9.2025

διαΝΕΟσις
ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Προτάσεις για τη Συνταγματική Αναθεώρηση

Εκτελεστική Λειτουργία: ΠτΔ-Κυβέρνηση-Δημόσια Διοίκηση

Γιάννης Συμεωνίδης, Θανάσης Ξηρός, Γιώργος Καραβοκύρης, Ηλίας Δαγκλής, Απόστολος Ι. Παπατόλιας, Νικόλαος Σπ. Ζέρβας, Ιάκωβος Μαθιουδάκης

Σεπτέμβριος 2025

Η διαΝΕΟσις ανοίγει τον διάλογο για τη Συνταγματική Αναθεώρηση, καταθέτοντας ιδέες και προτάσεις. Με στόχο τον εκσυγχρονισμό των θεσμών και τη διαμόρφωση ενός Συντάγματος που θα λαμβάνει υπ' όψιν τις προκλήσεις του μέλλοντος, ο οργανισμός διοργάνωσε (Ιανουάριος-Ιούλιος 2025) ανοιχτό συνέδριο, στο οποίο έμπειροι ειδικοί επιστήμονες συζητούν σημαντικά πεδία προς Αναθεώρηση. Το συνέδριο φιλοξένησε 8 εκδηλώσεις για τις ισάριθμες θεματικές ενότητες: Κοινοβούλιο· Δικαιοσύνη· Ανεξάρτητες Αρχές· Εκτελεστική Λειτουργία: ΠτΔ-Κυβέρνηση-Δημόσια Διοίκηση· Σύνταγμα και Θρησκεύματα· Ατομικά Δικαιώματα· Κοινωνικό Κράτος· Σύνταγμα και Οικονομία.

Η συμμετοχή στο συνέδριο ήταν ανοικτή στο κοινό διαδικτυακά, ενώ προσκλήθηκαν, επίσης, να συμμετάσχουν εκπρόσωποι οικονομικών και κοινωνικών φορέων, της ακαδημαϊκής κοινότητας και της Κοινωνίας των Πολιτών.

Η εκδήλωση της θεματικής ενότητας με θέμα Εκτελεστική Λειτουργία: ΠτΔ-Κυβέρνηση-Δημόσια Διοίκηση πραγματοποιήθηκε στις 29 Απριλίου 2025 στην Αθήνα, με συντονιστή τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων και Καθηγητή Διοικητικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΑΠΘ, ***Γιάννη Συμεωνίδη****. Συμμετείχαν με εισηγήσεις τους οι:* ***Θανάσης Ξηρός, Γιώργος Καραβοκύρης, Ηλίας Δαγκλής, Απόστολος Ι. Παπατόλιας, Νικόλαος Σπ. Ζέρβας*** *και* ***Ιάκωβος Μαθιουδάκης****.*

Ακολούθησε Στρογγυλή Τράπεζα, στην οποία τα θέματα που παρουσιάστηκαν συζήτησαν με τους εισηγητές οι: ***Κατερίνα Σακελλαροπούλου,*** *τ. Πρόεδρος της Δημοκρατίας,* ***Παναγιώτης Πικραμμένος****, Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας ε.τ., πρώην Πρωθυπουργός, τ. Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης (2019-2023),* ***Ιωάννης Σαρμάς,*** *τ. Υπηρεσιακός Πρωθυπουργός, Επίτιμος Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου,* ***Γεώργιος Σταυρόπουλος****, Πρόεδρος της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης, Επίτιμος Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας, πρώην Υπουργός Επικρατείας (2011-2012), και* ***Γιάννης Ρέτσος****, Πρόεδρος ΔΣ ΙΟΒΕ, Αντιπρόεδρος & CEO Electra Hotels & Resorts. Η εκδήλωση ολοκληρώθηκε με ανοιχτή συζήτηση του κοινού με τους συμμετέχοντες.*

Παρακάτω μπορείτε να διαβάσετε τα βασικά σημεία των εισηγήσεων.

Συντονιστής

Γιάννης Συμεωνίδης
Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων και Καθηγητής Διοικητικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΑΠΘ

Εισηγητές

Θανάσης Ξηρός
(εκλ.) Αναπληρωτής Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου ΑΣΕΙ-ΣΣΕ

Γιώργος Καραβοκύρης
Αναπληρωτής Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΑΠΘ

Ηλίας Δαγκλής
Δ.Ν., Εισαγγελέας Πρωτοδικών

Απόστολος Ι. Παπατόλιας
Δρ, Εμπειρογνώμων Δημόσιας Διοίκησης, πρ. Νομάρχης, πρ. Μέλος ΑΣΕΠ

Νικόλαος Σπ. Ζέρβας
Εντεταλμένος Διδάσκων Διοικητικής Επιστήμης Σχολής Ικάρων ΠΑ-Μέλος ΣΕΠ ΕΑΠ

Ιάκωβος Μαθιουδάκης
Αναπληρωτής Καθηγητής Διοικητικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΑΠΘ

Περιεχόμενα

Επιτελική Σύνοψη 5

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας στην πέμπτη Αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975 16

Η ρυθμιστική θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας και η αναθεωρητική προοπτική 19

Πέντε προτάσεις για την αναμόρφωση των διατάξεων του Συντάγματος για την ποινική ευθύνη υπουργών 23

Μεταρρύθμιση του κράτους 29

Οργάνωση της κυβέρνησης (Άρθρα 81-82-83 του Συντάγματος) 34

Στοιχεία μιας (προαναγγελθείσας) Αναθεώρησης του άρθρου 103 του Συντάγματος 38

Επιτελική Σύνοψη

Γιάννης Συμεωνίδης

Ι. Εισαγωγικές σκέψεις

Η τέταρτη κατά σειρά θεματική ενότητα στο πλαίσιο των εκδηλώσεων που διοργάνωσε η διαΝΕΟσις, προκειμένου να κατατεθούν ορισμένες προτάσεις σχετικά με την Αναθεώρηση του Συντάγματος, έχει ως αντικείμενο την εκτελεστική λειτουργία· την αιχμή του δόρατος του κράτους και ειδικότερα τους βασικούς πόλους που τη συναπαρτίζουν: τον θεσμό του Προέδρου της Δημοκρατίας, όπως διαμορφώνεται μετά τις Αναθεωρήσεις του 1986 και του 2019, την κυβέρνηση με τη δεσπόζουσα, κατά το Σύνταγμα αλλά και τον ισχύοντα Ν. 4622/2019 για το επιτελικό κράτος, θέση του πρωθυπουργού, σε ένα σύστημα, βεβαίως, συλλογικής ευθύνης των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου για τη γενική πολιτική της χώρας, και τη δημόσια διοίκηση, τον εκτελεστικό της βραχίονα, ενώ για τις Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (ΑΔΑ) έγινε χωριστή ημερίδα.

Μια συνταγματική πολιτική για την Αναθεώρηση του Συντάγματος δεν κινείται, όπως ορθά επισημαίνεται, έξω από τη συγκυρία, ούτε είναι ανεπηρέαστη από πολιτικές συγκρούσεις. Οφείλει, όμως, αναφερόμενη σε ένα κείμενο μακράς πνοής, να εντοπίζει, με ιστορική επίγνωση, αλλά και ειλικρίνεια και με τρόπο ολιστικό, τα προβλήματα και τις δυσλειτουργίες που εμφανίζει εν προκειμένω το κρατικό-διοικητικό φαινόμενο, όπως αναπτύχθηκαν υπό το ισχύον συνταγματικό πλαίσιο, και να λαμβάνει υπ' όψιν τα ώριμα αιτήματα των καιρών και της κοινωνίας, διασφαλίζοντας παράλληλα την ανθεκτικότητα του συνταγματικού κειμένου απέναντι στις ραγδαίες κοινωνικές, οικονομικές και τεχνολογικές εξελίξεις.

Για πολλά χρόνια μεταπολιτευτικά, το πολιτικό σύστημα στη χώρα μας, προφανώς με διαβαθμίσεις ανάλογα με τον προσανατολισμό της κάθε κυβέρνησης, επικεντρώθηκε, όπως έχει αναδειχθεί κατ' επανάληψη από εκλεκτούς επιστήμονες, στο πώς η εκάστοτε πολιτική εξουσία θα διασφαλίσει ευκολότερα την αναπαραγωγή της, παρά στο παραγόμενο από αυτήν έργο, επ' ωφελεία των πολιτών και της κοινωνίας, αφενός μεν διατηρώντας σχέσεις διαπλοκής και αμοιβαίας εξάρτησης με μία οικονομική σφαίρα, η οποία διεκδίκησε μερίδιο στις κρατικές προσόδους (η ρύθμιση για τον βασικό μέτοχο μιλά από μόνη της), εκδηλώνοντας συχνά μια παρασιτική συμπεριφορά, αφετέρου δε υιοθετώντας μια ιδρυματικού τύπου

αντίληψη για ένα κράτος-εργοδότη ή μισθοδότη, κατά τον Τσουκαλά, που αναπτύχθηκε στον τριτογενή τομέα απασχόλησης.

Η δημόσια διοίκηση οργανώθηκε στη βάση πελατειακών σχέσεων και πατρωνίας, με τη διαμεσολάβηση κυρίως των μαζικών κομμάτων, στελεχώθηκε σε μεγάλο βαθμό από ένα προσωπικό «πρόθυμο» συμβασιούχων, το οποίο προσλήφθηκε χωρίς ποιοτικά κριτήρια, σε θέσεις κατά κανόνα προσωποπαγείς έως και προνομιούχες, και με πληθώρα «έμπιστων» μετακλητών υπαλλήλων, χαρακτηρίστηκε, δε, από μία διαρκή μεταρρύθμιση, εν όψει μιας πολιτικής αντίληψης που εμφορείται από τη λογική του εφήμερου, από την άμεση εξυπηρέτηση ειδικών συμφερόντων και την επιδίωξη βραχυπρόθεσμου οφέλους. Η αντίληψη αυτή οδήγησε σε έλλειψη σταθερότητας στις δομές του κράτους σε όλα τα επίπεδα και σε μια διαρκή αναστάτωση στον χώρο της δημοσιοϋπαλληλίας, με εναλλαγή συστημάτων κινητής και σταθερής ιεραρχίας, συνεχείς μεταβολές του βαθμολογίου που επιφέρουν άνευ ουσιαστικού λόγου ένα ανυπολόγιστο διοικητικό κόστος, ανασυγκρότηση των υπηρεσιακών συμβουλίων με κάθε εναλλαγή κυβέρνησης εν όψει και ορισμού προϊσταμένων, σύνδεση και αποσύνδεση του μισθού από τον βαθμό κτλ., επιλογές που τελούσαν σε πλήρη αναντιστοιχία με μία σειρά συνταγματικών αρχών που έχουν αναδειχθεί από τη νομολογία και συνδέονται με τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης.

Με τον τρόπο αυτόν διασφαλίζαμε την εκλογή μας, αλλά ταυτόχρονα προετοιμάζαμε την αποτυχία μας ως κυβέρνηση, καθώς έχουμε έναν μηχανισμό που αναπτύσσει εσωστρεφή χαρακτηριστικά, διέπεται από ευνοιοκρατία, από έναν άκρατο νομικισμό, από τεράστιο έλλειμμα απόδοσης προσωπικής ευθύνης σε όλα τα επίπεδα, μηχανισμό μη παραγωγικό, που αγκομαχά να διεκπεραιώσει τα τρέχοντα, ανίκανο να στηρίξει επιτυχώς την όποια κυβερνητική πολιτική, η οποία, βεβαίως, όλο και περισσότερο ενσωματώνει ευρωπαϊκές πολιτικές. Ο μηχανισμός αυτός δεν επέτρεψε ή δεν ήταν σε θέση να στηρίξει μεταρρυθμίσεις τις οποίες επιχείρησαν στο παρελθόν να δρομολογήσουν αξιόλογοι πολιτικοί και επιστήμονες, ιδίως από τη δεκαετία 1990 και μετά, οπότε η παγκοσμιοποίηση επέφερε μια περαιτέρω αποδυνάμωση της ρυθμιστικής του ικανότητας και αμφισβήτηση του πρωτείου του στην κοινωνικο-οικονομική ζωή.

Από το 2008 και μετά μπαίνουμε στην εποχή των κρίσεων, ορισμένες από τις οποίες συνδέονται άμεσα με τη σοβούσα κρίση του ελληνικού κράτους, και μεταξύ άλλων πρωτόγνωρων μεταβολών στο πολιτικό και κομματικό σύστημα άνοιξε, με άτακτο τρόπο και δημοσιονομική στόχευση, μία συζήτηση για την ανάγκη αλλαγής παραδείγματος, θέτοντας επιτακτικά το θέμα των θεσμικών αναδιαρθρώσεων. Οι δεσμεύσεις μας από τα Μνημόνια οδήγησαν σε καινοφανείς ρυθμίσεις, για το Ψηφιακό Οργανόγραμμα της Δημόσιας Διοίκησης και τα περιγράμματα θέσεων εργασίας, τις διαδικασίες αξιολόγησης δομών και κατάρτισης σχεδίων στελέχωσης των δημόσιων υπηρεσιών, το Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών, τον κανόνα της πρόσληψης προσωπικού μόνον εφόσον υφίσταται αντίστοιχη κενή οργανική θέση, τη σύνδεση της βαθμολογικής και μισθολογικής κατάστασης του υπαλλήλου

με την αξιολόγηση και την αποδοτικότητα, την κινητικότητα των υπαλλήλων του κράτους και το ενιαίο σύστημα κινητικότητας, ένα αυστηρότερο Πειθαρχικό Δίκαιο, τη σύσταση νέων Ανεξάρτητων Διοικητικών Αρχών στο οικονομικό πεδίο (ΕΛΣΤΑΤ, Δημοσιονομικό Συμβούλιο, ΑΑΔΕ, ΑΕΠΠ) κτλ.

Πολλές από τις μεταρρυθμίσεις αυτές διατηρήθηκαν, έτυχαν περαιτέρω επεξεργασίας και προωθούνται και σήμερα, διαμορφώνοντας, θα λέγαμε, ένα κεκτημένο που δεν έχει αποτυπωθεί στο Σύνταγμα. Όταν προτείνεται έτσι να γίνει ρητή αναφορά από τον συνταγματικό νομοθέτη στον θεσμό της αξιολόγησης των κρατικών υπαλλήλων, αυτό κινδυνεύει να μείνει γράμμα κενό, αν δεν προηγηθεί αξιολόγηση δομών, δεν συνταχθούν, βάσει αυτής, τα οργανογράμματα, δεν ολοκληρωθεί η διαδικασία για τα περιγράμματα θέσεων εργασίας και, φυσικά, στοχοθεσία και κατάλληλη επιμόρφωση. Παράλληλα, παραμένει το ερώτημα πόσο αποτελεσματικά μπορεί να λειτουργήσει μια αξιολόγηση σε ένα σύστημα ενιαίο των θέσεων, με ενιαίο μισθολόγιο ή με αξιολογητές αναπληρωτές προϊσταμένους, λόγω και της πρόωρης λήξης της θητείας των μελών των υπηρεσιακών συμβουλίων, όπως με νομοθετήματα που εκδόθηκαν από τρεις διαδοχικές διαφορετικές κυβερνήσεις, το 2010, το 2014 και το 2016, καίτοι πρόκειται για όργανα που προβλέπονται στο Σύνταγμα και ως θεσμός θα έπρεπε και να ρυθμίζεται από αυτό, όπως έλεγε και ο αείμνηστος Επαμεινώνδας Σπηλιωτόπουλος.

Οι καταστάσεις του δικαίου της ανάγκης μετεξελίχθηκαν σε μια νέα κανονικότητα και πλέον διεθνώς διάγουμε μία περίοδο διαδοχικών κρίσεων και αβεβαιοτήτων. Η αδυναμία του κρατικού μηχανισμού να υπερβεί τις παιδικές του ασθένειες, που έχουν αφήσει το αποτύπωμά τους στη λειτουργία του κράτους, και να δώσει ουσιαστικές απαντήσεις στα εκρηκτικά προβλήματα και τις προκλήσεις των καιρών έχει οδηγήσει τη χώρα μας σε μία γενικευμένη αμφισβήτηση της αποτελεσματικότητας του κράτους, ακόμη και υπηρεσιών που εμπίπτουν στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας (βλ. και αποφάσεις ΣτΕ 1500/2022 και 1964-72/2021). Η αμφισβήτηση αυτή εκδηλώνεται και ως κρίση αντιπροσώπευσης της κοινωνίας και κρίση νομιμοποίησης του πολιτικού συστήματος, επιβάλλοντας ως πρόταγμα την ανάταξη των θεσμών, βασικός όρος και για την οικονομική ανάπτυξη και τη θωράκιση του κράτους απέναντι στα κομματικά και ιδιωτικά συμφέροντα.

Το συνταγματικό κράτος δικαίου, ως κράτος πλέον διαχείρισης κρίσεων και πρόληψης, καλείται να αναδιατάξει τις δυνάμεις του, στο πλαίσιο μιας διαμοιρασμένης κυριαρχίας, επαναπροσδιορίζοντας τη σχέση του με την οικονομία, την κοινωνία και τους πολίτες, ώστε να ανταποκριθεί στον ρόλο ενός αποτελεσματικού, όπως λέγεται, «κράτους-στρατηγείου». Ο νομοθέτης, επιχειρώντας την ανασύνταξη του διοικητικού συστήματος, εισήγαγε με τον Ν. 4622/2019 την έννοια του επιτελικού κράτους, με βασικό στόχο τον κεντρικό προγραμματισμό και μια πιο αποτελεσματική λειτουργία στο επίπεδο της κυβέρνησης. Η θέση του πρωθυπουργού ενισχύεται σημαντικά, σε ένα ήδη πρωθυπουργοκεντρικό σύστημα οργάνωσης της κυβέρνησης, με τη σύσταση της αυτοτελούς υπηρεσίας της Προεδρίας της Κυβέρνησης και τη συγκέντρωση του σχεδιασμού και της παραγωγής πολιτικής

στην κορυφή της πυραμίδας, σε ένα πανίσχυρο «κέντρο διακυβέρνησης» ή ελληνικό «Oval Office», όπως χαρακτηρίστηκε, επαναφέροντας για πολλούς το ζήτημα των «θεσμικών αντιβάρων». Το έργο των υπουργών παρακολουθείται και αξιολογείται με νέες τεχνοκρατικές μεθόδους, επιχειρείται, δε, ένας διαχωρισμός της πολιτικής από την υπηρεσιακή διοίκηση, με την εισαγωγή του θεσμού των υπηρεσιακών γραμματέων και τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στους επικεφαλής της διοικητικής ιεραρχίας.

Με τον ίδιο νόμο υιοθετούνται οι αρχές της καλής διακυβέρνησης και της χρηστής διοίκησης. Μεταξύ αυτών οι αρχές της διαφάνειας και λογοδοσίας και οι αρχές της αναγκαιότητας και επικουρικότητας, υπό την έννοια ότι η λειτουργία της Κεντρικής Διοίκησης (άρθρο 18) πρέπει να συμπεριλαμβάνει τις απολύτως αναγκαίες προς την εκπλήρωση της αποστολής της δράσεις, οι οποίες δεν μπορούν να αναληφθούν από χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης, για την υλοποίηση της οποίας, ωστόσο, δεν προσδιορίζεται ένα κριτήριο διάκρισης, που θα μπορούσε να είχε συναχθεί και από το άρθρο 101 του Συντάγματος, μεταξύ στρατηγικών/επιτελικών και εκτελεστικών λειτουργιών του κράτους, ώστε ένα κατά κυριολεξία επιτελικό κράτος να μη χρειάζεται να παρεμβαίνει κεντρικά σε όλα τα επίπεδα άσκησης δημόσιων πολιτικών. Μία διάκριση, άλλωστε, χρήσιμη και για τις θέσεις απασχόλησης του προσωπικού ιδιωτικού δικαίου, το οποίο ανατροφοδοτείται, κυρίως, μέσω της κινητικότητας, έχοντας μάλλον πλήρως δημοσιοποιηθεί, αλλά και διότι το κράτος προσφεύγει πλέον όλο και συχνότερα σε ευέλικτες σχέσεις απασχόλησης, στην ανάθεση διοικητικών καθηκόντων και στην αναζήτηση τεχνογνωσίας από ιδιώτες, σε πρακτικές outsourcing, στην αξιοποίηση εταιρειών συμβούλων ή εξωτερικών φορέων, ακόμη και για τη στήριξη μονάδων εσωτερικού ελέγχου του Ν. 4795/2021, μία τάση που μπορεί να εγείρει προβληματισμό, μεταξύ άλλων, και αναφορικά με τη σχέση κανόνα/εξαίρεσης υπέρ του μόνιμου προσωπικού που θεσπίζει το άρθρο 103 του Συντάγματος και δη στην ποιοτική της διάσταση, με βάση, δηλαδή, το είδος των ανατιθέμενων καθηκόντων.

Η πρόσφατη νομοθεσία (Ν. 5013/2023) για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και τη διαχείριση κινδύνων στον δημόσιο τομέα, ένα βαρύ από διαδικασίες νομοθέτημα, παρότι προβαίνει σε έναν τυπολογικό διαχωρισμό των αρμοδιοτήτων, φαίνεται να περιορίζεται απλώς σε μία διευθέτηση και συντονισμό τους, παρά στην αποσυμφόρηση του επιτελικού κράτους, με τη διάχυσή τους σε κατώτερες διοικητικές δομές, την ανάθεση ρόλων και κατανομή πόρων, και τις πολλαπλές συνέργειες μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης, μέσω και των δυνατοτήτων που παρέχει σήμερα η ανάπτυξη της ψηφιακής διακυβέρνησης, με ταυτόχρονη ουσιαστική αναβάθμιση των ρυθμιστικών και ελεγκτικών λειτουργιών του.

Μιλάμε εν προκειμένω για την ανάγκη αλλαγής παραδείγματος σε επίπεδο πια συστήματος διακυβέρνησης, που, αφενός μεν, θα μπορούσε να αναβαθμίσει την αποτελεσματικότητα σε όλα τα επίπεδα άσκησης δημόσιας διοίκησης, αποσαφηνίζοντας τα επίπεδα αυτά με επίκεντρο το υφιστάμενο σύστημα της πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης, αντιμετωπίζοντας φαινόμενα τριχοτόμησης στην άσκηση

περιφερειακών αρμοδιοτήτων ή επέκτασης της αρρύθμιστης στο Σύνταγμα καθ' ύλην αυτοδιοίκησης· αφετέρου δε, θα επιτρέψει την ευρύτερη νομιμοποίηση των λαμβανόμενων αποφάσεων και των ασκούμενων πολιτικών με έναν πιο ενεργό ρόλο του πολίτη στο πλαίσιο της λεγόμενης μετα-αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, με βάση την αρχή της εγγύτητας, ενισχύοντας τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και την ανάδειξη της προσωπικής ευθύνης σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης. Μία αλλαγή παραδείγματος που αγγίζει τους όρους αναπαραγωγής της πολιτικής εξουσίας και απαιτεί προφανώς ευρύτερες συναινέσεις, που δεν τις βλέπουμε σήμερα ούτε εκτός ούτε εντός του Συντάγματος.

II. Προτάσεις Αναθεώρησης

Από τις παρουσιάσεις των εισηγητών και τις τοποθετήσεις των συμμετεχόντων στη Στρογγυλή Τράπεζα (**Κατερίνας Σακελλαροπούλου, Παναγιώτη Πικραμμένου, Ιωάννη Σαρμά, Γεώργιου Σταυρόπουλου** και **Γιάννη Ρέτσου**), καθώς και τις παρεμβάσεις όσων συμμετείχαν στη συζήτηση, μπορούμε να συνοψίσουμε τις ακόλουθες προτάσεις Αναθεώρησης του Συντάγματος.

i. Ο θεσμός του Προέδρου της Δημοκρατίας

Αναφορικά με τον θεσμό του Προέδρου της Δημοκρατίας, ο ρόλος του έχει ασφαλώς αποκτήσει σαφή χαρακτηριστικά μετά την Αναθεώρηση του 1986, με τον κύκλο των αρμοδιοτήτων του να παραμένει έκτοτε αδιαφοροποίητος. Αποδυναμώνεται, δε, περαιτέρω με την τελευταία Αναθεώρηση, το 2019, της διαδικασίας εκλογής του, με την οποία δεν είναι ασύνδετη και η κυβερνητική πρόταση για την κατοχύρωση, κατά την επικείμενη Αναθεώρηση, μίας προεδρικής θητείας διάρκειας έξι ετών. Η εμπειρία της Μεταπολίτευσης, όπως υπογράμμισε η **Κατερίνα Σακελλαροπούλου**, έχει αποδείξει ότι όλοι οι Πρόεδροι της Δημοκρατίας ανταποκρίθηκαν, κατά κοινή παραδοχή, με επάρκεια στο καθήκον τους, χωρίς να προκληθεί δυσλειτουργία στο πολίτευμα, και, επομένως, τυχόν τροποποίηση των σχετικών συνταγματικών προβλέψεων πρέπει να γίνει με μεγάλη φειδώ και σύνεση. Επεσήμανε, πάντως, ότι ο Έλληνας Πρόεδρος αποτελεί ρυθμιστή του πολιτεύματος, δεν είναι όμως εκτελεστικός, και, συγκριτικά με τους Ευρωπαίους ομολόγους του, είναι ίσως ο πιο αδύναμος από πλευράς αρμοδιοτήτων, αναφέροντας ως παράδειγμα μη εκτελεστικού Προέδρου, με σημαντικές όμως εξουσίες, τον Ιταλό Πρόεδρο.

Κοινή θέση των εισηγητών **Θανάση Ξηρού** και **Γιώργου Καραβοκύρη** είναι ότι δεν τίθεται ζήτημα επαναφοράς των αρμοδιοτήτων που είχαν καταργηθεί και εγκατάστασης διαρχίας. Ζητούμενο είναι εάν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας θα μπορούσε να αποτελέσει θεσμικό αντίβαρο στη διαρκώς διογκούμενη ισχύ του πρωθυπουργού και της, συνήθως αυτοδύναμης μονοκομματικής, κοινοβουλευτικής και κυβερνητικής πλειοψηφίας, με την ενίσχυση της συνταγματικής του θέσης και την αποκατάστασή του ως πραγματικού ρυθμιστή του πολιτεύματος, με την ανάθεση νέων, κατά το δυνατόν αποφασιστικών, αρμοδιοτήτων, γνωστών μεταξύ όσων

τέθηκαν σε προτάσεις προηγούμενων Αναθεωρήσεων, ή, αντίθετα, εάν θα πρέπει να διατηρήσει έναν ρόλο απλώς συμβολικό και ενοποιητικό που να ενσαρκώνει το εθνικό συμφέρον, απέχοντας από παρεμβάσεις σε ζητήματα τρέχουσας πολιτικής. Στην περίπτωση αυτήν, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας καλείται να αναδεικνύει με τον λόγο του θέματα μείζονος ενδιαφέροντος, διαμορφώνοντας έναν τόπο ευρύτερων συναινέσεων και θεσμικών κεκτημένων, ρόλος που θα δικαιολογούσε μια ήπια διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του, όπως να απευθύνει διαγγέλματα στον λαό δίχως τη σύμφωνη γνώμη του πρωθυπουργού, να συγκαλεί αυτοβούλως το συμβούλιο των πολιτικών αρχηγών και να ενεργοποιείται στο Εθνικό Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής, ακόμη και να μετέχει με όρους σύμπραξης-συναρμοδιότητας στη διαδικασία επιλογής της ηγεσίας της Δικαιοσύνης ή των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών, ενώ περαιτέρω ενίσχυση των νομοθετικών του αρμοδιοτήτων θα είχε νόημα εφόσον μεταβληθούν οι όροι του θεσμικού «διαλόγου» του με τη Βουλή. Η άσκηση αυξημένων αρμοδιοτήτων από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας κρίνεται, πάντως, πολιτικά προβληματική, εάν ο Πρόεδρος δεν απολαμβάνει ευρύτατη ή ευρύτερη έστω αποδοχή. Την ανάγκη ενίσχυσης του θεσμού, με αναφορά και στο άρθρο 41 παρ. 2 του Συντάγματος, που αφορά την ανανέωση της λαϊκής εντολής με επίκληση εθνικού θέματος εξαιρετικής σημασίας, επεσήμανε και ο **Γεώργιος Σταυρόπουλος**, επαναφέροντας την πρόταση της αυξημένης πλειοψηφίας των 3/5 για την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας επί μία θητεία.

ii. Κράτος και διακυβέρνηση

Η εισήγηση του **Απόστολου Ι. Παπατόλια** επικεντρώνεται στο επίκαιρο αίτημα της ριζικής οργανωτικής αναδιάρθρωσης του κράτους, προκειμένου αυτό να μπορεί να ανταποκριθεί στον ρόλο ενός σύγχρονου και αποτελεσματικού «κράτους-στρατηγείου», με ισχυρούς θεσμούς αποκέντρωσης και αναβαθμισμένη διοικητική ικανότητα. Προς τούτο προτείνεται μία πολλαπλή μεταρρύθμιση της αποστολής του κράτους (οργανωτική, λειτουργική, χωρική, γνωστική, τεχνολογική, αξιακή).

Ένα λιτό «κράτος-στρατηγείο» θα διαμορφώνει τις προγραμματικές κατευθύνσεις της κυβερνητικής πολιτικής, προκειμένου να δοθεί στην Κεντρική Διοίκηση η ικανότητα να εκτελεί αποκλειστικά «στρατηγικές» λειτουργίες για την εξειδίκευση της γενικής πολιτικής της κυβέρνησης, ενώ οι «εκτελεστικές» λειτουργίες και αρμοδιότητες, που συνδέονται με την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών, μεταφέρονται στις καθ' ύλην αποκεντρωμένες υπηρεσίες και σε νομικά πρόσωπα και την τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία σταδιακά θα απορροφήσει όλες τις αρμοδιότητες της κατά τόπον αποκέντρωσης, συγκροτώντας ένα σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, στη βάση της συνεργασίας μεταξύ των πολλαπλών διοικητικών επιπέδων. Βασική επιδίωξη είναι η ανάπτυξη της διοικητικής ικανότητας όλων των φορέων της κρατικής διοίκησης, στο πλαίσιο και ενός ορθολογικού και αποτελεσματικού συστήματος αξιολόγησης της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών, με αναφορά στο σύστημα «Διοίκησης μέσω Στόχων» και σύνδεση, αφενός, με τον επιχειρησιακό προγραμματισμό του Δημοσίου και, αφετέρου, με τις «καλές πρακτικές» της κοινωνικής λογοδοσίας.

Παράλληλα, η εταιρική σχέση κράτους-κοινωνίας επιβάλλει την προώθηση της συμμετοχικής διοίκησης και την αναβάθμιση του ρόλου της αυτοδιοίκησης στις διαδικασίες νομοθετικής διαβούλευσης, με παράλληλη αναδιάταξη των ελεγκτικών μηχανισμών του κράτους και αναγόρευση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας σε συνταγματικά κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή.

Το άρθρο 101 του Συντάγματος θα πρέπει πλέον να κωδικοποιεί τις βασικές οργανωτικές και λειτουργικές αρχές του διοικητικού συστήματος, υπό το φως των πορισμάτων των διεθνών οργανισμών και της επιστημονικής κοινότητας, που επισημαίνουν την ανάγκη: α) συντονισμού και συνεργασίας των διαφορετικών διοικητικών επιπέδων, β) λειτουργικής αποσαφήνισης και διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων (σχεδιασμός, εφαρμογή, παρακολούθηση, έλεγχος), γ) υιοθέτησης σύγχρονων εργαλείων τεκμηρίωσης της διοικητικής δράσης, δ) κατοχύρωσης διαδικασιών αξιοκρατικής επιλογής των ανώτερων στελεχών, ε) περιορισμού της «παράλληλης διοίκησης» των μετακλητών και στ) ενίσχυσης των μηχανισμών αξιολόγησης και λογοδοσίας.

iii. Οργάνωση και λειτουργία της κυβέρνησης

Στην εισήγησή του ο **Νικόλαος Σπ. Ζέρβας** εστιάζει, αφενός μεν, στις τακτικές τροποποιήσεις της κυβερνητικής διάταξης σε επίπεδο δομών και μελών που χαρακτηρίζει το ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα και συνεπάγεται έλλειψη συνέχειας της διοικητικής δράσης και κλονισμό των αρχών της ενιαίας κατεύθυνσης και της ενότητας της εντολής· αφετέρου δε, στον ρόλο του πρωθυπουργού, ο οποίος, με τους στενούς του συνεργάτες (Προεδρία της Κυβέρνησης, αντιπρόεδρο, υπουργό Επικρατείας κ.ά.), πρωτοστατεί στα της εφαρμοζόμενης δημόσιας πολιτικής, υποβαθμίζοντας έτσι τον ρόλο του οικείου υπουργού, πόσω μάλλον του Υπουργικού Συμβουλίου, του οποίου οι συνεδριάσεις αποκτούν έναν μάλλον επικοινωνιακό χαρακτήρα, εν όψει και του φαινομένου του υπουργειοπληθωρισμού και της αδυναμίας διεξαγωγής ουσιαστικής διαβούλευσης και γόνιμου διαλόγου μεταξύ των μελών του. Μια πιο ουσιαστική συζήτηση των νομοσχεδίων στο πλαίσιο του Υπουργικού Συμβουλίου υποστηρίζει και ο **Παναγιώτης Πικραμμένος**, αντιμετωπίζοντας πάντως το ζήτημα σε επίπεδο υιοθετούμενων πρακτικών.

Προτείνονται η πρόβλεψη τακτικής σύγκλησης και η ενίσχυση του κύρους του Υπουργικού Συμβουλίου, η αποσύνδεση του θεσμού του αντιπροέδρου της κυβέρνησης από την παράλληλη κατοχή ενός υπουργικού αξιώματος, ώστε να αφοσιώνεται αποκλειστικά στα επιτελικά, συντονιστικά και υποστηρικτικά προς τον πρωθυπουργό καθήκοντά του, και η κατάργηση της πρωθυπουργικής δυνατότητας για την κατεύθυνση του έργου και των ενεργειών «*των δημόσιων υπηρεσιών γενικά*» (άρθρο 82 παρ. 2 του Συντάγματος), ώστε η δημόσια διοίκηση να μπορεί να απεγκλωβιστεί από ένα ασφυκτικό πλαίσιο, όπου το δικαίωμα της εντολής από την πολιτική ηγεσία του εκάστοτε υπουργείου μεταφέρεται απευθείας στον αρχηγό της κυβέρνησης, με όλες τις παρενέργειες που ενδέχεται να προκαλεί η μεταφορά αυτή λόγω της συσσώρευσης αρμοδιοτήτων και του εύρους της δικαιοδοσίας.

Επίσης, να τεθούν όρια στις τακτικές αναμόρφωσης της οργανωτικής διάταξης των κυβερνήσεων, κατά τις οποίες όχι απλά υπερτερούν λόγοι πολιτικής σκοπιμότητας έναντι ορθολογικών κριτηρίων, αλλά και δεν προηγείται επαρκής προετοιμασία, ώστε να μην ανακύπτουν επικαλύψεις ή συγκρούσεις αρμοδιοτήτων, για τις οποίες ευθύνεται εξίσου και ο πολυκεφαλισμός της πολιτικής ηγεσίας των υπουργείων. Με την πρόβλεψη κάθε μεταβολή στην οργανωτική διάρθρωση των υπουργείων και η μετονομασία τους να διενεργούνται είτε με την ψήφιση νόμου από την Ολομέλεια της Βουλής ή με Προεδρικό Διάταγμα, το οποίο να συνοδεύεται από επαρκή αιτιολόγηση, συμπληρωματικά, δε, με την πάροδο διετίας προκειμένου να διενεργηθεί οποιαδήποτε νεότερη μεταβολή στη διάρθρωση της κατά υπουργεία οργάνωσης, θέση η οποία, πάντως, θα μπορούσε να οδηγήσει σε μία εργαλειακή αξιοποίησή της, με σκοπό απλώς τη δέσμευση της νέας κυβέρνησης.

Προτείνεται, τέλος, η απαλοιφή των παραγράφων του άρθρου 82 του Συντάγματος που αφορούν την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και το Εθνικό Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής, καθόσον δεν θα πρέπει, κατά τον εισηγητή, να αφορούν τον Συνταγματικό Χάρτη. Πρόκειται, ωστόσο, για διατάξεις που εισήχθησαν κατά την Αναθεώρηση του 2001 και καθιερώνουν δύο συλλογικά όργανα με ιδιαίτερο θεσμικό και κοινωνικό βάρος. Από μετέχοντες στη Στρογγυλή Τράπεζα διατυπώθηκε προβληματισμός ως προς τις υπηρεσιακές κυβερνήσεις και τον τρόπο με τον οποίο ασκούν τις αρμοδιότητές τους, προτάθηκε, δε, από τον **Γεώργιο Σταυρόπουλο**, συγκεκριμένη ποσόστωση για το κάθε φύλο στο πλαίσιο των μελών της κυβέρνησης, καθώς και ο καθορισμός ενός ποσοστού υπουργών που δεν θα κατέχει τη βουλευτική ιδιότητα.

iv. Η ποινική ευθύνη των μελών της κυβέρνησης

Ο **Ηλίας Δαγκλής** προσεγγίζει τη διάταξη του άρθρου 86 του Συντάγματος όχι στην κατεύθυνση της κατάργησής της, όπως υποστηρίζεται σήμερα από πολλές πλευρές, αλλά της αναμόρφωσής της, προτείνοντας την ανάθεση της σχετικής πρωτοβουλίας και την κρίση για την ανάγκη διενέργειας προκαταρκτικής εξέτασης στην αρμόδια εισαγγελική αρχή, η οποία στην περίπτωση αυτήν μπορεί να είναι ο κατά τόπον αρμόδιος εισαγγελέας Εφετών ή και ο ειδικά προς τούτο οριζόμενος αντεισαγγελέας του Αρείου Πάγου, που θα κρίνει εάν υφίστανται αποχρώσες ενδείξεις ενοχής και, εφόσον πληρούνται αυτές, να αποφασίζει τη διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης για τον περαιτέρω έλεγχο της κατηγορίας, η οποία θα διενεργείται από την ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή της παρ. 3 του άρθρου 86 του Συντάγματος.

Συναφώς, η αμελλητί διαβίβαση, κατά την παρ. 2 του άρθρου 86 του Συντάγματος, των στοιχείων που προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή άλλης διοικητικής εξέτασης, προκαταρκτικής εξέτασης, προανάκρισης ή ανάκρισης δεν επιτρέπει στον εισαγγελέα που χειρίζεται μια μήνυση να θέτει αυτή στο αρχείο, ακόμα και σε περιπτώσεις που είναι προδήλως αβάσιμη, με αποτέλεσμα να ενεργοποιούνται άσκοπα οι διατάξεις του νόμου περί ευθύνης υπουργών. Εξάλλου, πέρα από τον κίνδυνο

διαβίβασης ελλιπών δικογραφιών, επιβάλλει την υποχρέωση στον διενεργούντα την έρευνα να διαβιβάσει αμελλητί στη Βουλή τα στοιχεία τα οποία «δείχνουν» ενδεχόμενη ποινική εμπλοκή υπουργού σε αξιόποινη πράξη τελεσθείσα κατά την άσκηση των καθηκόντων του, ταυτόχρονα, όμως, απαγορεύεται σε αυτόν η αξιολόγησή τους.

Το πρόβλημα εντείνεται από το γεγονός ότι, σύμφωνα με το άρθρο 10 παρ. 1 εδ. β΄ του εκτελεστικού Νόμου 3126/2003, η προκαταρκτική εξέταση σε αυτές τις περιπτώσεις μπορεί να συνεχίζεται κανονικά εις βάρος των συμμετόχων στο αδίκημα από τον ποινικό προανακριτή, με πιθανότητα σύνταξης αντιφατικού πορίσματος. Επισημαίνεται, εξάλλου, ότι η αναστολή και ανάκληση της ποινικής δίωξης κατά την παρ. 3 του άρθρου 86 του Συντάγματος, η οποία πάντως εμφανίζεται απροϋπόθετη, γεγονός που παραπέμπει σε μία κρίση της Βουλής με αμιγώς πολιτικά κριτήρια, δεν καθιερώνει διάφορη δικονομική πορεία για τους υπουργούς και τους συμμετόχους, σε αντίθεση με τον κοινό νομοθέτη (άρθρο 7 παρ. 2 του ως άνω νόμου), καίτοι η δικονομική τύχη των συμμετόχων θα πρέπει να κρίνεται ενιαία από το ίδιο όργανο και σε συνάφεια με την κυρίως πράξη (αυτουργική), εν όψει και του ότι τυχόν συμμέτοχοι ενδέχεται να αποκαλυφθούν σε μεταγενέστερο στάδιο.

Η ερμηνεία περαιτέρω του όρου «*κατά την άσκηση των καθηκόντων τους*» στο Δίκαιο της υπουργικής ευθύνης συνιστά την κορύφωση της ερμηνευτικής διελκυστίνδας στα αδικήματα του νόμου περί ευθύνης υπουργών. Προτείνεται να διευκρινισθεί στη συνταγματική διάταξη ότι η αληθής έννοια του στοιχείου τής «*κατά την άσκηση των καθηκόντων*» τέλεσης αξιόποινης πράξης από κάποιο μέλος της κυβέρνησης αφορά και περιλαμβάνει μόνο πράξεις που συνιστούν άσκηση δημόσιας εξουσίας. Προς τούτο θα μπορούσε να αντικατασταθεί ο όρος με τον όρο «*ασκώντας τα καθήκοντά τους*», με τη διευκρίνιση ότι οι πράξεις αυτές συνιστούν πράξεις άσκησης πολιτικής.

Τέλος, το άρθρο 3 παρ. 2 του Ν. 3126/2003, που αφορά την προθεσμία εξάλειψης του αξιοποίνου, διατηρείται σε ισχύ, καίτοι ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2019 προέβη στην κατάργησή της, εναρμονίζοντας το ποινικό δικονομικό status του Δικαίου της υπουργικής ευθύνης με εκείνο του ουσιαστικού Ποινικού Δικαίου. Προς άρση οποιασδήποτε αμφιβολίας σχετικά με το εάν η ρύθμιση του θέματος έχει ανατεθεί ή όχι στη διακριτική ευχέρεια του κοινού νομοθέτη, προτείνεται από τον εισηγητή να προβλεφθεί ρητά στο άρθρο 86 του Συντάγματος ότι ουδείς άλλος λόγος εξάλειψης του αξιοποίνου δεν αναγνωρίζεται όσον αφορά στα υπουργικά αδικήματα, πλην αυτών του Γενικού Μέρους του Ποινικού Κώδικα και του Συντάγματος (άρθρο 47).

ν. Δημοσιοϋπαλληλία

Κατά τον **Ιάκωβο Μαθιουδάκη**, η διάταξη του άρθρου 103 του Συντάγματος είναι εκτενής σε σχέση με αντίστοιχες διατάξεις Συνταγμάτων άλλων ευρωπαϊκών

χωρών, επισημαίνοντας, ωστόσο, ότι αυτό δικαιολογείται από τις ιδιαιτερότητες της ελληνικής περίπτωσης.

Η προσθήκη της παρ. 8 στο άρθρο 103 του Συντάγματος με την Αναθεώρηση του 2001, παρά την ερμηνευτική της προσέγγιση με τα πρακτικά επεξεργασίας 85 και 86/2012, σήμανε μία ανατροπή των κατ' εξαίρεση, υπό την τριπλή και μόνον εκδοχή της παρ. 3 του άρθρου (ειδικό επιστημονικό, τεχνικό ή βοηθητικό προσωπικό), συμβασιούχων αορίστου χρόνου του κράτους. Στην πράξη, ο κανόνας στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης από μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους φαίνεται σε ορισμένη έκταση να έχει ανατραπεί. Επομένως, μια Συνταγματική Αναθεώρηση θα μπορούσε να διευκρινίσει στο σημείο αυτό, εν όψει των νέων δεδομένων, ποιες ενδεχομένως οργανικές θέσεις καταλαμβάνονται κατά κανόνα από μόνιμους δημοσίους υπαλλήλους, όπως επιτελικές θέσεις της Κεντρικής Διοίκησης ή θέσεις της κυριαρχικής διοίκησης, και αντίστοιχα τις θέσεις που μπορεί να καταλαμβάνονται από προσωπικό ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, μία διεύρυνση η οποία, πάντως, θα πρέπει να συνοδεύεται από εγγυήσεις ως προς τους όρους πρόσληψης και απόλυσης του εν λόγω προσωπικού. Η απαγόρευση μετατροπής των σχέσεων απασχόλησης ορισμένου χρόνου ή έργου σε αορίστου χρόνου, πολλώ μάλλον σε θέσεις μόνιμων δημοσίων υπαλλήλων, θα πρέπει, βεβαίως, να διατηρηθεί, αυτονοήτως, δε, και η συνταγματική μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, καθώς συνδέεται με τη συνέχεια στη λειτουργία του κράτους, προϋποθέτοντας, όπως αναφέρεται στην απόφαση ΣτΕ Ολ 3354/2013, την οργανικότητα των θέσεων και την πλήρωσή τους από ένα προσωπικό με προσόντα και ικανότητες που να υπηρετεί πράγματι τους πολίτες, όπως ορίζει το άρθρο 103 του Συντάγματος.

Ο θεσμός της μονιμότητας θα μπορούσε, μάλιστα, να ενισχυθεί με την απαγόρευση της (διά νόμου) πρόωρης λύσης της θητείας των μελών των υπηρεσιακών/πειθαρχικών συμβουλίων και τη διασφάλιση της συνέχειας στη λειτουργία τους, καθώς και τη διευκρίνιση του στοιχείου της σύνθεσής τους, εν όψει της νομολογίας που εξομοιώνει προς τους υπαλλήλους στην περίπτωση αυτήν και κατηγορίες δημοσίων λειτουργών.

Περαιτέρω, οι Οργανισμοί των υπηρεσιών, σε συνδυασμό με τα περιγράμματα θέσης ευθύνης, θα μπορούσαν να μνημονεύονται στη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 103 του Συντάγματος, με όλες τις εντεύθεν συνέπειες για την υποχρέωση καθιέρωσής τους από τον κοινό νομοθέτη, καθώς, επίσης, και θεμελιώδεις αρχές οργάνωσης και δράσης της δημόσιας διοίκησης, όπως η αρχή της ορθολογικότητας, της αποτελεσματικότητας, της αμεροληψίας, της ιεραρχίας και του συντονισμού. Κεντρική θέση, εξάλλου, στο άρθρο 103 του Συντάγματος καταλαμβάνει η αρχή της αξιοκρατίας, η οποία θα πρέπει να αναφέρεται ρητά (παρ. 7) και να καταλαμβάνει, πλην της πρόσληψης, και τη σταδιοδρομία του υπαλλήλου, αλλά και την επιλογή των μετακλητών και επί θητεία υπαλλήλων. Συναφώς και η σε τακτική βάση αξιολόγηση, καθώς και η τακτική αξιοκρατική κρίση όσων κατέχουν θέσεις ευθύνης, ώστε να επέρχονται κυρώσεις σε περίπτωση παραβάσεων του κανόνα.

Θα ήταν, επίσης, σκόπιμο, εφόσον ο συντακτικός νομοθέτης επιλέγει να ενισχύσει το κοινωνικό κράτος στο πεδίο της δημοσιοϋπαλληλίας, κάτι που έχει απασχολήσει τη νομολογία αναφορικά με κατηγορίες πολυτέκνων, διορισμού συγγενών θανόντος κατά την εκτέλεση του καθήκοντος κτλ., να το ορίσει ρητά. Εξάλλου, ο μισθός μπορεί να διαδραματίσει τον ρόλο ενός κινητήριου μοχλού ανανέωσης του υπαλληλικού σώματος με νέο, εξειδικευμένο και υψηλών προσόντων ανθρώπινο δυναμικό. Για τον λόγο αυτόν, πλην της μισθολογικής εξέλιξης των υπαλλήλων στην παρ. 4 του άρθρου 103 του Συντάγματος, προτείνεται να προβλεφθεί ότι οι υπάλληλοι μισθοδοτούνται ανάλογα με τα προσόντα και την απόδοσή τους, ώστε η καθιέρωση ειδικών ή κατά κλάδο μισθολογίων από τον κοινό νομοθέτη να συνιστά και συνταγματική επιταγή.

Τέλος, η ανάθεση διοικητικού έργου σε ιδιώτες, ως μορφή ιδιωτικοποίησης της διοικητικής δράσης, αποτελεί μία σύγχρονη προβληματική εν όψει πρόσφατων πρωτοβουλιών του κοινού νομοθέτη, τις οποίες αντιμετωπίζει με επιφυλακτικότητα η νομολογία, θέτοντας συγκεκριμένους όρους συμβατότητας προς το υφιστάμενο συνταγματικό πλαίσιο και, συνεπώς, δεν κρίνεται σκόπιμη προσώρας μία σχετική συνταγματική πρόταση.

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας στην πέμπτη Αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975

Θανάσης Ξηρός

I. Για πρώτη φορά, τουλάχιστον κατά τη μακρά μεταπολιτευτική περίοδο, η αξιωματική αντιπολίτευση, όπως αναδείχθηκε μετά τις γενικές βουλευτικές εκλογές τον Ιούνιο του 2023 και όπως προέκυψε από τις επιγενόμενες πολιτικές εξελίξεις, έχει στις τάξεις της τόσο *μικρό αριθμό βουλευτών*. Έτσι, η κοινοβουλευτική της ομάδα δεν διαθέτει τον απαιτούμενο, ελάχιστο, αριθμό των 50 μελών, προκειμένου να καταθέσει, αυτοτελώς, πρόταση Αναθεώρησης του Συντάγματος. Μοιραία, λοιπόν, η δεύτερη και οι τυχόν, επιπλέον αυτής, όμοιες προτάσεις ή τροπολογίες μπορεί να υποβληθούν, παραδεκτώς, μόνο *συναινετικά*. Δηλαδή, με τη σύμπραξη περισσότερων κοινοβουλευτικών ομάδων ή βουλευτών. Μια τέτοια εξέλιξη, υπό τις επικρατούσες πολιτικά συνθήκες, πιθανολογείται, πάντως, στην πράξη ως εξαιρετικά δυσχερής. Όσες προτάσεις ή τροπολογίες υποβάλλουν, όχι από κοινού, σχηματισμοί της αντιπολίτευσης, δεν πρόκειται να συζητηθούν στην οικεία επιτροπή της προτείνουσας Βουλής.

Η επικείμενη πέμπτη Αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975 αναμένεται να εκκινήσει, σύμφωνα με τις πρόσφατες δηλώσεις του πρωθυπουργού και εφόσον δεν προκύψουν αιφνιδίως «απρόβλεπτα» πολιτικά γεγονότα, «ενδεχομένως εντός του 2025». Όπως ανακοίνωσε στο τηλεοπτικό του μήνυμα, με το οποίο επισημοποιήθηκε η υποψηφιότητα του Κωνσταντίνου Τασούλα, η Νέα Δημοκρατία θα προτείνει τη συνταγματική κατοχύρωση *μίας προεδρικής θητείας διάρκειας έξι ετών*. Η επιλογή απαντάται, το πρώτον, στο «Καινοτόμο Σύνταγμα». Έτσι, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ακριβέστερα οι συνταγματικές διατάξεις που τον καταλαμβάνουν, θα απασχολήσει για μία ακόμη φορά τον αναθεωρητικό νομοθέτη.

II. Ο Κυριάκος Μητσοτάκης στο μήνυμά του διευκρίνισε, αιτιολογώντας την πρωτοβουλία, ότι με τη μία θητεία επιδιώκεται να αποτραπεί ο «χορός των αντιπαραθέσεων που ανοίγει η συζήτηση για την ανανέωση της παραμονής στο (προεδρικό) αξίωμα». Ωστόσο, όσες φορές κατά το παρελθόν δεν προτάθηκε εκ νέου ο θητεύων Πρόεδρος της Δημοκρατίας, τέτοιες αντιπαραθέσεις ουδέποτε παρατηρήθηκαν. Η εξαίρεση του 1985 ήταν συνέπεια των *ειδικών πολιτικών συνθηκών* που επικρατούσαν και απλώς *επιβεβαίωσε τον κανόνα*· το ίδιο και η όμοια του 1990. Και στις δύο περιπτώσεις, ο εκλεγείς προτάθηκε από κοινοβουλευτική πλειοψηφία διαφορετικής «πολιτικής προέλευσης». Εξάλλου, το 2020 ο απερχόμενος δεν

θα ήταν καν υποψήφιος. Αν υπήρχε πραγματική ανάγκη να αποτραπούν τέτοιες αντιπαραθέσεις, θα αρκούσαν η *τροποποίηση* του Κανονισμού της Βουλής και η *κατάργηση* της αποκλειστικής αρμοδιότητας των κοινοβουλευτικών ομάδων και των ανεξαρτήτων να προτείνουν, *μόνον αυτοί*, *υποψήφιο* Πρόεδρο της Δημοκρατίας (άρθρο 140 παρ. 5).

Η πρόσφατη προεδρική εκλογή είναι η μοναδική έως σήμερα, κατά την οποία ο ίδιος κομματικός σχηματισμός, και μάλιστα υπό τον ίδιο επικεφαλής, προτείνει άλλη υποψηφιότητα, αντί της ανανέωσης της θητείας της προηγούμενης επιλογής του. Η πρωθυπουργική ανακοίνωση επιχείρησε, το πιθανότερο, να *προλάβει* τις ενδεχόμενες αντιδράσεις των πολιτικών κομμάτων της αντιπολίτευσης και να χρησιμεύσει ως *θεσμική απάντηση* σε όσα αναμένονταν να πυροδοτήσει η επιστροφή σε *κομματική* υποψηφιότητα έπειτα από δεκαετίες. Κομματική, υπό την έννοια της *κοινής πολιτικής προέλευσης* προτείνοντος και προτεινόμενου, υπήρξε για τελευταία φορά εκείνη του 1990 στη δεύτερη θητεία του Κωνσταντίνου Καραμανλή στην Προεδρία της Δημοκρατίας και, υπό την έννοια της *ενεργούς κομματικής σχέσης*, τελευταία φορά και μόλις δεύτερη μεταπολιτευτικά εκείνη του 1980 στο πρόσωπο του θητεύοντος πρωθυπουργού.

Η πρόταση που ανακοίνωσε ο Κυριάκος Μητσοτάκης, αν τελικά υποβληθεί, αναμένεται να υπερψηφιστεί *άνετα* από τη συμπολίτευση στην προτείνουσα Βουλή. Ωστόσο, παραμένει αβέβαιη η τύχη της στην Ι' Αναθεωρητική Βουλή, αφού δύσκολα θα εξασφαλίσει την αυξημένη-ειδική πλειοψηφία των, τουλάχιστον, 180 βουλευτών. Η εισαγωγή της μίας θητείας στο Σύνταγμά μας θα έχει πάντως μία ακόμη, *ανομολόγητη*, συνέπεια. Θα απαλλάξει κάθε ενδιαφερόμενο από την *επιδίωξη της ανανέωσής* της και την προς τούτο ανάγκη του να «πολιτεύεται» κατά τρόπο *αρεστό στους μελλοντικούς εκλέκτορες*. Τούτο έχει παρατηρηθεί, πάντως, κατά το παρελθόν μία και μοναδική φορά.

III. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ιδίως μετά την αναθεώρηση του 1986, δεν ασκεί, ούτε άλλωστε του επιτρέπεται, *προσωπική πολιτική*. Δρα ενοποιητικά, αφουγκράζεται την κοινωνία και παράγει συμβολισμούς με, κατά το δυνατόν, καθολικό περιεχόμενο. Τη δημόσια συζήτηση των τελευταίων μηνών απασχολεί, εν όψει της επικείμενης Συνταγματικής Αναθεώρησης, το ενδεχόμενο να αποτελέσει «*θεσμικό αντίβαρο*» απέναντι στην παντοδυναμία του πρωθυπουργού και της, συνήθως αυτοδύναμης μονοκομματικής, κοινοβουλευτικής και κυβερνητικής πλειοψηφίας. Αν και κάποιες από τις προεδρικές αρμοδιότητες ήδη το επιτρέπουν, φαίνεται να επικρατεί, ερειδόμενη, πάντως, στην ισχύουσα συνταγματική τάξη, η άποψη που *απορρίπτει* αυτήν την προοπτική.

Είναι ασφαλώς ώριμες οι συνθήκες να μας απασχολήσουν σοβαρά η *συνταγματική θέση* και ο *ρόλος* του Προέδρου της Δημοκρατίας στο πολίτευμά μας. Δηλαδή, να καθοριστεί, ενδεχομένως στο πλαίσιο μιας ευρύτερης συζήτησης μεταξύ των πολιτικών κομμάτων και με τη συμβολή της επιστήμης, αν θα αποκατασταθεί ως *πραγματικός ρυθμιστής* του ή θα παραμείνει *απλώς διεκπεραιωτής* της βούλησης

άλλων. Ούτε η *θεσμική* μας *παράδοση*, όχι μόνον η μεταπολιτευτική, ούτε και οι επικρατούσες πολιτικές συνθήκες μάς επιτρέπουν να προσβλέπουμε σε μια «*προ-αναθεωρητική*» *συμφωνία* για τις κατευθύνσεις και τις επιλογές του επικείμενου αναθεωρητικού εγχειρήματος.

IV. Η παντελής απουσία «*κουλτούρας συναινέσεων*», απολύτως συμβατή με τις καταβολές και τις παραδοχές του πολιτικού μας προσωπικού, προδιαγράφει με βεβαιότητα τις εξελίξεις. Για μία ακόμη φορά φαίνεται ότι θα βάλουμε «το κάρο μπροστά από τα άλογα». Έτσι, και η πέμπτη Αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975 αναμένεται να εξαντληθεί σε προτάσεις για τη *σημειακή τροποποίηση* ή τον *περιορισμένο εμπλουτισμό* των προεδρικών αρμοδιοτήτων. Ανατρέχοντας στις πρωτοβουλίες της Νέας Δημοκρατίας κατά το παρελθόν, που τις εκδήλωσε και ως συμπολίτευση και ως αξιωματική αντιπολίτευση, μπορεί να εντοπιστούν πιθανές προτάσεις της.

Αναφέρονται, ιδίως, η *ενεργότερη συμμετοχή* του Προέδρου της Δημοκρατίας, χωρίς τις ασφυκτικές χρονικές προθεσμίες κατά την εξέλιξή της, στη διαδικασία *σχηματισμού κυβέρνησης*, όταν επικρατεί ο συναινετικός κοινοβουλευτισμός, η σύγκληση του *συμβουλίου των πολιτικών αρχηγών* για ζητήματα μείζονος σημασίας, ο έλεγχος της *συνδρομής των προϋποθέσεων* για την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, η αναμόρφωση της *αναπομπής ψηφισμένου νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου*, η *προκήρυξη δημοψηφίσματος* για κρίσιμο εθνικό θέμα και το *προεδρικό διάγγελμα*, δίχως την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του πρωθυπουργού. Ακόμη και αν προταθούν, δεν είναι βέβαιον ότι θα εξασφαλίσουν την αυξημένη-ειδική πλειοψηφία για την υπερψήφισή τους στην Ι' Αναθεωρητική Βουλή. Εξάλλου, στην περίπτωση που επιδιωχθούν *συναινέσεις*, στις προτάσεις θα προστεθούν, ενδεχομένως, η ανάθεση στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας της *επιλογής των προέδρων των ανώτατων δικαστηρίων* και των *επικεφαλής των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών*.

Κοινός τόπος και των δύο παραλλαγών, δηλαδή της «*προαναθεωρητικής*» *συμφωνίας* και των *σημειακών τροποποιήσεων* ή του *περιορισμένου εμπλουτισμού*, πρέπει να είναι, αποτελώντας μάλιστα το προαπαιτούμενό τους, η *επανεξέταση της εκλογής* του Προέδρου της Δημοκρατίας, προκειμένου να απολαμβάνει *ευρύτερη νομιμοποίηση*. Τη σχετική συζήτηση θα μπορούσε να απασχολήσει η *επιστροφή* στην αυξημένη-ειδική πλειοψηφία των 3/5 του όλου αριθμού των βουλευτών, για τη διαμόρφωση της οποίας να απαιτείται η σύμπραξη τουλάχιστον *μίας ακόμη* κοινοβουλευτικής ομάδας της αντιπολίτευσης, *σε επαναλαμβανόμενες ψηφοφορίες* στην Ολομέλεια, ή η εμπλοκή ενός *αντιπροσωπευτικότερου*, πολιτικά *και* κοινωνικά, *εκλεκτορικού σώματος*, με τη συμμετοχή και άλλων, πέραν των βουλευτών, αιρετών, προερχόμενων προνομιακά από την τοπική αυτοδιοίκηση. Τέλος, δεν πρέπει να αποκλειστεί, εξ ορισμού, η *άμεση εκλογή*, ιδίως αν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας αποφασιστεί να αποτελέσει «θεσμικό αντίβαρο».

Η ρυθμιστική θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας και η αναθεωρητική προοπτική

Γιώργος Καραβοκύρης

Το κείμενο του Συντάγματος του 1975 ήταν «διπλής ανάγνωσης» (Ευάγγελος Βενιζέλος) ως προς τη θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας, λόγω, από τη μία, του κοινοβουλευτικού χαρακτήρα του πολιτεύματος και, από την άλλη, των προεδρικών «υπερεξουσιών» (λέξη, που ήδη υποδηλώνει τη δυσπιστία), ως στοιχείο δυνητικής ισορροπίας απέναντι στην κυβερνητική πλειοψηφία. Οι τελευταίες, ωστόσο, ουδέποτε ασκήθηκαν, ενώ η Αναθεώρηση του 1986, που ολοκλήρωσε τη στροφή του πολιτεύματος στο καθαρά κοινοβουλευτικό και πρωθυπουργικό μοντέλο, καθώς και η μακρά συνταγματική πρακτική στη Μεταπολίτευση αποσαφήνισαν τον ρόλο του Προέδρου της Δημοκρατίας.

Κομβικές έννοιες για την κατανόηση της θέσης του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι ο όρος του «ρυθμιστή» του πολιτεύματος (άρθρο 30 του Συντάγματος) και του «ανεύθυνού» του (άρθρο 49 του Συντάγματος) ή, για την ακρίβεια, της περιορισμένης ευθύνης του. Ρυθμιστής, συνεπώς, ρητά και όχι εγγυητής του πολιτεύματος, όπως ήταν αρχικά η πρόθεση των συντακτών του κυβερνητικού σχεδίου Συντάγματος του 1975. Αυτή η κρίσιμη ορολογική διαφορά σημαίνει ότι δεν αναγνωρίζει το Σύνταγμα στον Πρόεδρο τον ρόλο του «φύλακα του Συντάγματος» (βλ. Καρλ Σμιτ) ή του «θεσμικού αντιβάρου», με την παραδοσιακή έννοια των checks and balances (που ιδίως στην αμερικανική εκδοχή τους συνάδουν με το προεδρικό πολίτευμα), ούτε, βέβαια, τον ρόλο του άλλου πόλου ή του ανταγωνιστή της πολιτικής εξουσίας.

Σε αυτό το στενό πλαίσιο, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας αναλαμβάνει πρωτίστως τον συμβολικό, ενοποιητικό ρόλο του προσώπου που ενσαρκώνει το εθνικό συμφέρον και μιλά στο όνομα του συλλογικού υποκειμένου, του λαού και του έθνους. Ο Πρόεδρος οφείλει να τηρεί την κομματική ουδετερότητα και να μην παρεμβαίνει σε ζητήματα τρέχουσας πολιτικής ή να σχολιάζει άμεσα και ευθέως πρωτοβουλίες της κυβέρνησης ή της αντιπολίτευσης. Αντιθέτως, μπορεί να εκφράζει την αντίληψή του για το δημόσιο και το εθνικό συμφέρον, όπως αυτό μπορεί να λειτουργήσει σαν τόπος θεμελιωδών συναινέσεων και κεκτημένων.

Δύναται να φωτίζει θέματα μείζονος κοινωνικού ενδιαφέροντος ή δικαιοπολιτικά ή ηθικοπολιτικά σημαντικά, ιδίως όταν σχετίζονται με το κράτος δικαίου και τα

δικαιώματα, ή να αναφέρεται σε ζητήματα επίκαιρα με ευρύτερη διεθνή σημασία, όπως η κλιματική κρίση, το Μεταναστευτικό κτλ. Όπως επίσης, δίχως άλλο, έχει τη δυνατότητα να θίγει τα εθνικά θέματα εξωτερικής πολιτικής. Ο λόγος του Προέδρου απευθύνεται στο έθνος συνολικά, στη συγκυρία, αλλά και πέρα από αυτήν. Δεν εκφέρεται, όμως, ως αντίλογος, αλλά αυτοτελώς, ως λόγος συμβολικός και παιδαγωγικός, ανάλογα και με τα χαρακτηριστικά του Προέδρου. Έτσι διαλέγεται το πρόσωπο με τον θεσμό, χωρίς ούτε το πρόσωπο να υποκαθιστά υποκειμενικά τον θεσμό ούτε ο τελευταίος να απορροφά αντικειμενικά το πρόσωπο.

Η Προεδρία επικοινωνεί με την κοινωνία στο πεδίο του συμβολικού και αυτό μπορεί να καθίσταται, ιδίως σε μια εποχή διάχυσης της πληροφορίας και της εικόνας, μια ιδιαίτερα σημαντική λειτουργία του θεσμού. Εξάλλου, με βάση αυτήν την υψηλή και υπερκομματική «πολιτικότητα» του προεδρικού λόγου θα μπορούσαν να αναγνωριστούν στον Πρόεδρο, ρητά ή διά της πρακτικής, αρμοδιότητες, όπως να απευθύνει διαγγέλματα στον λαό, δίχως τη σύμφωνη γνώμη του πρωθυπουργού (άρθρο 44 παρ. 3 του Συντάγματος), παρότι πρόκειται για περιορισμένης σημασίας πρακτικά αρμοδιότητα, με δεδομένο ότι ο Πρόεδρος έχει εναλλακτικούς, πολύ πιο επιδραστικούς, τρόπους να απευθύνεται στον λαό (στα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης ή και στα social media) και να συγκαλεί αυτοβούλως το συμβούλιο των πολιτικών αρχηγών.

Η ρυθμιστική θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας επιδρά και στον δικαιοκρατικό του ρόλο: Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι πολιτικώς ανεύθυνος, δεν αναπέμπει στην πράξη νομοσχέδια, παρότι έχει την αρμοδιότητα, δεν ελέγχει τις ουσιαστικές προϋποθέσεις έκδοσης των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, υπόκειται στον κανόνα της προσυπογραφής και έχει δέσμια αρμοδιότητα για τα κανονιστικά διατάγματα, ενώ δεν ελέγχει ουσιαστικά την προκήρυξη του δημοψηφίσματος. Αυτή είναι η δύναμη του πλαισίου (context) της ανάγνωσης των αρμοδιοτήτων του, η συνταγματική πρακτική που δεσμεύει ουσιαστικά και στρατηγικά τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και συνιστά ένα ταυτοτικό στοιχείο του μεταπολιτευτικού, κοινοβουλευτικού μας πολιτεύματος. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας λειτουργεί επιβεβαιωτικά –η κύρωση των νόμων δεν υφίσταται μετά την αναθεώρηση του 1986– ως προς τα εξωτερικά/τυπικά στοιχεία των κανόνων και δεν ανάγεται σε αποφασιστικό παράγοντα ανάσχεσης της κυβερνητικής/κοινοβουλευτικής πλειοψηφικής βούλησης. Οποιαδήποτε αναθεωρητική μεταβολή στην κρατούσα αυτή ερμηνεία προϋποθέτει ευρύτερες αλλαγές στον τρόπο εκλογής και τη διασφάλιση της συναίνεσης ή άλλες παρεμβάσεις στη συνταγματική μηχανική.

Για να ενισχυθεί λελογισμένα ο Πρόεδρος, πρέπει να μεταβληθούν οι όροι του θεσμικού «διαλόγου» του με τη Βουλή. Στο πεδίο της νομοθετικής λειτουργίας, με άλλα λόγια στην πιο σημαντική έκφανση της μοντέρνας κυριαρχίας, ανακύπτει με τη μεγαλύτερη ένταση το ζήτημα των εγγυήσεων της τηρήσεως του Συντάγματος. Συνεπώς, θα μπορούσαν να προταθούν: α) Η αλλαγή του προληπτικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων: Εφόσον ο αναθεωρητικός νομοθέτης κρίνει αναγκαία την ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου ή την ανάθεση σε κάποιο υφιστάμενο

δικαστήριο την αρμοδιότητα αυτή, θα πρέπει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας να μπορεί να αποστείλει σε αυτό το σχετικό ερώτημα περί συνταγματικότητας. β) Η αναθεώρηση του άρθρου 42 παρ. 2 του Συντάγματος, ώστε η αναπομπή να αποκτήσει τον χαρακτήρα απόλυτης και όχι απλά αναβλητικής αρνησικυρίας. γ) Η συμπερίληψη των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου στη δυνατότητα αναπομπής ή αποστολής ερωτήματος περί συνταγματικότητας.

Στο πεδίο των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, η επιλογή από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας της ηγεσίας της Δικαιοσύνης μοιάζει αμφιλεγόμενη. Το ίδιο ισχύει και για την πρόταση να διορίζει ο Πρόεδρος τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών. Σε αυτές τις διαδικασίες, μια μονοπρόσωπη αρχή, όπως ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, υπό τον ισχύοντα μάλιστα τρόπο εκλογής του, δεν απολαμβάνει απαραίτητα μεγαλύτερη πολιτική νομιμοποίηση από τη Βουλή ή το Υπουργικό Συμβούλιο, ιδίως μάλιστα αν πρόκειται για την άσκηση αυτόνομης αρμοδιότητας. Θα μπορούσε, ίσως, να τεθεί το ζήτημα με όρους συναρμοδιότητας/σύμπραξης του Προέδρου της Δημοκρατίας, για παράδειγμα με την τελική επιλογή της ηγεσίας της Δικαιοσύνης από μια δεσμευτική λίστα υποψήφιων προέδρων και αντιπροέδρων ανώτατων δικαστηρίων που προτείνονται από τις Ολομέλειες των δικαστηρίων και τη Βουλή. Για τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών θα μπορούσε πάλι ενδεχομένως μια Επιτροπή της Βουλής (με σταθερή σύνθεση και άλλη από τη Διάσκεψη των Προέδρων) να προτείνει δεσμευτικά έναν κατάλογο υποψηφίων στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

Στο πεδίο των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων του Προέδρου δεν κρίνεται σκόπιμη κάποια αλλαγή του άρθρου 37 του Συντάγματος ως προς το σκέλος της αναγνώρισης διακριτικής ευχέρειας στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στο στάδιο του διορισμού πρωθυπουργού και κυβέρνησης. Αρκούν εδώ τα άτυπα περιθώρια πρωτοβουλιών του Προέδρου της Δημοκρατίας στο στάδιο της σύσκεψης πολιτικών αρχηγών, που ακολουθεί τις διερευνητικές εντολές, και στον σχηματισμό της υπηρεσιακής κυβέρνησης. Η αυστηρή οικονομία του άρθρου 37, παρότι φορμαλιστική, ανταποκρίνεται ικανοποιητικά σε ένα συγκρουσιακό πολιτικό σύστημα και αποτρέπει οριακές και αμφισβητήσιμες, τυπικά ή ουσιαστικά, ενέργειες του Προέδρου.

Τέλος, ο τρόπος ανάδειξης του Προέδρου ολοκληρώνει το σχήμα και τη συνταγματική αντίληψη για το εύρος και τη φύση των αρμοδιοτήτων του. Η θεμελίωση της αποσύνδεσης της εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας από τη διάλυση της Βουλής είναι προφανής, καθώς η τελευταία δεν συνάδει με τις αρμοδιότητές του και τον ρόλο του, ιδίως μετά την Αναθεώρηση του 1986. Στην τελευταία απαντά, μάλλον καθυστερημένα, αυτή του 2019. Με δυο λόγια, μετά το 1986 και την πρωθυπουργοκεντρική στροφή, η διάλυση της Βουλής για την αδυναμία εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας ήταν μια δυσανάλογη «κύρωση». Η απευθείας εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας από τον λαό, σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας, δεν συμβαδίζει με τον ρυθμιστικό του ρόλο. Μας φέρνει εγγύτερα στο ημιπροεδρικό σύστημα ή σε έναν ατελή δυαδικό κοινοβουλευτισμό, που θα προκαλέσει σύγχυση ως προς τη νομική θέση και την πολιτική ισχύ του Προέδρου της Δημοκρατίας. Η ενδεχόμενη εκλογή του Προέδρου από ένα διευρυμένο σώμα

εκλεκτόρων, επίσης, παρουσιάζει αντιφάσεις, καθώς δεν εκφράζει την κλασική συνταγματική πρόσληψη της αντιπροσώπευσης, στην οποία η άσκηση της λαϊκής κυριαρχίας συναρτάται πρωτίστως με το εκλογικό σώμα και τη Βουλή. Ούτε η όψιμη πρόταση της πρόβλεψης της μίας προεδρικής θητείας ταιριάζει με την πολιτική ιδιότητα του οργάνου και τη συνταγματική του θέση. Για την ακρίβεια, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ανεξαρτήτως σκοπιμότητας και συγκυρίας, κρίνεται και αξιολογείται πολιτικά.

Μπορεί, από την άλλη, να ενισχυθεί ο συναινετικός χαρακτήρας της εκλογής εντός του κοινοβουλευτικού μας πολιτεύματος, δίχως τη ρήτρα διάλυσης της Βουλής; Αυτό δεν είναι διόλου εύκολο, όσο τουλάχιστον οι αρμοδιότητες του Προέδρου παραμένουν κυρίως ρυθμιστικές και η άσκησή τους υπόκειται στο ανεύθυνο. Η πρόταση της προϋπόθεσης αυξημένης πλειοψηφίας των 3/5 δίχως καμία ρήτρα εκλογικής διαφυγής κινδυνεύει να οδηγήσει σε αδυναμία εκλογής και σε παρατεταμένη αναπλήρωση ή παράταση της θητείας του εκάστοτε Προέδρου της Δημοκρατίας. Από την άλλη, η ισχύουσα ρύθμιση μπορεί να λειτουργήσει εις βάρος της συναίνεσης, όπως συνέβη τον προηγούμενο Μάρτιο. Αυτήν την ευθύνη, όμως, το Σύνταγμα την αναγνωρίζει στο πολιτικό σύστημα, στη Βουλή και ιδίως στην κυβέρνηση.

Η συζήτηση για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας δεν μπορεί να γίνει αποσπασματικά, ούτε δειγματοληπτικά ή ιμπρεσιονιστικά. Συνδέεται άρρηκτα με τα όρια της θέσης του, όπως αυτά έχουν δικαιοπολιτικά εμπεδωθεί, όπως, επίσης, και με την παραδοχή ότι δεν ευθύνεται ο θεσμός για τις πολιτικές μας παθογένειες, ούτε, από την άλλη, μπορεί να είναι και η θεραπεία τους. Σε αυτήν ακριβώς τη μετριοπαθή προσέγγιση, που επιτάσσει όχι μόνο το κείμενο του Συντάγματος, αλλά, το κυριότερο, η σταθερή εφαρμογή από τους αυθεντικούς ερμηνευτές του, βρίσκεται το κλειδί για την αναθεωρητική πρόταση.

Πέντε προτάσεις για την αναμόρφωση των διατάξεων του Συντάγματος για την ποινική ευθύνη υπουργών

Ηλίας Δαγκλής

Ο θεσμός της ποινικής ευθύνης υπουργών, δηλαδή το Δίκαιο της υπουργικής ευθύνης, συνιστά στο σύνολό του *ένα εξαιρετικό Δίκαιο*. Ένα Δίκαιο που εισάγει διακριτές ρυθμίσεις και εξαιρέσεις ειδικότερων δικονομικών ρυθμίσεων, αποκαλύπτοντας τον υβριδικό και πολυσυλλεκτικό του χαρακτήρα.[1]

Εισάγοντας πολλές διακριτές ρυθμίσεις και καθιερώνοντας ένα ιδιαίτερο νομοθετικό status, εγείρει συχνά ζητήματα εφαρμογής και ερμηνείας σε σύγκριση και συνάφεια με άλλες διατάξεις του ουσιαστικού και δικονομικού Ποινικού Δικαίου. Ενδεικτικά μπορούμε να αναφέρουμε τα ζητήματα που προκύπτουν από την αξιολόγηση της συμμετοχής σε υπουργικό αδίκημα και της δικαιοδοσίας για την εκδίκασή τους, καθώς και ζητήματα της αξιολόγησης της έννοιας των «στοιχείων» του άρθρου 4 παρ. 2 του Ν. 3126/2003 και της «αμελλητί» διαβίβασής τους.

Επίσης, τον ειδικό λόγο εξάλειψης του αξιοποίνου του άρθρου 3 παρ. 2 του Συντάγματος που αφορά μόνο στους υπουργούς, ο οποίος συνεχίζει να υφίσταται στον εκτελεστικό νόμο του Συντάγματος, και τη δυνατότητα αναστολής και ανάκλησης της ποινικής δίωξης που άσκησε η Βουλή, η οποία έρχεται σε πλήρη αντίθεση με την αρχή της νομιμότητας που ισχύει για την κίνηση της ποινικής δίωξης, καθώς και την υπό προϋποθέσεις επέκταση των έννομων συνεπειών αυτών και στους συμμετόχους. Επιπροσθέτως, ζητήματα κατά κύριο λόγο που προκαλεί η ανάθεση της μονοπωλιακής αρμοδιότητας κίνησης της ποινικής δίωξης εις βάρος νυν ή πρώην υπουργών σε ένα πολιτικό όργανο, τη Βουλή.

I. Βασικό χαρακτηριστικό των σχετικών διατάξεων του ισχύοντος νομικού καθεστώτος είναι η καθιέρωση της πρωτοκαθεδρίας της Βουλής στη διαδικασία της έναρξης και της κίνησης της δίωξης εις βάρος μέλους της κυβέρνησης, αντικαθιστώντας κατά αυτόν τον τρόπο στο διωκτικό έργο την εισαγγελική αρχή. Η επιλογή αυτή

1 Ο θεσμός κατοχυρώνεται ήδη από το πρώτο ελληνικό Σύνταγμα και ακολουθεί την εξέλιξη του νεοελληνικού κράτους και του Συντάγματος έως και τις ημέρες μας. Οι τροποποιήσεις του νομικού καθεστώτος της ποινικής ευθύνης υπουργών υπήρξαν αλλεπάλληλες και, με εξαίρεση την περίπτωση του Συντάγματος του 1911 που περιέλαβε αυτούσια τη διάταξη του Συντάγματος του 1864, σε κάθε Συνταγματική Αναθεώρηση και αλλαγή παρατηρείται αναμόρφωση και των σχετικών διατάξεων περί ποινικής ευθύνης υπουργών.

του νομοθέτη[2] προβάλλει το επιχείρημα ότι η Βουλή πρέπει σε κάθε περίπτωση να έχει τον τελευταίο λόγο, καθώς αυτή κρίνει τις σχετικές πράξεις των υπουργών και υφυπουργών, όχι αποκλειστικώς με νομικά, αλλά κυρίως με πολιτικά κριτήρια. Ομολογεί, δηλαδή, ο νομοθέτης ότι η διαμόρφωση των σχετικών διατάξεων δεν έχει αυστηρά νομοτεχνικό χαρακτήρα, ούτε τα σχετικά αδικήματα πρέπει να αντιμετωπίζονται με αυστηρά επιστημονικά και νομικά κριτήρια, αλλά στην εκάστοτε αξιολόγηση αυτών υπεισέρχονται πολιτικές παράμετροι, που μονάχα η Βουλή είναι σε θέση να εκτιμήσει και να προκρίνει.

Ωστόσο, ήδη έχει εδραιωθεί σε μεγάλο μέρος της κοινωνίας η ορθή πεποίθηση ότι οι σχετικές διατάξεις περί ποινικής ευθύνης υπουργών συνιστούν καταγραφή των ρυθμίσεων μίας αμιγώς νομικής ευθύνης, και μάλιστα *καταγραφή ποινικής ευθύνης*, και δεν μπορεί και δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται με όρους πολιτικής ευθύνης, καθώς για αυτήν το Σύνταγμα προβλέπει ειδική και διάφορη διαδικασία. Στο πλαίσιο αυτό, η αντίληψη ότι η Βουλή –μόνη– είναι εκείνη η οποία θα πρέπει να κρίνει και να αποφασίζει την τύχη της ποινικής δικογραφίας που σχηματίζεται εις βάρος ενός νυν ή πρώην μέλους της κυβέρνησης θα πρέπει να επανεξετασθεί. Οι επιλογές είναι δύο: Είτε η πλήρης ανάθεση της σχετικής διαδικασίας στην κοινή Ποινική Δικαιοσύνη και κατά τις κοινές ποινικές διατάξεις, με ειδική πρόβλεψη και σε αντιστοιχία με τις περιπτώσεις ειδικής δωσιδικίας, κάτι το οποίο κατά την ορθότερη άποψη επιτάσσει η δικαιοπολιτική, συμβολική και δικαιοκρατική αντιμετώπιση του ζητήματος του ελέγχου και της δίωξης των ενδεχόμενων ποινικών ευθυνών των προσώπων που ασκούν την εκτελεστική λειτουργία.[3] Είτε η –στο πλαίσιο της έννοιας της διασταύρωσης των εξουσιών– εμπλοκή και ενός πολιτικού οργάνου στη σχετική διαδικασία με διάκριση της σχετικής αρμοδιότητας. Μια ενδεχομένως δόκιμη αναμόρφωση των σχετικών διατάξεων (και της παραγράφου 3 του άρθρου 86 του Συντάγματος) στο πλαίσιο της παρούσας πολιτικής συγκυρίας[4] θα μπορούσε να προβλέπει την ανάθεση της σχετικής πρωτοβουλίας και την κρίση για την ανάγκη διενέργειας προκαταρκτικής εξέτασης –ήδη από το στάδιο υποβολής της μήνυσης, έγκλησης ή αναφοράς ή συλλογής των αποδείξεων και υποβολής του σχετικού προανακριτικού υλικού από κάποια ανακριτική αρχή– στην αρμόδια εισαγγελική αρχή. Στην περίπτωση αυτήν μπορεί να είναι κατά ειδική πρόβλεψη και σε αντιστοιχία με τις περιπτώσεις ειδικής δωσιδικίας του άρθρου 43 παρ. 2 του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (δικαστές, δικηγόροι κτλ.) ο κατά τόπον αρμόδιος εισαγγελέας Εφετών ή ακόμη και ο ειδικά προς τούτο ορισμένος κατ' έτος αντεισαγγελέας του Αρείου Πάγου, στο πλαίσιο του προτύπου

---

2 Η επιλογή αυτή αποτυπώνεται ρητά και στην εισηγητική έκθεση της Συντακτικής Επιτροπής του Συντάγματος του 1975.

3 Δαγκλής, Η. (2021). *Ποινική Ευθύνη Υπουργών, Δογματική, συγκριτική και ιστορική προσέγγιση*. Νομική Βιβλιοθήκη (σ. 274 επ.).

4 Η Αναθεώρηση του Συντάγματος και ιδιαίτερα η αναθεώρηση, αναμόρφωση και εισαγωγή νέων διατάξεων στο Σύνταγμα με τέτοιο και τόσο φορτισμένο πολιτικά και ιδεολογικά περιεχόμενο, όπως είναι οι διατάξεις που προβλέπουν την ποινική ευθύνη των υπουργών, δεν αποτέλεσε ουδέποτε στο παρελθόν, ούτε μπορεί να αποτελέσει ποτέ στο μέλλον μια άχρωμη και άοσμη ιδεολογικά και πολιτικά συζήτηση ούτε συνιστά μια θεωρητική «άσκηση επι χάρτου»· στον αντίποδα, συνιστά έναν ρεαλιστικό συμβιβασμό, μία εν δυνάμει κοινή συνισταμένη και μία πραγματολογική και ρεαλιστική καταγραφή της δυναμικής και των ισορροπιών της τρέχουσας πολιτικής πραγματικότητας.

του ποινικού δικονομικού συστήματος της Βαυαρίας. Ο τελευταίος, μελετώντας το σχετικό προανακριτικό υλικό, είναι σε θέση ως εκ της ιδιότητας και της πείρας του να κρίνει εάν υφίστανται αποχρώσες ενδείξεις ενοχής και, εφόσον πληρούνται αυτές, να αποφασίζει τη διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης για τον περαιτέρω έλεγχο της κατηγορίας, η οποία θα διενεργείται από την ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή της παραγράφου 3 του άρθρου 86 του Συντάγματος.

ΙΙ. Στο πλαίσιο αυτό, θα αντιμετωπισθεί και άλλη μία δυσλειτουργία του ισχύοντος νομικού καθεστώτος, που απαγορεύει κατ' ουσίαν στον εισαγγελέα που χειρίζεται μια μήνυση να θέτει αυτή στο αρχείο, ακόμα και σε περιπτώσεις που αυτή είναι προδήλως αβάσιμη. Σε αυτές τις περιπτώσεις –οι οποίες στην πράξη είναι πολλές– δημιουργείται άσκοπα ενεργοποίηση των διατάξεων του νόμου περί ευθύνης υπουργών, ενώ θα μπορούσε ευχερέστερα η δικογραφία να τεθεί στο αρχείο κατά τις κοινές ποινικές διατάξεις από τον εισαγγελέα Πλημμελειοδικών.

Πρόκειται για την περίπτωση *της αμελλητί διαβίβασης των στοιχείων,* η οποία προβλέπεται στο άρθρο 86 παρ. 2 του Συντάγματος και στο άρθρο 4 παρ. 2 του Ν. 3126/2003. Πέρα από τις αντιρρήσεις ουσίας που μπορούν να διατυπωθούν και σχετίζονται με το γεγονός ότι το άμεσο σταμάτημα των ερευνών του ανακριτή και η διαβίβαση των στοιχείων που σχετίζονται με ενδεχόμενη ποινική ευθύνη υπουργών απευθείας στη Βουλή συνεπάγονται πρακτικά τη διαβίβαση από τον ανακριτή στη Βουλή ελλιπών δικογραφιών, τα κενά των οποίων είναι αμφίβολο εάν θα μπορέσουν να συμπληρωθούν από την Προανακριτική Επιτροπή της Βουλής που θα επιληφθεί του ζητήματος, με σαφώς μικρότερη εμπειρία από τους εξειδικευμένους προς τούτο δικαστικούς λειτουργούς, με περαιτέρω αποτέλεσμα τη θέση της δικογραφίας στο αρχείο λόγω ελλείψεως επαρκών στοιχείων, αναφύεται ταυτόχρονα και μία επιπλέον λογικοσυστηματική αντινομία. Πιο συγκεκριμένα, επιβάλλεται η υποχρέωση στον διενεργούντα την έρευνα να διαβιβάσει αμελλητί στη Βουλή τα στοιχεία τα οποία *δείχνουν* ενδεχόμενη ποινική εμπλοκή υπουργού σε αξιόποινη πράξη –κακούργημα ή πλημμέλημα τελεσθέν κατά την άσκηση των καθηκόντων του–, *ταυτόχρονα απαγορεύεται, όμως, σε αυτόν η αξιολόγησή τους.*

Το πρόβλημα, μάλιστα, εντείνεται από το γεγονός ότι, σύμφωνα με το άρθρο 10 παρ. 1 εδ. β΄ του Ν. 3126/2003, η προκαταρκτική εξέταση σε αυτές τις περιπτώσεις μπορεί να συνεχίζεται κανονικά εις βάρος των συμμετόχων στο αδίκημα από τον ποινικό προανακριτή και να διεξάγεται ξέχωρα από αυτήν εις βάρος των υπουργών, με τον κίνδυνο δημιουργίας ενός αντιφατικού πορίσματος για τα ίδια πραγματικά περιστατικά. Στη περίπτωση αυτήν ο υπουργός, ο οποίος ενδεχομένως, κατά τη δικογραφία που σχηματίστηκε, εμφανίζεται ως ο αυτουργός τής υπό κατηγορία αξιόποινης πράξης, μπορεί να διαφεύγει τελικά την εμπλοκή με την Ποινική Δικαιοσύνη, αλλά να παραμένουν δέσμιοι αυτής τρίτοι, των οποίων ο βαθμός συμμετοχής στην εν λόγω αξιόποινη πράξη να είναι ενδεχομένως υποδεέστερος. Η διάταξη αυτή δημιουργεί εσωτερική αντίφαση στο σύστημα αξιολόγησης που καθιερώνει και θα πρέπει σε μία προσεχή συζήτηση για αναμόρφωση των διατάξεων του του Δικαίου της υπουργικής ευθύνης να επανεξετασθεί.

III. Το ίδιο ζήτημα μπορεί να δημιουργηθεί και στην περίπτωση της παραγράφου 3 του άρθρου 86 του Συντάγματος σχετικά με την αναστολή και ανάκληση της ποινικής δίωξης. Η διάταξη ορίζει ότι η Βουλή μπορεί οποτεδήποτε να ανακαλεί την απόφασή της ή να αναστέλλει τη δίωξη, την προδικασία ή την κύρια διαδικασία. Η αναστολή και ανάκληση αυτή, εκτός του ότι εμφανίζεται απροϋπόθετη, γεγονός που παραπέμπει σε μια κρίση της Βουλής με αμιγώς πολιτικά κριτήρια, παρουσιάζει την ιδιαιτερότητα ότι στην περίπτωση της ανάκλησης της δίωξης εις βάρος των συμμετόχων η παράγραφος 2 του άρθρου 7 του εκτελεστικού νόμου απαιτεί ρητή επέκταση της «ανακλητικής ισχύος» της απόφασης της Βουλής για τους συμμετόχους. Παρότι, δηλαδή, η συνταγματική διάταξη του άρθρου 86 του Συντάγματος δεν καθιερώνει επί ανακλήσεως, όπως και επί αναστολής, διάφορη δικονομική πορεία για τους υπουργούς και τους συμμετόχους, ωστόσο ο κοινός νομοθέτης αναφορικά με το ζήτημα της ανακλήσεως της ποινικής διώξεως εισάγει μια διακριτική μεταχείριση εις βάρος των συμμετόχων. Η διάταξη αυτή θα πρέπει να επανεξετασθεί, και να προβλεφθεί σε επίπεδο πλέον Συντάγματος ότι η δικονομική τύχη των συμμετόχων θα κρίνεται ενιαία από το ίδιο όργανο και σε συνάφεια με την κυρίως πράξη (αυτουργική). Αυτό, μάλιστα, λαμβάνει ιδιαίτερη σημασία στις περιπτώσεις όπου, μολονότι η Βουλή άσκησε ποινική δίωξη εις βάρος του υπουργού και αργότερα αυτή η απόφαση ανακλήθηκε, ενδέχεται οι τυχόν συμμέτοχοι στην αξιόποινη πράξη να αποκαλυφθούν σε μεταγενέστερο στάδιο. Στην περίπτωση αυτήν, η προηγηθείσα ανάκληση της δίωξης δεν μπορεί να επεκταθεί και σε αυτούς, εφόσον δεν είχαν περιληφθεί στην αρχική απόφαση της Βουλής.

IV. Η ερμηνεία του όρου **«***κατά την άσκηση των καθηκόντων τους***»** στο Δίκαιο της υπουργικής ευθύνης συνιστά την κορύφωση της ερμηνευτικής διελκυστίνδας στα αδικήματα του νόμου περί ευθύνης υπουργών. Για το ζήτημα αυτό έχουν υποστηριχθεί στη θεωρία δύο απόψεις. Η πρώτη άποψη, η οποία έχει ευρέως υποστηριχθεί, ερμηνεύει με όρους σχετικότητας την πράξη του υπουργού προς την άσκηση των λειτουργικών του καθηκόντων. Η δεύτερη άποψη εντάσσει στο εννοιολογικό εύρος του όρου «*κατά την άσκηση των καθηκόντων τους*» μόνον εκείνες τις πράξεις των υπουργών που συνιστούν εκδήλωση της λειτουργικής τους αρμοδιότητας, δηλαδή πράξεις άσκησης δημόσιας εξουσίας, πράξεις άσκησης πολιτικής. Και οι δύο απόψεις εκκινούν από κοινή αφετηρία· δηλαδή, αποδέχονται ότι ένα έγκλημα τελείται από τον υπουργό **«***κατά την άσκηση των καθηκόντων του***»** μόνον όταν βρίσκεται σε ουσιαστική σχέση με την άσκηση των υπουργικών καθηκόντων και όχι όταν διαπράττεται απλά κατά τον χρόνο ασκήσεως των καθηκόντων του ή κτήσης της υπουργικής ιδιότητας. Το χρονικό, επομένως, κριτήριο της τέλεσης της πράξης κατά τη διάρκεια της θητείας του υπουργού και το οργανικό κριτήριο, δηλαδή αυτό της τέλεσης της πράξης από πρόσωπο που φέρει την υπουργική ιδιότητα –ιδιότητα του μέλους της κυβέρνησης ή του υφυπουργού– δεν είναι αρκετά –και κατά τις δύο ανωτέρω απόψεις– από μόνα τους για να αποδώσουν την ουσιαστική έννοια του υπουργικού αδικήματος. Έτσι γίνεται δεκτό κατ' αρχάς ότι εγκλήματα παντελώς άσχετα προς την άσκηση υπουργικών καθηκόντων, όπως είναι για παράδειγμα μία ανθρωποκτονία (άρθρο 299 του Ποινικού Κώδικα), ένας βιασμός (άρθρο 336 του Ποινικού Κώδικα) ή μία ληστεία (άρθρο 380 του Ποινικού Κώδικα), δεν μπορούν να υπαχθούν στη διάταξη του άρθρου 86 του Συντάγματος.

Ωστόσο, τα πράγματα γίνονται πιο περίπλοκα όταν πρόκειται για πράξεις που φέρεται να σχετίζονται ή μη με την άσκηση των καθηκόντων του υπουργού. Η πρώτη άποψη ταυτίζει ερμηνευτικά την έννοια τέλεση πράξης «*κατά την άσκηση των καθηκόντων*» με την έννοια τέλεση πράξης η οποία είναι «σχετική», «σχετίζεται», «ανάγεται» ή «συνάπτεται» με την εκτέλεση των καθηκόντων του υπουργού. Δέχεται, δηλαδή, ότι πράξεις που τελούνται «*κατά την άσκηση των καθηκόντων*» των υπουργών δεν είναι μόνο αυτές που συνιστούν εκδήλωση λειτουργικής αρμοδιότητας, αλλά και αυτές που «συνάπτονται» κατά λογικό τρόπο με την τελευταία. Έτσι, κατά την άποψη αυτήν, πράξη «*κατά την άσκηση των καθηκόντων*» αποτελεί και η εκτός χρόνου υπηρεσία τέλεση πράξης εν όψει και προς διευκόλυνση της ασκήσεως μεταγενέστερα συγκεκριμένης αρμοδιότητάς του ή και πράξη που απλώς συνάπτεται προς τη λειτουργική αρμοδιότητα του δράστη.

Στο πλαίσιο της άποψης αυτής, η πράξη της δωροδοκίας εμπίπτει σε αφηρημένο επίπεδο στην ειδική δικαιοδοσία της Βουλής, καθώς συνάπτεται αναγκαίως με την εκτέλεση των καθηκόντων του υπουργού.

Το ίδιο υποστηρίζεται και για το έγκλημα της νομιμοποίησης εσόδων από εγκληματικές δραστηριότητες, ενώ με αυτήν τη συλλογιστική θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς ότι προς τα λειτουργικά καθήκοντα του υπουργού ανάγεται και η πράξη της εκβίασης (άρθρο 385 του Ποινικού Κώδικα), που τελείται όταν ο υπουργός απειλεί, λ.χ., ότι δεν θα υπογράψει για την ανάθεση ενός έργου αν δεν λάβει τα χρήματα που έχει ζητήσει, ή η απάτη (άρθρο 386 του Ποινικού Κώδικα) όταν λαμβάνει τα χρήματα που έχει ζητήσει από τον παθόντα, παρουσιάζοντας ψευδώς ότι έχει εκτελέσει την πράξη που έχει ζητηθεί.

Στον αντίποδα, μια πιο σαφή προσέγγιση του σχετικού ερμηνευτικού ζητήματος έχουμε όταν μία πράξη μπορεί να χαρακτηριστεί ως υπουργικό αδίκημα *αποκλειστικά και μόνο* όταν το υποκείμενο ενεργεί *προς υλοποίηση της αρμοδιότητας* που του έχει ανατεθεί σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους. Το ανωτέρω, όμως, σημαίνει ότι η έννοια της «*κατά την άσκηση των καθηκόντων*» τέλεσης πράξεων από πρόσωπο που φέρει την υπουργική ιδιότητα δεν μπορεί να σημαίνει τίποτα άλλο παρά την άσκηση πράξεων δημοσίας εξουσίας, δηλαδή την άσκηση πράξεων πολιτικής. Τέτοια περίπτωση, για παράδειγμα, είναι η περίπτωση της θανατηφόρας έκθεσης, κατά του εν ενεργεία υπουργού Άμυνας, γιατί σε αποστολή στρατιωτικής δύναμης σε αφρικανική χώρα προς απελευθέρωση ομήρων δύο μέλη της αποστολής σκοτώθηκαν από επίθεση τρομοκρατών, ή η περίπτωση της ανθρωποκτονίας με ενδεχόμενο δόλο κατά του εν ενεργεία υπουργού Υγείας, επειδή παρέλειψε να λάβει τα κατάλληλα μέτρα για να προφυλάξει τον πληθυσμό από επιθετική επιδημία γρίπης, κατά την οποία έχασαν τη ζωή τους χιλιάδες ασθενείς.

Σε αυτές τις περιπτώσεις, οι ενέργειες του υπουργού συνιστούν εκδηλώσεις της λειτουργικής του αποστολής και δεν αποτελούν πράξεις που τελούνται απλώς κατά την άσκηση των καθηκόντων του, αλλά συνιστούν πράξεις άσκησης πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό, θα μπορούσε να χωρήσει σχετική πρόβλεψη στο κείμενο

της συνταγματικής διάταξης, με την οποία να διευκρινίζεται ότι η αληθής έννοια του στοιχείου τής «*κατά την άσκηση των καθηκόντων*» τέλεσης αξιόποινης πράξης από κάποιο μέλος της κυβέρνησης αφορά και περιλαμβάνει μόνο πράξεις που συνιστούν άσκηση δημόσιας εξουσίας, πράξεις άσκησης πολιτικής· την ενίσχυση της συγκεκριμένης ερμηνευτικής εκδοχής θα μπορούσε να διευκολύνει η αντικατάσταση του όρου «*κατά την άσκηση των καθηκόντων*» με τον όρο «*ασκώντας τα καθήκοντα*» και τη διευκρίνιση ότι η πράξη αυτή συνιστά πράξη άσκησης πολιτικής, δίδοντας έτσι, παράλληλα, και τον τόνο του πολιτικού χαρακτήρα των διερευνώμενων πράξεων.

V. Ολοκληρώνοντας, ένα τελευταίο ζήτημα που θα πρέπει να επισημανθεί είναι το ζήτημα της προθεσμίας εξάλειψης του αξιοποίνου που προβλέπει το άρθρο 3 παρ. 2 του Ν. 3126/2003. Παρότι ο συνταγματικός νομοθέτης του έτους 2019, θέτοντας τέρμα σε μια διαμάχη πολλών δεκαετιών για τη λειτουργική φύση και τον σκοπό της ειδικής προθεσμίας του άρθρου 86 παρ. 3 του Συντάγματος, κατήργησε αυτήν, εναρμονίζοντας κατά αυτόν τον τρόπο το ποινικό δικονομικό status του Δικαίου της υπουργικής ευθύνης με εκείνο του ουσιαστικού Ποινικού Δικαίου, ο κοινός νομοθέτης έκτοτε και έως σήμερα έχει αδρανήσει και δεν έχει προβεί στην κατάργηση της σχετικής διάταξης του άρθρου 3 παρ. 2 του Ν. 3126/2003, δίδοντας έτσι λαβή σε αντικρουόμενες ερμηνείες ως προς την αληθή βούλησή του και την πρόθεση να καταργήσει οριστικά τον ως άνω ειδικό λόγο εξάλειψης του αξιοποίνου. Στο πλαίσιο αυτό, και προς άρση οποιασδήποτε αμφιβολίας ή αμφισβήτησης σχετικά με το εάν η ρύθμιση του θέματος έχει ανατεθεί ή όχι στη διακριτική ευχέρεια του κοινού νομοθέτη, θα πρέπει ενδεχομένως να προστεθεί στη συνταγματική διάταξη του άρθρου 86 η πρόβλεψη ότι ουδείς άλλος λόγος εξάλειψης του αξιοποίνου δεν αναγνωρίζεται όσον αφορά στα υπουργικά αδικήματα, πλην αυτών του Γενικού Μέρους του Ποινικού Κώδικα και του Συντάγματος (της αμνηστίας και της χάρης του άρθρου 47 του Συντάγματος). Με αυτόν τον τρόπο θα αποκατασταθεί και διευκρινισθεί η αληθής βούληση του αναθεωρητικού νομοθέτη και θα εναρμονισθεί το ποινικό δικονομικό status του Δικαίου της υπουργικής ευθύνης με αυτό του ουσιαστικού Ποινικού Δικαίου.

Μεταρρύθμιση του κράτους

Απόστολος Ι. Παπατόλιας

Ι. Κράτος και διακυβέρνηση

Η ορθολογική οργάνωση του κράτους αποτελεί κεντρική προτεραιότητα της σύγχρονης διακυβέρνησης. Από πολλές πλευρές προβάλλεται σήμερα το αίτημα για ριζική οργανωτική αναδιάρθρωση του κράτους, προκειμένου αυτό να μπορεί να ανταποκριθεί στον ρόλο ενός σύγχρονου και αποτελεσματικού «κράτους-στρατηγείου», με ισχυρούς θεσμούς αποκέντρωσης και αναβαθμισμένη διοικητική ικανότητα. Απαιτείται μία πολλαπλή μεταρρύθμιση της αποστολής του κράτους (οργανωτική, λειτουργική, χωρική, γνωστική, τεχνολογική, αξιακή). Ένα σύγχρονο και αποτελεσματικό κράτος πρέπει να είναι συγχρόνως: i. «Κράτος-στρατηγείο». ii. Αποκεντρωμένο κράτος. iii. Ποιοτικό κράτος στην υπηρεσία των πολιτών. iv. Κράτος αξιοκρατίας και αξιολόγησης. v. Συμμετοχικό και διαφανές κράτος.

i. Το «κράτος-στρατηγείο» της προγραμματικής διακυβέρνησης

Πρόκειται για τη δημιουργία ενός λιτού «κράτους-στρατηγείου», που θα διαμορφώνει τις προγραμματικές κατευθύνσεις της κυβερνητικής πολιτικής, προκειμένου να δοθεί στην Κεντρική Διοίκηση η ικανότητα να εκτελεί αποκλειστικά «στρατηγικές λειτουργίες» για την εξειδίκευση της γενικής πολιτικής της κυβέρνησης, που αφορούν τη διαμόρφωση, την παρακολούθηση, τον έλεγχο και την αξιολόγηση των πολιτικών του κάθε υπουργείου. Παράλληλα, οι «εκτελεστικές» λειτουργίες και αρμοδιότητες, που συνδέονται με την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών, μεταφέρονται στα καθ' ύλην αποκεντρωμένα Νομικά Πρόσωπα του Δημοσίου και την τοπική αυτοδιοίκηση.

ii. Το αποκεντρωμένο κράτος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

Στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, η κρατική δράση αποτελεί τη συνισταμένη της συνεργασίας πολλαπλών διοικητικών επιπέδων. Στο πλαίσιο αυτό, η διοίκηση πρέπει να έχει λιτή δομή τριών επιπέδων με α) Κεντρική Διοίκηση (με κεντρικά και περιφερειακά όργανα), β) καθ' ύλην αποκεντρωμένες υπηρεσίες και γ) περιφερειακή και δημοτική αυτοδιοίκηση.

iii. Κράτος στόχων και αποτελεσμάτων στην υπηρεσία των πολιτών (πολιτοκεντρικό κράτος)

Βασική επιδίωξη είναι η ανάπτυξη της διοικητικής ικανότητας όλων των φορέων της κρατικής διοίκησης. Η σύγχρονη διακυβέρνηση αξιοποιεί συστηματικά τα πορίσματα της διοικητικής επιστήμης και την ανάλυση στατιστικών και εμπειρικών δεδομένων για την τεκμηρίωση των δημόσιων πολιτικών και τη βελτίωση της διοικητικής οργάνωσης και λειτουργίας.

iv. Κράτος αξιοκρατίας και ουσιαστικής αξιολόγησης

Η αξιοκρατία επαναπροσδιορίζεται ως θεμέλιο της δίκαιης κατανομής των θέσεων στο Δημόσιο και ως κεντρική αρχή οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης. Στόχος είναι να ολοκληρώνονται σύντομα μέσω ΑΣΕΠ οι διαδικασίες επιλογής των συνολικά 3.500 θέσεων ευθύνης στα όργανα της καθ' ύλην αποκέντρωσης. Αναγκαία, επίσης, είναι η θέσπιση ενός ορθολογικού και αποτελεσματικού συστήματος αξιολόγησης της αποδοτικότητας των δημόσιων υπηρεσιών με αναφορά στο γνωστό σύστημα «Διοίκησης μέσω Στόχων» και σύνδεση, αφενός, με τον επιχειρησιακό προγραμματισμό του Δημοσίου και, αφετέρου, με τις «καλές πρακτικές» της κοινωνικής λογοδοσίας.

v. Συμμετοχικό και διαφανές κράτος με κοινωνικό έλεγχο και λογοδοσία

Η εταιρική σχέση κράτους-κοινωνίας επιβάλλει την προώθηση της συμμετοχικής διοίκησης και την αναβάθμιση του ρόλου της αυτοδιοίκησης στις διαδικασίες νομοθετικής διαβούλευσης. Επίσης, για μια διοίκηση με διαφανή λειτουργία, λιγότερες εξαρτήσεις και περιορισμένες εστίες διαφθοράς, απαιτούνται η αναδιάταξη των ελεγκτικών μηχανισμών του κράτους και η αναγόρευση της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (ΕΑΔ) σε Ανεξάρτητη Αρχή.

II. Η αναγκαία Αναθεώρηση του άρθρου 101 του Συντάγματος

Η μεταρρύθμιση του διοικητικού μας συστήματος προϋποθέτει μια γενναία Αναθεώρηση του Συντάγματος, χωρίς να υποτιμά τον κίνδυνο του νομικισμού και του «συνταγματικού λαϊκισμού». Μια καλά σχεδιασμένη και ζυγισμένη Αναθεώρηση θα μπορούσε να σηματοδοτήσει, ουσιαστικά και συμβολικά, μια νέα πορεία στα θεσμικά και πολιτικά μας πράγματα, αλλά και να κλείσει εκκρεμότητες ή να εισαγάγει θεσμούς που προϋποθέτουν την τροποποίηση συγκεκριμένων συνταγματικών διατάξεων. Η συστηματική αναδιατύπωση των αρχών της οργάνωσης του κράτους, καθώς και η θέσπιση νέων δομών που θα ανταποκρίνονται στις σύγχρονες συνθήκες διακυβέρνησης κρίνονται αναγκαίες για να αρθούν συνταγματικές δεσμεύσεις που περιορίζουν την ευχέρεια του νομοθέτη να υιοθετήσει σύγχρονες λύσεις διακυβέρνησης, ιδίως σε ό,τι αφορά την ανακατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ διοικητικών επιπέδων. Στο νέο αυτό πλαίσιο, το άρθρο 101 θα πρέπει πλέον να κωδικοποιεί τις βασικές οργανωτικές και λειτουργικές αρχές του

διοικητικού συστήματος, υπό το φως των πορισμάτων των διεθνών οργανισμών και της επιστημονικής κοινότητας, που επισημαίνουν την ανάγκη: α) του συντονισμού και της συνεργασίας των διαφορετικών διοικητικών επιπέδων, β) της λειτουργικής αποσαφήνισης και του διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων (σχεδιασμός, εφαρμογή, παρακολούθηση, έλεγχος), γ) της υιοθέτησης σύγχρονων εργαλείων τεκμηρίωσης της διοικητικής δράσης, δ) της κατοχύρωσης διαδικασιών αξιοκρατικής επιλογής των ανώτερων στελεχών, ε) του περιορισμού της «παράλληλης διοίκησης» των μετακλητών και στ) της ενίσχυσης των μηχανισμών αξιολόγησης και λογοδοσίας.

i. Βασικοί άξονες της Αναθεώρησης

i.α. Επίπεδα διοικητικής δράσης

Πρέπει να αναφερθούν ρητά τα διαφορετικά επίπεδα της διοικητικής δράσης, τα οποία συνεργάζονται μεταξύ τους, ως μέρη της ευρύτερης και ενιαίας κρατικής ολότητας για την εκπλήρωση δράσεων δημοσίου συμφέροντος.

i.β. Κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοικητικών επιπέδων

Ειδική αναφορά απαιτείται στον στρατηγικό χαρακτήρα των αρμοδιοτήτων που ασκεί η Κεντρική Διοίκηση, λόγω της ιδιαίτερης θέσης της στο πολιτικοδιοικητικό σύστημα. Συγχρόνως, η προσαρμογή της διοικητικής οργάνωσης στα νέα κοινωνικο-οικονομικά δεδομένα και τις διεθνείς «καλές πρακτικές» επιβάλλει τη μεταφορά των «εκτελεστικών» ή «εφαρμοστικών» αρμοδιοτήτων στους θεσμούς της καθ' ύλην αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης, η οποία σταδιακά θα απορροφήσει όλες τις αρμοδιότητες της κατά τόπον αποκέντρωσης.

i.γ. Σαφής οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της αυτοδιοίκησης

Η μετατροπή της αυτοδιοίκησης σε ισότιμη συνιστώσα του διοικητικού συστήματος συνεπάγεται μια ριζικά διαφορετική αρχιτεκτονική, στην οποία συνυπάρχουν η Κεντρική Διοίκηση και η αποκέντρωση, υπό τρεις πλέον εκδοχές: την καθ' ύλην αποκέντρωση, την «κάθετη αποκέντρωση» των υπουργείων και την κατά τόπον αποκέντρωση, που θα ταυτίζεται με την τοπική αυτοδιοίκηση. Οι συνθήκες δείχνουν πλέον ώριμες για μια βαθιά συνταγματική τομή, η οποία θα ταυτίσει την κατά τόπον αποκέντρωση με την αυτοδιοίκηση.

ii. Νέο άρθρο 101 του Συντάγματος

«1. Η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. Περιλαμβάνει την Κεντρική Διοίκηση, τα όργανα της καθ' ύλην αποκέντρωσης και τους ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού. Φορείς της κατά τόπον αποκέντρωσης είναι οι ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, καθώς και τα όργανα της μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης, εφόσον και όπως αυτή προβλέπεται από τον νόμο. Φορείς της καθ' ύλην αποκέντρωσης είναι οι οργανισμοί και τα κρατικά νομικά πρόσωπα στα οποία ανατίθενται οι σχετικές αρμοδιότητες.

2. Με νόμο μπορούν να ανατίθενται τομείς της κρατικής δράσης σε δημόσια νομικά πρόσωπα με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, που αποτελούν τα όργανα της καθ' ύλην αποκέντρωσης της κρατικής δράσης. Ο ορισμός της διοίκησης των προσώπων αυτών γίνεται με ειδική διαδικασία επιλογής που περιβάλλεται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας. Με νόμο ορίζονται ειδικές διαδικασίες οικονομικού ελέγχου της δράσης αυτών των δημόσιων νομικών προσώπων.

3. Τα όργανα της Κεντρικής Διοίκησης ασκούν στρατηγικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, που αφορούν τη γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και την παρακολούθηση εφαρμογής των κρατικών πολιτικών, καθώς και τον έλεγχο νομιμότητας της δράσης των οργάνων των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού και της καθ' ύλην αποκέντρωσης. Τα όργανα της καθ' ύλην και κατά τόπον αποκέντρωσης ασκούν εκτελεστικές αρμοδιότητες για την εφαρμογή των κρατικών πολιτικών. Οι ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού έχουν τεκμήριο αρμοδιότητας για όλες τις δημόσιες υποθέσεις που τους προσιδιάζουν, με βάση τις αρχές της εγγύτητας και της επικουρικότητας. Επίσης, ασκούν και τις δημόσιες υποθέσεις που τους ανατίθενται από τον νόμο, ως όργανα της κατά τόπον αποκεντρωμένης διοίκησης, εκτός από όσες αφορούν τους τομείς της Εθνικής Άμυνας, της Δημόσιας Τάξης, της Δικαιοσύνης και της Δημοσιονομικής Πολιτικής. Αν η ανάθεση αυτή περιλαμβάνει και την έκδοση κανονιστικών πράξεων από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση δεν υπόκειται στις ειδικές προϋποθέσεις του άρθρου 43 παρ. 2. Τα κεντρικά όργανα του κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, χαράσσουν τη γενική κατεύθυνση και ασκούν τον συντονισμό και την παρακολούθηση της εφαρμογής των πράξεων των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως νόμος ορίζει.

4. Οι αρμοδιότητες της δημόσιας διοίκησης ασκούνται από τα όργανα που βρίσκονται εγγύτερα στους πολίτες, εκτός από τις περιπτώσεις όπου η φύση των σχετικών υποθέσεων και οι απαιτήσεις αποτελεσματικότητας και οικονομίας επιβάλλουν την άσκησή τους από άλλα όργανα.

5. Νόμος ορίζει τις διαδικασίες διαβούλευσης κατά την προετοιμασία νομοσχεδίων από τα κυβερνητικά όργανα, στις οποίες συμμετέχουν υποχρεωτικά εκπρόσωποι των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού.

(Άρθρο 76, παρ. 7: Οι θεσμικοί εκπρόσωποι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας για κάθε θέμα που τους αφορά, καθώς και δικαίωμα ακρόασης, για την έκφραση της γνώμης τους, ως προς όλα τα νομοσχέδια και τις προτάσεις νόμων που άπτονται των αρμοδιοτήτων, της οργάνωσης και της λειτουργίας τους, σύμφωνα με τα ειδικότερα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής.)

6. Η οργάνωση και η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, όπως και η κατανομή των θέσεων στο Δημόσιο διαμορφώνονται με βάση τις αρχές της αξιοκρατίας, της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας και της εξυπηρέτησης του πολίτη. Νόμος προβλέπει το σύστημα αξιολόγησης των δημόσιων υπηρεσιών, λαμβάνοντας υπόψη και τις μεταξύ τους διαφορές, με βάση τις αρχές της στοχοθεσίας και της κοινωνικής

λογοδοσίας. Με νόμο ορίζονται οι όροι της ενιαίας λειτουργίας της διοίκησης, με βάση τα πορίσματα της επιστήμης, τις εξελίξεις της τεχνολογίας και τις αρχές της συμμετοχικής διοίκησης.

7. Η διοικητική διαίρεση της χώρας σε αυτοδιοικητικές περιφέρειες, δήμους και μητροπολιτικές αυτοδιοικήσεις διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. Ο κοινός νομοθέτης και η διοίκηση λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους».

Οργάνωση της κυβέρνησης (Άρθρα 81-82-83 του Συντάγματος)

Νικόλαος Σπ. Ζέρβας

Η κυβέρνηση είναι ο κύριος φορέας της εκτελεστικής εξουσίας κάθε σύγχρονου κράτους. Από το συγκεκριμένο, εξαιρετικά σημαντικό, άμεσο και συλλογικό κρατικό όργανο, αφενός, διαμορφώνεται η γενική πολιτική κάθε χώρας, αφετέρου, σχεδιάζονται επιμέρους δημόσιες πολιτικές. Μάλιστα, για την αποτελεσματική εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών από τον υπόλοιπο διοικητικό μηχανισμό αναπτύσσονται από την κυβέρνηση συντονιστικές και κατευθυντήριες λειτουργίες. Με πιο απλά λόγια, σε κάθε διοικητικό σύστημα το τεκμήριο του «αποφασίζειν» για τις ασκούμενες δημόσιες πολιτικές ανήκει στο κυβερνητικό σκέλος της εκτελεστικής εξουσίας, η δε εφαρμογή τους στο καθαρά γραφειοκρατικό/διοικητικό, με τις μεταξύ τους σχέσεις να είναι αναμφίβολα αλληλένδετες.

Σύμφωνα με την ελληνική συνταγματική θεωρία (άρθρο 81 παρ. 1 του Συντάγματος), στα μέλη της κυβέρνησης του ελληνικού κράτους περιλαμβάνονται κατά σειρά: α) ο πρωθυπουργός, β) ο/οι αντιπρόεδρος/οι της κυβέρνησης, γ) οι υπουργοί, ευρισκόμενοι επικεφαλής των ανώτερων κυβερνητικών δομών (υπουργείων), δ) οι υπουργοί Επικρατείας, που συνηθίζεται να μη διαθέτουν συγκεκριμένο χαρτοφυλάκιο, και ε) οι αναπληρωτές υπουργοί. Όλοι τους, από κοινού αλλά και μεμονωμένα, καλούνται να διευθύνουν όλες τις υπόλοιπες δημόσιες υπηρεσίες και να τις καθοδηγούν ως προς την υλοποίηση του κυβερνητικού έργου. Για τον λόγο αυτόν, άλλωστε, εντάσσονται στη «στενή» έννοια της κυβέρνησης, συναπαρτίζοντας το ανώτερο, συλλογικό, αποφασιστικό και συντονιστικό όργανο του αιρετού, απευθείας από τους πολίτες, σκέλους της εκτελεστικής εξουσίας, το Υπουργικό Συμβούλιο. Αντίθετα, οι υφυπουργοί μπορεί μεν να παρίστανται στις συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου κατόπιν προσκλήσεως του πρωθυπουργού, δεν περιλαμβάνονται, εν τούτοις, στα μέλη του. Βέβαια, στην ελληνική πολιτικο-διοικητική πραγματικότητα τόσο οι υφυπουργοί όσο, όμως, και τα πολιτικά στελέχη της διοίκησης, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα τους γενικούς γραμματείς των υπουργείων, όχι μόνο συμμετέχουν ενεργά στη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής, αλλά διαθέτουν και κανονιστικές έως και αμιγώς αποφασιστικές αρμοδιότητες, καθιστάμενοι επίσης πρωταγωνιστές του διοικητικώς πράττειν και δραν στη χώρα. Γι' αυτό και δύνανται να εντάσσονται μεταξύ των μελών της κυβέρνησης με την «ευρεία» της πια έννοια, στα δε, παραπληρωματικά των υπουργικών, αξιώματά τους αποτυπώνεται το κυρίαρχο, κατά τις τέσσερις

τελευταίες δεκαετίες, στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό γίγνεσθαι φαινόμενο του «υπουργειοπληθωρισμού», της πλασματικής, δηλαδή, προσαύξησης του συνολικού αριθμού των υπουργείων λόγω της πληθώρας των θέσεων αναπληρωτών υπουργών, αλλά και υφυπουργών, με αρμοδιότητες που ενδέχεται ακόμα και να υπερβαίνουν εκείνες των οικείων υπουργών. Ενός φαινομένου, μάλιστα, που λειτουργεί διασταλτικά και για αυτό του «πρωθυπουργοκεντρισμού», το οποίο, επίσης, αποτελεί ίδιον του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος καθ' όλη την περίοδο ύστερα από τη Μεταπολίτευση του 1974.

Έτσι, ο πρωθυπουργοκεντρισμός τροφοδοτεί, αλλά και ανατροφοδοτείται από τον υπουργειοπληθωρισμό, η υπόλοιπη, δε, δημόσια διοίκηση παρακολουθεί αμήχανη τις παρενέργειες που προκαλούνται στις τάξεις της, τόσο από τον πολυκεφαλισμό της όσο και από τις διαδοχικές τροποποιήσεις και αναμορφώσεις της οργανωτικής διάταξης σε επίπεδο δομών (υπουργείων), μελών (αξιωμάτων) και αρμοδιοτήτων, ακόμα και κατά τη διάρκεια της ίδιας θητείας μιας κυβέρνησης. Γι' αυτό και καθίσταται αδήριτα αναγκαία η αναδιατύπωση των συνταγματικών διατάξεων που αναφέρονται στην οργάνωση και τη λειτουργία του κύριου φορέα της εκτελεστικής εξουσίας κατά τη διάρκεια της επόμενης Συνταγματικής Αναθεώρησης, πάνω στους άξονες της συλλογικότερης και ορθολογικότερης οργάνωσης και λειτουργίας του.

I. Προκειμένου να αποκατασταθεί ο συλλογικός χαρακτήρας της κυβέρνησης, όπως αυτός θεμελιώθηκε με τη θέσπιση του Συντάγματος του 1927 (άρθρο 87), όταν και απέκτησαν για πρώτη φορά θεσμική και συνταγματική υπόσταση το Υπουργικό Συμβούλιο και το αξίωμα του πρωθυπουργού, χρειάζεται, κατ' αρχάς, το άρθρο 81 παρ. 1 του ισχύοντος Καταστατικού Χάρτη να αναδιατυπωθεί ως εξής: «*Την Κυβέρνηση αποτελεί το Υπουργικό Συμβούλιο που απαρτίζεται από τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη σύνθεση και τη λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου,* ***οι συνεδριάσεις του οποίου πραγματοποιούνται σε τακτική βάση****. Με διάταγμα που προκαλεί ο Πρόεδρος της Κυβέρνησης μπορεί να διοριστούν* ***ένας ή περισσότεροι Αντιπρόεδροι της Κυβέρνησης, οι οποίοι, επίσης, αποτελούν μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου***». Μέσω των συγκεκριμένων ρυθμίσεων αυξάνεται –έστω και συμβολικά– το κύρος του σημαντικότερου συλλογικού οργάνου της κυβέρνησης, πολλώ δε μάλλον καθίσταται συνταγματικώς επιτακτική η ουσιαστική του λειτουργία, μέσω της αποτροπής φαινομένων ακόμη και του πρόσφατου παρελθόντος, όταν πρωθυπουργοί, αντί αυτού, συνήθιζαν να συγκαλούν σε τακτική βάση ολιγομελέστερα και πόσω μάλλον εγγύτερα σε αυτούς κυβερνητικά όργανα. Παράλληλα, μέσω της επιχειρούμενης αποσύνδεσης του θεσμού του αντιπροέδρου της κυβέρνησης με την παράλληλη κατοχή ενός υπουργικού αξιώματος –κάτι το οποίο, επίσης, συνέβαινε στο ελληνικό κυβερνητικό γίγνεσθαι μέχρι και τα μέσα της δεκαετίας του 2010–, δίδεται στον πρώτο η δυνατότητα να αφοσιώνεται αποκλειστικά στα ύψιστα επιτελικά, συντονιστικά και υποστηρικτικά προς τον πρωθυπουργό καθήκοντα, και να μην αντιμετωπίζεται ο θεσμός της αντιπροεδρίας ως πάρεργο.

Για την αποκατάσταση, πάντως, της συλλογικής λειτουργίας της κυβέρνησης, έτι πιο επιτακτική κρίνεται η αφαίρεση από την παρ. 2 του άρθρου 82 του Συντάγματος της πρωθυπουργικής δυνατότητας κατεύθυνσης του έργου και των ενεργειών «των δημόσιων υπηρεσιών γενικά». Με αυτόν τον τρόπο, μάλιστα, η δημόσια διοίκηση δύναται να απεγκλωβιστεί από ένα ασφυκτικό πλαίσιο, όπου το δικαίωμα της εντολής από την πολιτική ηγεσία του εκάστοτε υπουργείου μεταφέρεται απευθείας στον κυβερνητικό αρχηγό, με όλες τις παρενέργειες που ενδέχεται να προκαλεί η μεταφορά αυτή λόγω της συσσώρευσης αρμοδιοτήτων και εύρους δικαιοδοσίας στον δεύτερο. Ο ρόλος του πρωθυπουργού, άλλωστε, οφείλει να είναι συντονιστικός, ελεγκτικός/εποπτικός, όπως και διαιτητικός –ή και πυροσβεστικός–, καλούμενος, μεταξύ, άλλων να επιλύει εγκαίρως τις όποιες διαφορές ανακύπτουν μεταξύ των υπόλοιπων μελών του Υπουργικού Συμβουλίου, οι οποίες είναι σε θέση να κλονίζουν τη συνοχή της κυβέρνησης και την αποτελεσματικότητα του έργου της. Γι' αυτό και το άρθρο 82 παρ. 2 του Συνταγματικού Χάρτη προτείνεται να διατυπωθεί ως ακολούθως: *«Ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και* ***κατευθύνει τις ενέργειές της*** *για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων».*

II. Εξαιρουμένης, πάντως, της αναγκαιότητας εξισορρόπησης των ρόλων μεταξύ των δύο κύριων οργάνων της κυβέρνησης –Υπουργικού Συμβουλίου και πρωθυπουργού–, από το ελληνικό Σύνταγμα χρειάζεται να τεθούν όρια και φραγμοί στις τακτικές αναμορφώσεις της οργανωτικής διάταξης των κυβερνήσεων στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα. Στην πλειονότητα των ανά τακτά χρονικά διαστήματα ιδρύσεων νέων υπουργείων, συγχωνεύσεων δύο ή και περισσοτέρων αυτοτελών υπουργικών δομών σε ενιαία υπουργεία, διασπάσεων, αντίθετα, ενιαίων δομών σε αυτοτελή υπουργεία και μεταβιβάσεων των αρμοδιοτήτων τους, όχι απλά υπερτερούν λόγοι πολιτικής σκοπιμότητας έναντι ορθολογικών κριτηρίων, αλλά και δεν συνοδεύονται από στοιχειώδη προετοιμασία. Με αυτόν τον τρόπο, σχετικά σύντομα, συνηθίζεται να ανακύπτουν ανυπέρβλητα για την αποτελεσματική λειτουργία του ελληνικού διοικητικού συστήματος εμπόδια, όπως είναι οι συμπτώσεις, οι επικαλύψεις και οι συγκρούσεις αρμοδιοτήτων μεταξύ ξεχωριστών υπουργείων, υπουργών και παραπληρωματικών κυβερνητικών αξιωμάτων (αναπληρωτών υπουργών και υφυπουργών), η εκ νέου αδυναμία συντονισμένης λειτουργίας και δράσης του Υπουργικού Συμβουλίου και εν τέλει η διοικητική σύγχυση και παραλυσία. Για τους λόγους αυτούς προτείνεται η σχεδόν ολιστική επαναθεώρηση του σχετικού με την οργάνωση και τη λειτουργία της κυβέρνησης άρθρου 82 του Συντάγματος.

Πιο συγκεκριμένα, εξαιρουμένων των αλλαγών στις παραγράφους 1 και 2, που έχουν ήδη επισημανθεί, προτείνεται η αφαίρεση, κατ' αρχάς, των παραγράφων 3 και 4. Τούτο διότι τόσο η λειτουργία της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (παρ. 3) όσο και αυτή του Εθνικού Συμβουλίου Εξωτερικής Πολιτικής (παρ. 4) μπορεί μεν να αφορούν ζητήματα ύψιστης πολιτικής, έως και εθνικής σε ορισμένες συνθήκες, σημασίας, δεν θα πρέπει να αφορούν, ωστόσο, τον Συνταγματικό Χάρτη. Αντί αυτών, είναι αναγκαίο να προστεθεί νέα παράγραφος 3, στην οποία

να προβλέπονται τα εξής: «***Η μεταβολή στην οργανωτική διάρθρωση των υπουργείων και η μετονομασία τους διενεργείται με την ψήφιση σχετικού νόμου από την Ολομέλεια της Βουλής ή με Προεδρικό Διάταγμα που προκαλεί ο Πρωθυπουργός, το οποίο συνοδεύεται από την απαιτούμενη αιτιολόγηση***». Διά μέσου της συγκεκριμένης διάταξης εισάγεται –έστω τύποις– το στοιχείο της λογοδοσίας του εκάστοτε κυβερνητικού αρχηγού απέναντι στους αντιπροσώπους του ελληνικού λαού, είτε στον αρχηγό του κράτους και λειτουργούς της Δικαιοσύνης, για κάθε τροποποίηση της οργανωτικής διάταξης της κυβέρνησης, στην οποία μέχρι σήμερα κατά αποκλειστική του βούληση προβαίνει, ασκώντας την εν λόγω δικαιοδοσία παντελώς καταχρηστικά. Μάλιστα, η νέα αυτή διάταξη θα μπορούσε να συμπληρωθεί και από το ακόλουθο εδάφιο β΄: «***Κάθε μεταβολή στη διάρθρωση της κατά υπουργεία οργάνωσης επιτρέπεται μόνο μετά την πάροδο διετίας από την τελευταία αναδιοργάνωσή της***».

Τοιουτοτρόπως, προτάσσεται η παρέλευση ενός εύλογου χρονικού διαστήματος από την προηγούμενη για τη διενέργεια κάθε νέας σημαντικής τροποποίησης της οργανωτικής διάταξης της κυβέρνησης, κατά τη διάρκεια του οποίου, πέρα από την αφομοίωση της προηγούμενης αλλαγής της από τον διοικητικό μηχανισμό, εντοπίζονται ενδεχόμενα προβλήματα, αναζητούνται εφικτές λύσεις και, κυρίως, διενεργείται η απαιτούμενη προετοιμασία (λ.χ. σύνταξη νέων Οργανισμών υπουργείων) για την τελεσφόρησή της. Λόγω των ιδιαιτεροτήτων, βέβαια, και της συγκρουσιακής λογικής του ελληνικού πολιτικού συστήματος, ελλοχεύει ο κίνδυνος ένας απερχόμενος πρωθυπουργός να ναρκοθετεί το έδαφος για τον διάδοχό του στην Προεδρία της Κυβέρνησης. Ο συγκεκριμένος αντίλογος, βέβαια, δεν έρχεται σε ευθεία αντιπαράθεση με την ουσία των προτεινόμενων προσθηκών στο άρθρο 82 του Συντάγματος, τον εξορθολογισμό, ουσιαστικά, της διαμόρφωσης και των ενδεχομένων αναμορφώσεων της οργανωτικής διάταξης της εκάστοτε ελληνικής κυβέρνησης.

III. Πέρα από τις τακτικές αναμορφώσεις τής κατά υπουργεία οργάνωσης, πάντως, για τα προβλήματα των επικαλύψεων και των συγκρούσεων των κυβερνητικών αρμοδιοτήτων ευθύνεται εξίσου και ο πολυκεφαλισμός της πολιτικής ηγεσίας των υπουργείων. Σε κάθε σχεδόν υπουργική δομή του ελληνικού κράτους, ιδιαίτερα κατά τα τελευταία έτη, εκτός από τον επικεφαλής υπουργό, βρίσκονται και δύο ή τρεις υφυπουργοί (ή ένας αναπληρωτής υπουργός και ένας ή δύο υφυπουργοί), μαζί με άλλους περίπου τόσους γενικούς γραμματείς. Τα παραπληρωματικά των υπουργικών κυβερνητικά αξιώματα συνηθίζεται να αξιοποιούνται από τον εκάστοτε Έλληνα πρωθυπουργό για την ενίσχυση του ρόλου και της θέσης του τόσο στο εσωτερικό της κυβέρνησης όσο και στο σύνολο του πολιτικο-διοικητικού συστήματος.

Στοιχεία μιας (προαναγγελθείσας) Αναθεώρησης του άρθρου 103 του Συντάγματος

Ιάκωβος Μαθιουδάκης

I. Το Σύνταγμα, κείμενο προορισμένο να διαρκέσει στον χρόνο ως μία εδραία βάση της όλης έννομης τάξης, οφείλει να είναι λιτό και περιεκτικό. Μια Αναθεώρηση του άρθρου 103 του Συντάγματος πρέπει εξαρχής, επομένως, να διευκρινίσει ποια ύλη ανήκει στο Σύνταγμα και ποια στην κείμενη νομοθεσία. Η συγκεκριμένη εγχώρια διάταξη περί δημοσιοϋπαλληλίας είναι εκτενής σε σχέση με τις αντίστοιχες διατάξεις των Συνταγμάτων άλλων ευρωπαϊκών χωρών (Γερμανία-άρθρο 33 παρ. 5, Γαλλία-άρθρο 36 παρ. 1, Ιταλία-άρθρο 97, Ισπανία-άρθρα 103-4, 28 παρ. 1, 149 παρ. 1 xviii), χωρίς να αποκλείεται να δικαιολογείται αυτό βάσει των ιδιαιτεροτήτων της ελληνικής περίπτωσης. Επιπλέον, μία Συνταγματική Αναθεώρηση, έχοντας ως ρου της την αναπτυχθείσα νομολογία των δικαστηρίων και τις θέσεις της θεωρίας, μπορεί να τοποθετηθεί κατά περίπτωση, εφόσον αυτό απαιτείται, είτε θετικά είτε αρνητικά προς αυτές.

II. Η προσθήκη της παρ. 8 στο άρθρο 103 του Συντάγματος με την Αναθεώρηση του 2001 σήμανε μία ανατροπή των κατ' εξαίρεση, υπό την τριπλή και μόνον εκδοχή της παρ. 3 του άρθρου (ειδικό επιστημονικό, τεχνικό ή βοηθητικό προσωπικό), συμβασιούχων αορίστου χρόνου του κράτους. Επίσης, στην πράξη, ο κανόνας στελέχωσης της δημόσιας διοίκησης από δημοσίους υπαλλήλους, ο οποίος διατυπώνεται μέχρι σήμερα από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ Ολ 511/2024· ΣτΕ Ολ 943/2020), φαίνεται σε ορισμένη έκταση να έχει ανατραπεί. Επομένως, μία Συνταγματική Αναθεώρηση θα μπορούσε να διευκρινίσει στο σημείο αυτό, εν όψει των νέων δεδομένων, ποιες ενδεχομένως οργανικές θέσεις καταλαμβάνονται *κατά κανόνα* από δημοσίους υπαλλήλους. Κατά τον Θεμελιώδη Νόμο της Γερμανίας (άρθρο 33 IV) πρόκειται για θέσεις της κυριαρχικής διοίκησης, ενώ κατά άλλη (θεωρητική) άποψη οι δημόσιοι υπάλληλοι θα πρέπει να περιορισθούν στις επιτελικές θέσεις της Κεντρικής Διοίκησης. Θα μπορούσε εν συνεχεία να ορισθεί ότι κατά τα λοιπά τέτοιες οργανικές θέσεις μπορεί να καταλαμβάνονται από προσωπικό ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου του κράτους, καθώς και ότι οι συμβασιούχοι ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου δεν καταλαμβάνουν τέτοιες θέσεις (πλην τυχόν ειδικά συνισταμένων τέτοιων θέσεων επί τούτου με οργανικό νόμο), διατηρούμενης της πρόβλεψης ότι καλύπτουν μόνον πρόσκαιρες, επείγουσες και απρόβλεπτες ανάγκες της διοίκησης. Η διεύρυνση, βέβαια, των θέσεων ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου στη δημόσια διοίκηση θα πρέπει να

συνοδεύεται από εγγυήσεις ως προς τους όρους πρόσληψης και απόλυσης του εν λόγω προσωπικού. Η απαγόρευση μετατροπής των σχέσεων απασχόλησης από ορισμένου χρόνου ή έργου σε αορίστου χρόνου, πολλώ μάλλον σε θέσεις μόνιμων δημοσίων υπαλλήλων, θα πρέπει, βεβαίως, να διατηρηθεί.

III. Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων κατά την παρ. 4 του άρθρου 103, ιδίως υπό την προαναφερόμενη εκδοχή καταρχήν περιορισμού των θέσεών τους στα καθήκοντα της κυριαρχικής διοίκησης, καλό είναι να διατηρηθεί. Συνδέεται αυτή με τη συνέχεια της δημόσιας διοίκησης και αναδεικνύει τη δημοσιοϋπαλληλία σε σταθερή βάση του κράτους και τον διάμεσο μεταξύ της Κοινωνίας των Πολιτών, της πολιτικής και της εν γένει εκτελεστικής κρατικής εξουσίας. Θα μπορούσε, επίσης, η μονιμότητα να εμπλουτισθεί με την απαγόρευση της (διά νόμου) πρόωρης λύσης της θητείας των μελών των υπηρεσιακών/πειθαρχικών συμβουλίων και να διευκρινισθεί το στοιχείο της ποσόστωσης στη σύνθεσή τους (κατά τα δύο τρίτα από δημοσίους υπαλλήλους) εν όψει σχετικής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, που εξομοιώνει προς τους υπαλλήλους στην περίπτωση αυτήν δημοσίους λειτουργούς (π.χ. ΣτΕ Ολ 1190/2022, 728/2022 – μέλη του ΝΣΚ).

IV. Οι Οργανισμοί των υπηρεσιών, σε συνδυασμό με τα περιγράμματα θέσης ευθύνης, θα μπορούσαν να μνημονεύονται στη συνταγματική διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 103 του Συντάγματος, με όλες τις εντεύθεν συνέπειες για την υποχρέωση καθιέρωσής τους από τον κοινό νομοθέτη.

V. Το ιταλικό και το ισπανικό Σύνταγμα μνημονεύουν αρχές οργάνωσης και δράσης της δημόσιας διοίκησης (άρθρα 97Α και 103, αντίστοιχα), όπως η αρχή της ορθολογικότητας, της αποτελεσματικότητας, της αμεροληψίας, της ιεραρχίας και του συντονισμού. Η πρώτη ιδίως από αυτές τις αρχές, η αρχή της ορθολογικής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, έχει διαδραματίσει σημαίνοντα ρόλο στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας τα τελευταία χρόνια, αναγνωριζόμενη ως συνταγματικού επιπέδου αρχή (ΣτΕ 361, 991, 1288/2023), ώστε να μπορεί να τύχει, δίχως προβληματισμό, συνταγματικής τυποποίησης. Το ίδιο θα μπορούσε να ισχύσει με την αρχή της οικονομικότητας, της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας της δημόσιας διοίκησης.

VI. Κεντρική θέση στο άρθρο 103 του Συντάγματος καταλαμβάνει η αρχή της αξιοκρατίας, η οποία, ωστόσο, δεν αναφέρεται ρητά (παρ. 7). Θα ήταν νοητή επέκταση της εφαρμογής της αρχής αυτής, πλην της πρόσληψης, τόσο στη σταδιοδρομία του υπαλλήλου όσο και εκτός των θέσεων μόνιμων υπαλλήλων, όπως κατά την επιλογή μετακλητών και επί θητεία υπαλλήλων. Εάν, επίσης, ο συντακτικός νομοθέτης επιθυμούσε να ενισχύσει το κοινωνικό κράτος έναντι της αρχής της αξιοκρατίας, κάτι που έχει απασχολήσει τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ Ολ 407/2023-πολύτεκνοι· ΣτΕ 4001/2015-διορισμός συγγενούς θανόντος κατά την εκτέλεση του καθήκοντος), θα μπορούσε να το ορίσει ρητά.

VII. Ο μισθός μπορεί να διαδραματίσει τον ρόλο ενός κινητήριου μοχλού ανανέωσης του υπαλληλικού σώματος με νέο, εξειδικευμένο και υψηλών προσόντων ανθρώπινο δυναμικό. Για τον λόγο αυτόν, πλην της μισθολογικής εξέλιξης των υπαλλήλων στην παρ. 4 του άρθρου 103 του Συντάγματος, θα μπορούσε να προβλεφθεί ότι οι υπάλληλοι μισθοδοτούνται ανάλογα με τα προσόντα και την απόδοσή τους, ώστε η καθιέρωση ειδικών ή κατά κλάδο μισθολογίων από τον κοινό νομοθέτη να συνιστά και συνταγματική επιταγή.

VIII. Η σε τακτική βάση αξιοκρατική αξιολόγηση των υπαλλήλων, καθώς και η ομοίως τακτική αξιοκρατική τους κρίση σε θέσεις ευθύνης θα μπορούσαν, επίσης, να προβλεφθούν συνταγματικά, ώστε να επέρχονται κυρώσεις σε περίπτωση παραβάσεων του κανόνα.

IX. Η ανάθεση διοικητικού έργου σε ιδιώτες, ως μορφή ιδιωτικοποίησης της διοικητικής δράσης, αποτελεί μία σύγχρονη προβληματική εν όψει πρόσφατων πρωτοβουλιών του κοινού νομοθέτη (π.χ. άρθρο 255 Ν. 4798/2021-ιδιώτες επαγγελματίες στη χορήγηση ασφαλιστικών παροχών από τον ΕΦΚΑ, άρθρο 3 παρ. 9 Ν. 4892/2022-ιδιώτες σε θέσεις γενικών διευθυντών e-ΕΦΚΑ). Η νομολογία δέχεται ως όλως εξαιρετική μία τέτοια νομοθετική επιλογή, εφόσον οι εν λόγω ιδιώτες διαθέτουν σχετικά προσόντα, εντάσσονται στη δημόσια διοίκηση τουλάχιστον μέσω σχετικής «πιστοποίησης», διατηρούν την ευθύνη τους, η σχετική ανάθεση εξυπηρετεί τους σκοπούς της δημόσιας υπηρεσίας έχοντας προσωρινό χαρακτήρα, ενώ διατηρείται ο διοικητικός και δικαστικός έλεγχος του μέτρου (ΣτΕ Ολ 750/2023). Αν πρόκειται για θέσεις επί θητεία, θα πρέπει να τηρούνται οι συνταγματικές προϋποθέσεις για την κατάληψη μίας τέτοιας θέσης (ΣτΕ Ολ 511-4/2024). Δεν θα ήταν σκόπιμη, επομένως, προσώρας μία σχετική συνταγματική πρόβλεψη.

diaNEOsis

dianeosis_org

diaNEOsis

diaNEOsis

diaNEOsis

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ