμεσολαβητών, θα αγκαλιάσει και τη νέα αυτή προσπάθεια και θα επιδιώξει δώσει θεσμικές διεξόδους και να βρει πρακτικές λύσεις προκειμένου να επεκταθεί ο θεσμός της διαμεσολάβησης και στις διοικητικές διαφορές.