

Η ποινική ευθύνη των υπουργών στο πεδίο αντιπαράθεσης ανάμεσα στα αρχαϊκά και στα εξελιγμένα χαρακτηριστικά ενός κοινοβουλευτικού πολιτεύματος

Ευάγγελου Β. Βενιζέλου

I. Τα βασικά χαρακτηριστικά του θεσμού της ποινικής ευθύνης των υπουργών.

Η ποινική ευθύνη των Υπουργών (έννοια στην οποία συμπεριλαμβάνονται ο Πρωθυπουργός και οι υφυπουργοί, είτε αυτοί είναι είτε όχι μέλη της Κυβέρνησης, σύμφωνα με τη διακριτική ευχέρεια που αναγνωρίζει στο νόμο το άρθρο 81 παρ. 1 Συντ.)¹ είναι σήμερα, στα περισσότερα δυτικά ή δυτικότεροπα συντάγματα — και πάντως στο ελληνικό Σύνταγμα του 1975/1976 — ένας θεσμός με ποικίλα και συχνά αντιφατικά χαρακτηριστικά².

1. Πρόκειται, καταρχάς, για θεσμό *συνταγματικά τυποποιημένο*, που αφήνει όμως στον *κοινό νομοθέτη* τη ρύθμιση εξαιρετικά κρίσιμων θεμάτων τόσο δικονομικού όσο και ουσιαστικού δικαίου, όπως η τυποποίηση των εγκλημάτων που τιμωρούνται, η ρύθμιση της παραγραφής τους, οι αρμοδιότητες των κατηγορών βουλευτών και του ανακριτή, το πέρας της προδικασίας κ.ο.κ.

2. Πρόκειται, στη συνέχεια, για *θεσμό κοινοβουλευτικό*. Για θεσμό κοινοβουλευτικό με την *ευρεία* — *καταρχάς* — *έννοια του όρου* που αναφέρεται

1. Βλ. αντι πολλών, *Ε.Β. Βενιζέλο*, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου Ι, 1991, σελ. 419 επ. και περισσότερες βιβλιογραφικές αναφορές σελ. 439 επ.

2. Βλ. *Ευ. Μπέσιλα-Βήκα*, Ο θεσμός της ποινικής ευθύνης των Υπουργών στο Ελληνικό και συγκριτικό συνταγματικό δίκαιο, 1985, σελ. 11 επ. με περισσότερες βιβλιογραφικές αναφορές και κυρίως *Ι. Αραβαντινό*, Πραγματεία περί της ευθύνης των ηγεμόνων και των υπουργών, 1880, σελ. 10 επ.

* Εισήγηση στο Ε' Συνέδριο της Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων /Αθήνα, 16.1.93.

στο αντιπροσωπευτικό σύστημα. Υπό την έννοια αυτή ο θεσμός της ποινικής ευθύνης των Υπουργών (όπως και του αρχηγού του κράτους) είναι θεσμός κοινός στα κοινοβουλευτικά, ημιπροεδρικά³ και προεδρικά⁴ συστήματα, παρότι φαίνεται να έλκει την ιστορική του καταγωγή από τη μακρά διεργασία διαμόρφωσης του κοινοβουλευτικού συστήματος⁵.

Πρόκειται όμως — για τα καθ' ημάς — και για θεσμό κοινοβουλευτικό με τη στενή και τεχνική έννοια του όρου που αναφέρεται στο κοινοβουλευτικό σύστημα και στην ισχύ της κοινοβουλευτικής αρχής. Υπό την έννοια αυτή ο θεσμός παραπέμπει στη σχέση ποινικής αφενός και πολιτικής/κοινοβουλευτικής αφετέρου ευθύνης των Υπουργών⁶.

3. Ο θεσμός της ποινικής ευθύνης των Υπουργών είναι όμως και θεσμός δικαιοκρατικός. Πάντως ως τέτοιος πρέπει να γίνεται αντιληπτός από τον κοινό νόμοθέτη, τη Βουλή και το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 86 Συντ. Το Σύνταγμα εισάγει, βέβαια, στο σημείο αυτό μία προφανή απόκλιση από την αρχή της διάκρισης των εξουσιών και από τους γενικούς κανόνες κατανομής και οριοθέτησης της δικαιοδοσίας μεταξύ των διαφόρων κλάδων της δικαιοσύνης⁷. Ανατίθεται όμως έτσι στη Βουλή, δηλαδή σ' ένα πολιτικό όργανο, η άσκηση ποινικής δίωξης, δηλαδή η άσκηση μιας δικαστικής, ως προς τη φύση της, αρμοδιότητας που προϋποθέτει πλήρη σεβασμό των εγγυήσεων του κράτους δικαίου⁸.

4. Είναι συνεπώς προφανές ότι πρόκειται για ένα θεσμό που και λόγω της ιστορικής του καταγωγής και διαμόρφωσης και λόγω της σημερινής κατάστροφωσης του είναι θεσμός αντιφατικός. Η πρώτη αντίφαση εντοπίζεται στον χαρακτήρα του οργάνου που κινεί και ελέγχει, σε τελευταία ανάλυση, όλη τη διαδικασία σε σχέση με τη νομική φύση της ασκούμενης αρμοδιότητας. Ένα πολιτικό όργανο καλείται να ασκήσει αρμοδιότητα δικαστικής πάντως υφής. Η δεύτερη αντίφαση εντοπίζεται στα κριτήρια με τα οποία κινείται ή αναστέλ-

3. Για τα γαλλικά δεδομένα βλ. *M. Kamto*, La responsabilité pénale des ministres sous la Ve République, R.D.P. 1991, σελ. 1238-1308 με περισσότερες βιβλιογραφικές αναφορές και την εισήγηση του *Y. Guichet*, Η ποινική ευθύνη των υπουργών στη Γαλλία, που παρουσιάστηκε στο Ε' Συνέδριο της Ε.Ε.Σ. Για τα ιταλικά δεδομένα βλ. την εισήγηση του *A. Cerri*, Η δικαιοδοσία και η διαδικασία για τα υπουργικά εγκλήματα στην Ιταλία, στο Ε' Συνέδριο της Ε.Ε.Σ.

4. Για τη διαμόρφωση και εξέλιξη του θεσμού στις Η.Π.Α. βλ. *Εν. Μπέσιλα-Βήκα*, ό.π. (υποσ. 2) σελ. 46 επ., με περισσότερες βιβλιογραφικές αναφορές.

5. Βλ. υποσ. 2.

6. Βλ. αντί όλων *N.N. Σαρίπολο*, Ελληνικών Συνταγματικών Δίκαιον, τομ. Α', 1915/1987, σελ. 215 επ.

7. Βλ. άρθρα 94 έως 98 Συντάγματος 1975/1986 και τελείως ενδεικτικά *Ε.Ε. Βενιζέλο*, ό.π. (υποσ. 1), σελ. 282 επ. και βιβλιογραφικές ενδείξεις σελ. 322/323.

8. Βλ. και πάλι τελείως ενδεικτικά, υπό το Σ. 1975/1986, *Ε.Β. Βενιζέλο*, ό.π. (υποσ. 1), σελ. 311 επ. και περισσότερες βιβλιογραφικές αναφορές σελ. 323· ιδίως όμως παρατηρήσεις *Ι. Μανωλεδάκη*, υπό την Ειδικού Δικαστηρίου άρθρου 86 Συντ. 9/1990, Υπεράσπιση, 1/1991, σελ. 129 επ., 131 επ.

λεται η όλη διαδικασία καθώς και στα κριτήρια με τα οποία γίνεται τελικά δεκτή η ποινή που καταγιγνώσκεται μέσα από τη χάρη ή το μετρίασμό ή την άρση των νόμιμων συνεπειών της που μπορεί να γίνει ή να μη γίνει με απόφαση πολιτικών οργάνων (αρθρ. 47 παρ. 2 Σ.). Τα κριτήρια αυτά είναι ταυτοχρόνως «εισαγγελικά» και κοινοβουλευτικά. Δηλαδή κριτήρια νομιμότητας και πολιτικής σκοπιμότητας. Η τρίτη αντίφαση εντοπίζεται στη μορφή της διαδικασίας που επιχειρεί να συμβιβάσει τη δημοσιότητα της κοινοβουλευτικής συζήτησης με τη μυστικότητα της ποινικής προδικασίας και την κοινοβουλευτική διάρθρωση της συζήτησης με τις δικονομικές εγγυήσεις που περιβάλλουν τον κατηγορούμενο. Οι αντιφάσεις αυτές έγιναν έκδηλες κατά την πρόσφατη (1989-1992) εφαρμογή του θεσμού μετά από μια περίοδο ύπνωσής του. Οι αντιφάσεις όμως αυτές αποτυπώνονται, ούτως ή άλλως σε ολόκληρους θεσμούς όπως οι κατήγοροι βουλευτές, η νομική τους φύση, τα όρια της αρμοδιότητας τους και τα κριτήρια των προτάσεων τους, η ευχέρεια αναστολής της δίωξης με απόφαση της Βουλής και η δυνατότητα συγκρότησης κοινοβουλευτικής επιτροπής ελέγχου της κατηγορίας, αν η σχετική διαδικασία δεν περατωθεί για οποιονδήποτε λόγο⁹.

5. Ένας θεσμός τόσο αντιφατικός δεν μπορεί παρά να είναι και *οριακός*. Η ποινική ευθύνη των υπουργών δεν είναι θεσμός τακτικής εφαρμογής, αλλά θεσμός σχετιζόμενος με την παθολογία της πολιτικής ζωής. Αυτό ισχύει ιδίως μετά τη μετεξέλιξή του και την οριστική αυτονόμιση του θεσμού της πολιτικής ευθύνης των Υπουργών που είναι θεσμός τακτικής εφαρμογής· θεσμός συνυφασμένος με την εξέλιξη του κοινοβουλευτικού συστήματος, αλλά και γενικότερα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, όπου η πολιτική ευθύνη δεν οργανώνεται μεν αναγκαστικά ως κοινοβουλευτική, είναι όμως σαφώς πια διακριτή σε σχέση με την ποινική.

Υπό την έννοια αυτή πρέπει να σημειωθεί ότι σ' ένα κοινοβουλευτικό σύστημα, όπως το δικό μας, τα χαρακτηριστικά του θεσμού της ποινικής ευθύνης των υπουργών είναι πολύ πιο σαφή και οριοθετημένα από ό,τι σ' ένα προεδρικό σύστημα. Στο κοινοβουλευτικό σύστημα η πολιτική ευθύνη της Κυβέρνησης ενώπιον της Βουλής είναι τυποποιημένη και πάντως καθιστά, έστω τυπικά, τη Βουλή κέντρο λήψης της τελικής πολιτικής απόφασης. Αυτό δεν συμβαίνει σ' ένα προεδρικό σύστημα, δηλαδή σ' ένα σύστημα αυστηρής διάκρισης της νομοθετικής από την εκτελεστική εξουσία. Η υπαγωγή της εκτελεστικής εξουσίας στη Βουλή εξακολουθεί εκεί να προσλαμβάνει, σε τελική ανάλυση, τη μορφή της ποινικής ευθύνης με νομικά τυποποιημένη «πολιτική» κύρωση (impeachment)¹⁰.

9. Βλ. την παρουσίαση του Ι. Σταμούλη, Η ποινική ευθύνη των μελών της Κυβερνήσεως, 1990, ιδίως σελ. 62 επ., 92 επ., 135 επ., με αναφορές στη θεωρητική συζήτηση που προκάλεσε το κάθε επιμέρους ζήτημα την περίοδο 1989-1990.

10. Βλ. υποσ. 4.

II. Η ιστορική μετεξέλιξη της τελολογίας και της συστηματικής θέσης του θεσμού της ποινικής ευθύνης των Υπουργών.

Η οριστική μετάβαση από τον θεσμικό ορίζοντα της μοναρχικής αρχής σ' αυτόν της δημοκρατικής αρχής, η ωρίμανση της κοινοβουλευτικής αρχής και της αρχής της δεδηλωμένης, η ανάπτυξη και η μετεξέλιξη του κομματικού φαινομένου είναι οι τρεις κλασικοί και βασικοί παράγοντες που μετέβαλαν βαθειά τόσο τη συστηματική θέση, όσο και την ίδια την τελολογία του θεσμού της ποινικής ευθύνης των Υπουργών στο πλαίσιο ενός σύγχρονου κοινοβουλευτικού πολιτεύματος.

1. Η τυποποίηση της πολιτικής ευθύνης (βλ. για παράδειγμα τα άρθρα 84, 38 και 37 Σ. 1975/1986) με τη μορφή της κοινοβουλευτικής αρχής και της αρχής της δεδηλωμένης, είδαμε ήδη ότι κατέστησε την ποινική ευθύνη των Υπουργών *θεσμό οριακό*. Θεσμό που αφορά είτε κραυγαλέες περιπτώσεις ποινικής ευθύνης, είτε σπάνιες περιπτώσεις παροξυσμού των πολιτικών αντιθέσεων. Κατά τον τρόπο, όμως, αυτό ο θεσμός της ποινικής ευθύνης των Υπουργών επιβαρύνεται με μία πρόθεση διαστροφής.

2. Η κυριαρχία του κομματικού φαινομένου και η συνακόλουθη προσαρμογή όλων των θεσμών της αντιπροσωπευτικής και ιδίως της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας μεταβάλλει και ως προς την ποινική ευθύνη των Υπουργών το κρίσιμο δίπολο:

Σήμερα, κρίσιμη δεν είναι ουσιαστικά η σχέση κοινοβουλίου και εκτελεστικής εξουσίας, αλλά η σχέση κυβερνητικής κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας αφενός και αντιπολιτευόμενης μειοψηφίας αφετέρου¹¹. Ο θεσμός της ποινικής ευθύνης των Υπουργών μετατρέπεται έτσι — κατά βάση — σε *θεσμό της ποινικής ευθύνης της αντιπολίτευσης* για την περίοδο της κυβερνητικής της θητείας¹² ή σε πεδίο ενδοκομματικής αντιπαράθεσης για μια κοινοβουλευτική πλειοψηφία που υφίσταται έντονες πολιτικές πιέσεις¹³.

Η παρατήρηση αυτή σχετίζεται με την κοινοβουλευτική πλειοψηφία που αρκεί για την άσκηση της σχετικής αρμοδιότητας της Βουλής. Το καίριο αυτό ζήτημα έχει μείνει εγκλωβισμένο στην ιστορική αδράνεια της αρχικής αντιπαράθεσης μεταξύ κοινοβουλίου και μοναρχικής εξουσίας¹⁴. Η εμμονή — σήμερα — στην απλή πλειοψηφία των παρόντων βουλευτών διαστρέφει και εκτρέπει το θεσμό της ποινικής ευθύνης των Υπουργών στο σύνολό του.

Είναι από την άποψη αυτή χαρακτηριστικό το γεγονός πως ο απολύτως

11. Βλ. τελείως ενδεικτικά υποσ. 7 και από την τεράστια ξένη βιβλιογραφία V. Bogdanov, *Multi-Party Politics and the Constitution*, 1983.

12. Όπως δείχνει η ενεργοποίηση του θεσμού στη χώρα μας από την Βουλή της 18ης Ιουνίου 1989.

13. Πρβλ. τις παρατηρήσεις των M. Kamto, και Y. Guichet, ό.π. (υποσ. 3), για την πρόσφατη εφαρμογή του θεσμού στη Γαλλία.

14. Βλ. αντί όλων I. Αραβαντινό, ό.π. (υποσ. 2), σελ. 10 επ.

συναφής θεσμός της ευθύνης του Π.Δ. (μετά την υπέρβαση του δόγματος του ανευθύνου του αρχηγού του κράτους που ανάγεται στην ιστορική καταγωγή και διαμόρφωση της μοναρχίας) τελεί κατά το άρθρο 49 Σ. 1975/86 υπό την προϋπόθεση της αυξημένης πλειοψηφίας των δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών¹⁵. Κατά τον τρόπο αυτό η ποινική ευθύνη του ΠτΔ εμφανίζεται ως θεσμός νεωτερικός, σε αντίθεση με τα αρχαϊκά χαρακτηριστικά που διατηρεί ο θεσμός της ποινικής ευθύνης των Υπουργών.

Μπορεί, βέβαια, να προβληθεί πάντοτε το επιχείρημα της διαφορετικής φύσης αφενός μεν του ΠτΔ αφετέρου δε της Κυβέρνησης. Η διαφορετική όμως φύση των οργάνων και η διαφορετική πολιτική τους νομιμοποίηση εκδηλώνεται στην οριοθέτηση των εκατέρωθεν αρμοδιοτήτων, απλό παρακολούθημα των οποίων είναι η απειλή της ποινικής ευθύνης.

Απομένει έτσι μόνο το επιχείρημα της πλειοψηφίας ανάδειξης του ΠτΔ. Η εκλογή όμως του ΠτΔ είναι δυνατή, σε τελική ανάλυση, και με μόνη την πλειοψηφία των παρόντων βουλευτών (άρθρ. 32 παρ. 4 εδ. δ'), ενώ από την άλλη πλευρά η αποδοχή πρότασης εμπιστοσύνης αξιώνει πλειοψηφία όχι μικρότερη των 2/5 του όλου αριθμού των βουλευτών, η δε κρισιμότερη, ως συγκριτικό στοιχείο, πρόταση δυσπιστίας μπορεί να γίνει δεκτή μόνο με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών (άρθρ. 84 παρ. 6 Συντ.). Βλέπουμε, μ' άλλη διατύπωση, το παράδοξο φαινόμενο η τυποποιημένη κοινοβουλευτική ευθύνη να περιβάλλεται με διαδικαστικές εγγυήσεις μεγαλύτερες από αυτές της ποινικής ευθύνης για την οποία αρκεί η πλειοψηφία των παρόντων, κατά τη γενική διάταξη του άρθρου 67 Συντ.

3. Η ανάθεση της αποκλειστικής αρμοδιότητας για την άσκηση ποινικής δίωξης κατά των νυν και πρώην Υπουργών στη Βουλή και η αφαίρεση της σχετικής ύλης από τη δικαιοδοσία της τακτικής ποινικής δικαιοσύνης και άρα των εισαγγελικών αρχών, έχει ως θεσμική αφετηρία δύο στοιχεία:

Πρώτον τη δυσπιστία απέναντι στον μονάρχη, στο πρόσωπο του οποίου συμβολίζεται η ενότητα της κρατικής εξουσίας, συμπεριλαμβανομένης και της δικαιοδοτικής της όψης και άρα τη διασφάλιση της αυτονομίας του κοινοβουλίου και των αρμοδιοτήτων του μέσα στο υφιστάμενο σύστημα κατανομής της πολιτικής εξουσίας.

Δεύτερον, τον συμφυρμό των πολιτικών και ποινικών στοιχείων που βρίσκόντουσαν εξ αρχής στο γενετικό υλικό του θεσμού¹⁶.

Στο σύγχρονο δημοκρατικό και κοινοβουλευτικό πολίτευμα η διατήρηση αυτής της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Βουλής που αποκλίνει από την αρχή της διάκρισης των εξουσιών μπορεί να οφείλεται μόνο στον δεύτερο από

15. Βλ. Ελ. Μπέσιλα-Μακρίδη, Η Ποινική Ευθύνη του Προέδρου της Δημοκρατίας, Συμβολή στο ελληνικό και συγκριτικό συνταγματικό δίκαιο, 1987, σελ. 95 επ.

16. Για την ιστορική αφετηρία του θεσμού βλ. και πάλι Ι. Αραβαντινό, ό.π. (υποσ. 2), σελ. 10 επ.

τους δύο αυτούς παράγοντες: στην ιστορική αδράνεια και στα εκ γενετής ανάμικτα πολιτικά και ποινικά στοιχεία. Αυτό όμως είναι πολύ ασθενές κίνητρο.

Νομίζω ότι η διατήρηση της αρμοδιότητας αυτής της Βουλής στα περισσότερα σύγχρονα συντάγματα, *συνιστά εκδήλωση δυσπιστίας απέναντι στην πολιτική αμεροληψία της δικαστικής εξουσίας*.

Εδώ εντοπίζεται όμως μία ακόμη αντίφαση. Η αρμοδιότητα αυτή της Βουλής συνιστά *ταυτοχρόνως εκδήλωση νομικοποίησης της πολιτικής ζωής*, αλλά και φραγμό στη *δικαστικοποίηση της πολιτικής ζωής*. Αντίφαση και εγγύηση ταυτόχρονα η θεσμική αυτή επιλογή παραπέμπει στα ίδια τα βαθύτερα χαρακτηριστικά του συνταγματικού κράτους που διαπερνούν όλους του τους θεσμούς. Αυτή είναι άλλωστε η μείζων πολιτική, ιστορική και πολιτισμική εισφορά του κράτους δικαίου.

4. Στο πλαίσιο αυτό νομίζω ότι πρέπει να τεθεί και το περιβόητο ζήτημα της *δικονομικής μεταχείρισης των τυχόν συμμετόχων*¹⁷. Δεν είναι μόνο η ενότητα της δικαστικής κρίσης και ο κίνδυνος έκδοσης αντιφατικών αποφάσεων που οδήγησε στην επικράτηση της άποψης ότι οι συμμετοχοί συμπαραλέπονται υποχρεωτικά ή έστω στη γνωστή ερμηνευτική αμφισβήτηση και στη γνωστή φαινομενική αντινομία μεταξύ του ν.δ. 802/71 και του Κανονισμού της Βουλής¹⁸. Εκείνο που κυρίως λειτουργεί ως κριτήριο είναι — νομίζω — ο κίνδυνος καταστρατήγησης του αποκλειστικού χαρακτήρα που έχει η αρμοδιότητα της Βουλής να ασκεί την ποινική δίωξη κατά των Υπουργών.

5. Το ίδιο πρόβλημα αποτυπώνεται και στο θεσμό του *Ειδικού Δικαστηρίου*. Το Ειδικό Δικαστήριο που συγκροτείται *ad hoc* με κλήρωση ύστερα από την απόφαση της Βουλής *υποκαθιστά θεσμικά το πολιτικό (σίγουρα ως προς τη σύνθεση, συχνά δε και ως προς τη φύση του) όργανο που είχε την αρμοδιότητα της τελικής κρίσης*.

Τέτοιο όργανο, στη διαδρομή της ελληνικής συνταγματικής ιστορίας ήταν η *Βουλή* (Επίδαυρος, Άστρος, Τροιζήνα) ή η *Γερουσία* (1864, 1925, 1927) υπό τις ποικίλες μορφές της¹⁹.

Έτσι δικαιολογείται — κατά τη γνώμη μου — ιστορικά η εμμονή στη συγκρότηση Ειδικού Δικαστηρίου, αντί για την ανάθεση της σχετικής αρμοδιότητας σε υφιστάμενο τακτικό ποινικό δικαστήριο, όπως ο Άρειος Πάγος σε Ολομέλεια ή τα Ποινικά του Τμήματα.

17. Βλ. Ν. Ανδρουλάκη, Γύρω από την ποινική ευθύνη των Υπουργών (παραγραφή-συμμέτοχοι), 1989, σελ. 62 επ. και Ι. Σταμούλη, ό.π. (υποσ. 9), σελ. 92 επ.

18. Ό.π. και Επίμετρο, υποσ. 12.

19. Βλ. την παρουσίαση της Ε. Μπέσιλα-Βήκα, ό.π. (υποσ. 2), σελ. 11 επ. Το Σύνταγμα του 1925/1927 προέβλεπε — και υπό τις δύο εκδοχές του (άρθρα 90 και 96 αντίστοιχα) — την αρμοδιότητα της Βουλής να κατηγορεί και της Γερουσίας να συγκροτείται σε Ειδικό Δικαστήριο και να δικάζει τα αδικήματα των Υπουργών που διαπράττονται κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Στο πλαίσιο ενός σύγχρονου κοινοβουλευτικού πολιτεύματος και στο πλαίσιο της σημερινής συνταγματικής διαρρύθμισης της δικαιοσύνης (άρθρα 87 επ.), η συγκρότηση ad hoc Ειδικού Δικαστηρίου με κλήρωση είναι μια πρόσθετη, αν και δευτερεύουσα εκδήλωση δυσπιστίας απέναντι στη δικαστική εξουσία, όταν αυτή επιφορτίζεται με την εκδίκαση παρόμοιων «σκληρών» υποθέσεων²⁰.

Η δυσπιστία αυτή εκδηλώνεται με την εμμονή στην κλήρωση για την ανάδειξη των μελών του δικαστηρίου και μάλιστα σε κλήρωση που διεξάγεται στη Βουλή και με τη διεύρυνση του κύκλου των δυνητικών μελών του δικαστηρίου με τη συμπερίληψη και των προέδρων εφετών. Η ίδια δυσπιστία ήταν αυτή που οδήγησε στην αφαίρεση των εφετών, με στόχο τη διασφάλιση της εσωτερικής ανεξαρτησίας των μελών του δικαστηρίου που ενδεχομένως να επηρεάζεται αρνητικά από την ιεραρχική ανισότητά τους. Για τον ίδιο άλλωστε λόγο είχε προταθεί στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή ο περιορισμός του κύκλου αυτού μόνο στους αρεοπαγίτες²¹. Η πιο ρητή, βέβαια, εκδήλωση δυσπιστίας είναι η ρήτρα του διορισμού *πριν την κατηγορία* η οποία διατηρείται στα ελληνικά Συντάγματα και μετά την καθιέρωση (το 1911) της ισοβιότητας των δικαστών. Μόνο οι αρεοπαγίτες και οι πρόεδροι Εφετών που κατέλαβαν τους βαθμούς αυτούς πριν την κατηγορία μπορούν να μετέχουν στην κλήρωση και άρα στο Ειδικό Δικαστήριο. Υπό το πρίσμα αυτής της τελολογίας του θεσμού έπρεπε — νομίζω — να αντιμετωπισθεί και το ζήτημα της ex officio συμμετοχής του Προέδρου του Αρείου Πάγου, όταν αυτός τυχαίνει να έχει διορισθεί στη θέση του μετά την κατηγορία, το ζήτημα της συμμετοχής των αντιπροέδρων του ίδιου δικαστηρίου κ.ο.κ.

6. Η ίδια μετεξέλιξη εμφανίζεται και ως προς την *ειδική ρύθμιση της χάρης* (άρθρ. 47 παρ. 2 Συντ.)²². Ο αρχηγός του κράτους βλέπει — παραδοσιακά πια — τη σχετική αρμοδιότητα του (είτε αυτή θεωρηθεί ουσιαστική είτε ονομαστική) να τίθεται ρητά υπό τη συγκατάθεση και άρα υπό την έγκριση της Βουλής, όταν πρόκειται για Υπουργό που καταδικάσθηκε κατά τη διαδικασία του άρθρου 86 Συντ.

Πρόκειται για πρόδηλο κατάλοιπό της δυσπιστίας της Βουλής απέναντι στον μονάρχη, οι υπουργοί του οποίου αποδέχονται την ευθύνη των πράξεων του και διώκονται από τα κοινοβουλευτικά όργανα. Στο πλαίσιο της σύγχρονης προεδρευόμενης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας μία παρόμοια δυσπιστία δεν έχει νόημα. *Η ratio του θεσμού πρέπει να αναζητηθεί πλέον στην ανάγκη παραμονής του ΠτΔ έξω από τα πεδία της πολιτικής αντιπαράθεσης*, στα οποία εκ των πραγμάτων εισχωρεί ο θεσμός της ποινικής ευθύνης των Υπουρ-

20. Με την έννοια που δίνει στον όρο ο R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, 1978², σελ. 81 επ.

21. Βλ. Επίμετρο, υποσ. 6-8.

22. βλ. Επίμετρο, υποσ. 20.

γών. Για το λόγο αυτό, τώρα πια, η αποφασιστική αρμοδιότητα (είτε δεχθεί κανείς ότι η πρωτοβουλία ανήκει στη Βουλή ή και στη Βουλή είτε δεχθεί ότι ανήκει μόνο στον Υπουργό της Δικαιοσύνης) ανατίθεται στη Βουλή, δηλαδή στην πλειοψηφία της. Έχουμε, όμως, κατά τον τρόπο αυτό και μία πρόσθετη αναγνώριση του κατά βάθος πολιτικού χαρακτήρα, που ποτέ δεν απέβαλε και εκδηλώνει σ' όλες τις κρίσιμες φάσεις της διαδικασίας, ο θεσμός της ποινικής ευθύνης των Υπουργών.

7. Ο συντακτικός νομοθέτης του 1974-75 άφησε σε εκκρεμότητα τα βασικά χαρακτηριστικά και τις μεγάλες αντιφάσεις του θεσμού. Αρκέστηκε σε τρεις ελλάσσονες παρεμβάσεις:

Πρώτον, υιοθέτησε την αφαίρεση των *εφετών* από τη σύνθεση του Ειδικού Δικαστηρίου, σύμφωνα με το πρότυπο των δικτατορικών συνταγματικών κειμένων του 1968 και του 1973²³.

Δεύτερον, επέβαλε και ρητά την έμμεσα συναγόμενη και αυτονόητη απαγόρευση για άσκηση δίωξης ή για διεξαγωγή ανάκρισης ή προανάκρισης ή διοικητικής εξέτασης κατά Υπουργού και για εγκλήματα που τυχόν διέπραξε κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Απαγόρευε έτσι — εμμέσως — και την διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης, ενώ επέβαλε με ειδική διάταξη να διαβιβάζεται στη Βουλή μέσω του εισαγγελέα και μετά την ολοκλήρωση της εξέτασης, κάθε στοιχείο που θα μπορούσε να θεμελιώσει ποινική ευθύνη Υπουργού και το οποίο προκύπτει στο πλαίσιο διοικητικής εξέτασης για άλλο πρόσωπο και για άλλο αντικείμενο.

Παρά τις προθέσεις του — όπως προκύπτουν από τα στοιχεία της υποκειμενικής ιστορικής ερμηνείας²⁴ — ο συντακτικός νομοθέτης άφησε έτσι ανοικτό το ενδεχόμενο να διατάσσονται και να ενεργούνται τέτοιες διοικητικές εξετάσεις υπό τον τελικό έλεγχο του αρμόδιου εν ενεργεία Υπουργού — επικεφαλής του αντίστοιχου κλάδου της διοίκησης.

Με αφορμή τη συγκεκριμένη εμπειρία του 1964-65 έχουμε έτσι ένα ακόμη μικρό και πρόσθετο δείγμα της μετεξέλιξης του θεσμού, στο επίκεντρο του οποίου βρίσκεται πια η σχέση ανάμεσα στην εκάστοτε κυβερνητική — κοινοβουλευτική πλειοψηφία και στην αντιπολίτευση, ιδίως ως προς τις τυχόν ευθύνες στελεχών της τελευταίας κατά την κυβερνητική της θητεία.

Τρίτον, το Σύνταγμα του 1975 πρόβλεψε το ίδιο και σε επίπεδο κανόνων αυξημένης τυπικής ισχύος τη δυνατότητα αφενός μεν αναστολής της δίωξης, (άρθρ. 86 παρ. 2 εδ. γ'), αφετέρου δε σύστασης κοινοβουλευτικής επιτροπής (με τη συμμετοχή, μάλιστα, ανωτάτων δικαστικών λειτουργιών) για τον έλεγχο της κατηγορίας κατά Υπουργού, αν η διαδικασία του άρθρου 86 δεν περατωθεί για οποιοδήποτε λόγο, στον οποίο ρητά περιλαμβάνεται και η *παραγραφή* (άρθρ. 86 παρ. 3).

23. Βλ. υποσ. 21.

24. Βλ. Γπίμετρο, υποσ. 8.

Το ισχύον Σύνταγμα αποδέχεται έτσι τον αρχικά και τελικά κοινοβουλευτικό και πολιτικό χαρακτήρα της όλης διαδικασίας, εφόσον και η άσκηση της δίωξης αλλά και οι δύο πρόσθετες αυτές δυνατότητες προϋποθέτουν απόφαση της Βουλής, δηλαδή της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας.

Παράλληλα, η ειδική και ρητή μνεία της παραγραφής — που έγινε ενόψει του άρθρου 7 του ν.δ. 802/1971 και στο πλαίσιο μιας πρόδηλης περίπτωσης «σύμφωνης με το νόμο» κατάστρωσης του Συντάγματος — μετέβαλε ριζικά τη συνταγματική βάση της διάταξης αυτής του νόμου περί ευθύνης Υπουργών, καθώς κατέστησε την *παραγραφή* όχι μόνο έννοια του ουσιαστικού ποινικού δικαίου αλλά και έννοια συνταγματικής πια περιωπής. Κατά τις συζητήσεις στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή²⁵ η παραγραφή του άρθρου 7 ν.δ. 802/1971 αντιμετωπίστηκε ως ιδιαίτερα σύντομη παραγραφή, με την έννοια που έχει ο όρος στο ουσιαστικό ποινικό δίκαιο και αυτό υποδηλώνει η διατύπωση της παραγράφου 3 του άρθρου 86 Συντ. 1975/86. Το ζήτημα, όμως αυτό δεν φάνηκε να αποτελεί αντικείμενο ιδιαίτερου προβληματισμού κατά την πρόσφατη νομολογιακή αντιμετώπιση του ζητήματος της παραγραφής²⁶.

8. Αναδεικνύονται, νομίζω, έτσι δύο στοιχεία:

Πρώτον, ο προέχων πολιτικός ή έστω αντιφατικός χαρακτήρας του θεσμού· και *δεύτερον*, η συνύπαρξη αρχαϊκών και νεωτερικών στοιχείων στην ίδια την τελεολογία των ρυθμίσεων του άρθρου 86 Συντ. Το *αρχαϊκό στοιχείο* της δυσπιστίας απέναντι στον Μονάρχη και στα δικαιοδοτικά όργανά του, δίνει τη θέση του στο *νεωτερικό στοιχείο* της δυσπιστίας απέναντι στην πολιτική αμεροληψία της θεσμικά ανεξάρτητης δικαστικής εξουσίας. Το *αρχαϊκό στοιχείο* της αντιπαράθεσης ανάμεσα στη Βουλή και την εκτελεστική εξουσία, δίνει τη θέση του στο *νεωτερικό στοιχείο* της αντιπαράθεσης ανάμεσα στην κυβερνητική πλειοψηφία και την αντιπολίτευση. Κατά τον τρόπο αυτό η *πολιτική ευθύνη* (δηλαδή η νομικά τυποποιημένη κοινοβουλευτική ευθύνη που συνεπάγεται πολιτικές κυρώσεις) λειτουργεί ως κατά κυριολεξία ευθύνη της Κυβέρνησης, ενώ η *ποινική ευθύνη* (δηλαδή η νομικά τυποποιημένη ευθύνη που συνεπάγεται ποινικές κυρώσεις) λειτουργεί καταβάση ως ευθύνη της αντιπολίτευσης σε σχέση με την τυχόν προηγούμενη κυβερνητική της θητεία.

Η εναρμόνιση των στοιχείων αυτών — όπως έδειξε και η πρακτική της περιόδου 1989-92 — καθιστά αναγκαία την αναθεώρηση του άρθρου 86 Συντ. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης οφείλει, μετά λόγω γνώσεως, να ρυθμίσει σάφεστερα μια σειρά από ζητήματα, έτσι ώστε να διαφυλαχθεί ο κοινοβουλευτικός

25. Βλ. Επίμετρο, υποσ. 9.

26. Βλ. αντί όλων την εισήγηση του Ι. Μανωλεδάκη, στο Ε' Συνέδριο της Ε.Ε.Σ., με τίτλο: «Προβλήματα από τις ουσιαστικές ποινικές διατάξεις του νόμου περί ευθύνης Υπουργών» και υποσ. 3 του Σχεδιασματος για την αναθεώρηση του άρθρου 86 του Συντάγματος, που ακολουθεί αμέσως πιο κάτω.

αλλά και δικαιοκρατικός χαρακτήρας του θεσμού της ποινικής ευθύνης των υπουργών.

Τα ζητήματα αυτά, όπως προκύπτει και από τις παρατηρήσεις που προτάχθηκαν, είναι:

α) Η πλειοψηφία με την οποία η Βουλή ασκεί τη σχετική αρμοδιότητά της.

β) Η δικονομική μεταχείριση των τυχόν συμμετόχων.

γ) Η θέση της Βουλής κατά τη συνέχεια της προδικασίας και κατά την κύρια διαδικασία.

δ) Η συγκρότηση και η σύνθεση του Ειδικού Δικαστηρίου (συμμετοχή του Προέδρου του Αρείου Πάγου, συμμετοχή των μελών του Συμβουλίου της Επικρατείας κ.λπ.).

ε) Η εξέλιξη, το περιεχόμενο και το πέρας της προδικασίας (έκδοση απαλλακτικού ή παραπεμπτικού βουλεύματος, αρμοδιότητες του ανακριτή και του δικαστικού συμβουλίου κλπ.).

στ) Η συστηματική εναρμόνιση του άρθρου 86 Συντ. με το βουλευτικό ακαταδίκτο (άρθρο 62), ιδίως όταν κατηγορούμενος διατηρεί ή αποκτά την ιδιότητα του βουλευτή σε επόμενη βουλευτική περίοδο.

ζ) Η σαφής κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ ΠτΔ — Βουλής — Κυβέρνησης κατά τη διαδικασία απονομής χάρης σε καταδικασθέντα κατά το άρθρο 86 Συντ.

η) Η τύχη των ανακρίσεων, προανακρίσεων, προκαταρκτικών εξετάσεων και διοικητικών εξετάσεων κατά τη διάρκεια των οποίων προκύπτουν στοιχεία σχετικά με την ποινική ευθύνη Υπουργών.

Στα ερωτήματα αυτά επιχειρεί να δώσει μια πρώτη δικαιοπολιτική απάντηση το *σχέδιασμα για την αναθεώρηση του άρθρου 86 Συντ.* που ακολουθεί ως επίμετρο της παρούσας εισήγησης.