

Νομική Επιθεώρηση

ΘΕΩΡΙΑ ΚΑΙ ΠΡΑΞΗ ΚΥΠΡΙΑΚΟΥ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Πανεπιστήμιο
ΚύπρουΕυρωπαϊκό
Πανεπιστήμιο
ΚύπρουUNIVERSITY
of NICOSIAFREDERICK
UNIVERSITYΠανεπιστήμιο
Νεάπολις
ΠάφοςΤΕΤΡΑΜΗΝΙΑΙΑ ΕΚΔΟΣΗ | ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ-ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2022 | ΕΤΟΣ 2^ο | ΑΡ. ΤΕΥΧΟΥΣ 3

ΑΝΑΤΥΠΟ

Νικήτας Ε. ΧατζημιχαήλΚαθηγητής του Τμήματος Νομικής και Αναπλ. Κοσμήτορας,
Σχολή Κοινωνικών Επιστημών και Επιστημών Αγωγής
Πανεπιστήμιο Κύπρου

- | Οι ανεξάρτητοι αξιωματούχοι
της Κυπριακής Δημοκρατίας:
νομική θέση, διορισμός και εξουσίες

Online πρόσβαση σε ΚΥΝΕ στην Πλατφόρμα Νομικού Περιεχομένου | www.qualex.gr

ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Οι ανεξάρτητοι αξιωματούχοι της Κυπριακής Δημοκρατίας: νομική θέση, διορισμός και εξουσίες

Νικήτας Ε. Χατζημιχαήλ

Καθηγητής του Τμήματος Νομικής και Αναπλ. Κοσμήτορας,
Σχολή Κοινωνικών Επιστημών και Επιστημών Αγωγής
Πανεπιστήμιο Κύπρου

Η συζήτηση για τον τρόπο επιλογής των ανεξάρτητων αξιωματούχων έχει μακρά ιστορία στην Κύπρο, όπως και η ίδια η ιδέα των ανεξάρτητων αξιωματούχων, που ανάγεται στο Σύνταγμα του 1960. Η παρούσα μελέτη αποτελεί μια απόπειρα συνεισφοράς στην διαμόρφωση ενός πλαισίου σκέψης. Είμαστε σε μια φάση που μας επιτρέπει – αλλά και επιβάλλει – να αξιολογήσουμε ιδέες και πρόσωπα, και να αναλογιστούμε τον ρόλο και την πιθανή μεταρρύθμιση των θεσμών με μεγαλύτερη σοβαρότητα, αποφεύγοντας επιφανειακούς εντυπωσιασμούς.

I. Εισαγωγή

Η συζήτηση για τον τρόπο επιλογής των ανεξάρτητων αξιωματούχων έχει μακρά ιστορία στην Κύπρο, όπως και η ίδια η ιδέα των ανεξάρτητων αξιωματούχων, που ανάγεται στο Σύνταγμα του 1960. Η συζήτηση απέκτησε μεγαλύτερο ενδιαφέρον εν όψει της πρόσφατης θέσπισης και στελέχωσης της Αρχής κατά της Διαφθοράς,¹ αλλά και θέσεων που διατυπώθηκαν κατά την μακρά προεκλογική περίοδο που προηγήθηκε των προεδρικών εκλογών του Φεβρουαρίου 2023, όπως για παράδειγμα η πρόταση για την σύσταση Γνωμοδοτικού Συμβουλίου.

Το ζήτημα είναι πραγματικό· τα διακυβεύματα αφορούν την καλύτερη διακυβέρνηση μιας κοινωνίας με αυξανόμενη πολυπλοκότητα· οι δε όποιες αποφάσεις θα έχουν συνέπειες για την συνταγματική οργάνωση και πολιτειακή λειτουργία της Κυπριακής Δημοκρατίας. Ωστόσο η συζήτηση για τον τρόπο επιλογής των ανεξάρτητων αξιωματούχων συχνά διεξάγεται μονοδιάστατα, χωρίς συνολική αντίληψη του διακυβεύματος, και αυτό αντανακλά και σε πολλές από τις προτάσεις που διατυπώνονται.

Η παρούσα μελέτη επιδιώκει να συνεισφέρει στην διαμόρφωση ενός πλαισίου σκέψης.² Είμαστε σε μια φάση που μας

επιτρέπει – αλλά και επιβάλλει – να αξιολογήσουμε ιδέες και πρόσωπα, και να αναλογιστούμε τον ρόλο και την πιθανή μεταρρύθμιση των θεσμών με μεγαλύτερη σοβαρότητα, αποφεύγοντας επιφανειακούς εντυπωσιασμούς.

Στην συζήτηση αυτή, η νομική διάσταση δεν μπορεί να αγνοηθεί, αλλά και δεν μπορεί από μόνη της να δώσει απαντήσεις. Ούτε βεβαίως να λειτουργήσει ως τυφλό εργαλείο υλοποίησης «πολιτικών» ή «τεχνοκρατικών» αποφάσεων. Ο πραγματικός ρόλος του δικαίου και της νομικής επιστήμης οφείλει να είναι τριπλός, καθώς θέτει το πλαίσιο της συζήτησης και της όποιας δράσης.

Πρώτον, το δίκαιο θέτει το πλαίσιο νομιμότητας – συνταγματικής και διαδικαστικής – εντός του οποίου μπορούμε να κινηθούμε.

Δεύτερον, παρέχει τα εργαλεία και την μεθοδολογία δράσης, εντός του εν λόγω πλαισίου νομιμότητας.

Τρίτον, συνεισφέρει στην διαμόρφωση ενός τρόπου σκέψης, μιας γλώσσας αλλά και στην διατύπωση των εννοιών που απαιτούνται για μια πραγματικά γόνιμη συζήτηση.

1. Βλ. τον περί της Σύστασης και Λειτουργίας της Ανεξάρτητης Αρχής κατά της Διαφθοράς Νόμο του 2022 (Ν. 19(I)/2022).

2. Το άρθρο αυτό αποτελεί αναθεώρηση ενός κειμένου πολιτικής (policy paper) που ετοιμάστηκε για το Ινστιτούτο Μελετών για την

Πολιτική και την Δημοκρατία: Νικήτας Ε. Χατζημιχαήλ, «Επιλέγοντας ανεξάρτητους αξιωματούχους: Δικαιοπολιτικοί προβληματισμοί για καλή διακυβέρνηση» (Ιούλιος 2022: Ινστιτούτο Μελετών για την Πολιτική και την Δημοκρατία), προσβάσιμο εις www.ispd.org.cy.

Με λίγα λόγια, η νομική διάσταση αποτελεί απλώς μια πτυχή των δικαιοπολιτικών ζυμώσεων και του όλου προβληματισμού.

Στο πρώτο μέρος του άρθρου (υπό II-IV) καταγράφονται γενικές σκέψεις ως αφετηρία της συζήτησης. Η αναλυτική προσέγγιση που υιοθετείται οδηγεί αβιάστα στην ανάγκη να εξετάσουμε, στο δεύτερο μέρος (υπό V), πιο προσεκτικά τα λογικά στάδια μιας διαδικασίας επιλογής, καταγράφοντας αναλυτικότερα τις δυναμικές επιλογές και τα θέματα που προκύπτουν σε κάθε στάδιο.

II. Ανάγκη για συνταγματική περιουλογοή: οι εξουσίες του Προέδρου ως αφετηρία

Αφετηρία της συζήτησης είναι η εξουσία του Προέδρου της Δημοκρατίας να διορίσει τους αξιωματούχους. Το ότι η εξουσία αυτή δεν πρέπει να είναι ανέλεγκτη αποτελεί περίπου κοινό τόπο. Σε αρκετές μάλιστα περιπτώσεις, ο ίδιος ο Πρόεδρος έχει εξουσιοδοτήσει άλλα όργανα και ad hoc σώματα, ενώ συχνά είναι εμφανής η συνεισφορά (input) άλλων φορέων και ενδιαφερομένων μερών (stakeholders) ως προς τα πρόσωπα που επιλέγονται.

Εξίσου κοινό τόπο θα πρέπει να αποτελεί η θέση πως την βασική αρμοδιότητα, όπως και την κύρια ευθύνη, θα πρέπει να την έχει η κυβέρνηση, δηλαδή ο φορέας που εκλέγεται από τον λαό για να ασκήσει εξουσία διακυβέρνησης και ο οποίος ελέγχεται από τον λαό, άμεσα και έμμεσα, περιοδικώς απευθείας στις εκλογές και διαρκώς διά των εκλεγμένων αντιπροσώπων του. *Η εμπλοκή δηλαδή άλλων φορέων στην διαδικασία επιλογής θα πρέπει να έχει ως σκοπό την υποβοήθηση και τον έλεγχο κατά την άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας και όχι την υποκατάσταση ούτε την απαλλαγή αυτής από την πολιτική ευθύνη.*

Στο σημείο αυτό χρειάζεται μια εννοιολογική διάκριση μεταξύ των δύο ρόλων του Προέδρου της Δημοκρατίας σε ένα αμιγώς προεδρικό πολίτευμα, όπως το σύγχρονο κυπριακό.

Ως Αρχηγός του Κράτους, ο Πρόεδρος αποτελεί θεσμό που εμπρικλείει λειτουργίες ρυθμιστή του πολιτεύματος αλλά και λειτουργίες τελετουργικές, πανηγυρικές και ενοποιητικές.

Ως Αρχηγός της Κυβερνήσεως, ο Πρόεδρος ενσωματώνει (embodies) την εκτελεστική εξουσία. Εδώ και πάλι χρειαζόμαστε μια δεύτερη, λειτουργική διάκριση. Αφενός μεν, ο Πρόεδρος ως ασκών κατά κυριολεξία εκτελεστική εξουσία – μόνος ή επί κεφαλής συλλογικού ή συλλογικών οργάνων. Αφετέρου δε, ο Πρόεδρος ως νομική / νομιμοποιητική πηγή της αρμοδιότητας που ασκούν πιο χαμηλόβαθμα όργανα εντός της εκτελεστικής εξουσίας. Φαίνεται πως αυτή η «νομιμοποιητική» λειτουργία του αρχηγού της κυβερνήσεως είναι πιο έντονη στα προεδρικά συστήματα, ίσως επειδή σε αυτά ο αρχηγός της κυβερνήσεως έχει υποκαταστήσει τον ρόλο του κυβερνήτη μονάρχη.

Πρακτικώς ομιλούντες: εκ των πραγμάτων, οι όποιες μεταρρυθμίσεις θέτουν την διακριτική ευχέρεια του Προέδρου της Δημοκρατίας και του κυβερνητικού μηχανισμού σε πλαίσιο,

και αυτό είναι θετικό επί της αρχής. Αλλά το να δέσουμε τον Γκιούλιβερ, όπως οι Λιλιπούτσιοι, δεν πρέπει να αποτελεί τον πρώτιστο σκοπό των μεταρρυθμίσεων. Ούτε φυσικά πρέπει η δικαιοπολιτική συζήτηση να αποβλέπει πρωτίστως στο να μοιράσουμε απλώς με διαφορετικές αναλογίες τα κομμάτια της πίτας. Το ζητούμενο οφείλει να είναι να επιτύχουμε καλύτερη διακυβέρνηση και να διασφαλίσουμε μακροπρόθεσμα την εμπιστοσύνη των πολιτών. Ένα σύστημα που να διαπνέεται από θεσμικό πλουραλισμό, αποφεύγοντας ωστόσο την δημιουργία σχέσεων αλληλεξάρτησης και θεσμικής διαπλοκής, θα συμβάλλει στην επίτευξη αμφοτέρων στόχων.

III. Ανάγκη για μια δικαιοπολιτική κοινότητα, αντί για τον «λαϊκισμό των επαϊόντων»

Δεν εξυπηρετεί την ουσία όταν πραγματικοί ή αυτοαποκαλούμενοι ειδικοί προβαίνουν σε μονοδιάστατες εισηγήσεις, που επιβεβαιώνουν τις προκαταλήψεις μέρους της κοινής γνώμης, ή προωθούν έναν «λαϊκισμό των επαϊόντων». Έχουμε ανάγκη μια δικαιοπολιτική κοινότητα ή κοινότητα πολιτικής (policy community) – μια αγορά (forum) των διαφορετικών κλάδων που μελετούν επιστημονικά την διαμόρφωση πολιτικής (policy), με λιγότερη ματαιοδοξία ως προς τα πολιτικά (politics) και περισσότερη δικαιοπολιτική φιλοδοξία (policy ambition).

Αυτό επιτυγχάνεται με την σύνθεση επιστημονικών προσεγγίσεων και δουλεμένη μεθοδολογία, σε τρεις άξονες.

Πρώτον, **συνειδητοποίηση των στόχων και παραμέτρων** που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη.

Δεύτερον, **συγκριτική εργασία**, συμπεριλαμβανομένων και ιστορικών παραδειγμάτων. Είναι ανθρώπινο να αναζητούμε μοντέλα προς υιοθέτηση· ακόμη πιο χρήσιμο, δε, είναι να αναζητούμε διδακτικά παραδείγματα προς αποφυγή ή προς εξαγωγή ευρύτερων συμπερασμάτων. Σε κάθε περίπτωση, για να είναι γόνιμη η όποια συζήτηση, απαιτείται η ορθή και εις βάθος κατανόηση του αρχικού περιβάλλοντος. Αυτή η αναλυτική διαδικασία, άλλωστε, συνιστά προϋπόθεση της όποιας συγκριτικής εργασίας.

Τρίτον, ανταλλαγή, οργάνωση και αξιοποίηση του **εμπειρικού υλικού** από την μέχρι τώρα επιλογή αξιωματούχων. Ομολογουμένως, το σχετικό υλικό, προερχόμενο από μαρτυρίες και εμπειρίες, τείνει να έχει ανεκδοτολογική μορφή – και περιπτωσιολογικό χαρακτήρα. Ως εκ τούτου, αλλά και λόγω της φύσεως των διαδικασιών, δεν θα ήταν εύκολο να αποτελέσει μέρος της δημόσιας συζήτησης. Η υφιστάμενη πείρα, ωστόσο, συγκεντρωμένη μπορεί και οφείλει να αποτελέσει υλικό της συζήτησης εντός της δικαιοπολιτικής κοινότητας.

IV. Ανάγκη για μια τυπολογία των θεσμών και σεβασμό στην πολλαπλότητά τους

Η όποια εισήγηση βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με την κάθε αρχή: το μονοπρόσωπο ή πολυπρόσωπο αυτής· τις εξουσίες

ες που διαθέτει, τις λειτουργίες που θεσπίστηκε να υπηρετεί· ακόμη και την πολιτική παράδοση που έχει δημιουργηθεί ως τώρα από τους ήδη επιλεγέντες και την στάση τους. Θα πρέπει να αναλογιστούμε κατά πόσο το ίδιο σύστημα επιλογής εξυπηρετεί όλες τις αρχές.

Α. Μονοπρόσωπες και συλλογικές αρχές

Αναγκαία είναι πρώτον η διάκριση ανάμεσα σε αρχές «μονοπρόσωπες» και αρχές συλλογικές, στην κεφαλή των οποίων δηλαδή βρίσκεται μια επιτροπή ή ένα συμβούλιο. Οι λόγοι για την διαφοροποίηση αυτή είναι άλλοτε λειτουργικοί, άλλοτε ζήτημα παράδοσης, ενίοτε δε ζήτημα διεθνών ή ενωσιακών επιταγών και δεσμεύσεων.

Οι «μονοπρόσωπες» αρχές επιτρέπουν εκτελεστική δράση στην κορυφή και καθιστούν τον ανεξάρτητο αξιωματούχο αναγνωρίσιμο συμμετοχο της δημόσιας συζήτησης. Από την άλλη, εμπνέουν πολιτικές φιλοδοξίες, με αποτέλεσμα τον αποπροσανατολισμό του φορέα αλλά και την αντιπαραγωγική καχυποψία άλλων θεσμών. Η ιστορία των μοναρχικών αλλά και προεδρικών καθεστώτων, τέλος, μας διδάσκει πως πολύ συχνά την ουσιαστική εξουσία ασκεί μια embedded γραφειοκρατία ή αυλή (court), που καλύπτεται από την ενός ανδρός – ή γυναικός – αρχή.

Αντιστρόφως, τα συλλογικά όργανα επιτρέπουν την σύνθεση διαφορετικών εκφράσεων επιστημοσύνης αλλά και περισσοτέρων πολιτικών και κοινωνικών συνιστωσών. Η γόνιμη λειτουργία ενός συλλογικού οργάνου υπόσχεται σφαιρικότερη συζήτηση και σοβαρότερη ζύμωση κατά την διαμόρφωση πολιτικής και την λήψη αποφάσεων. Από την άλλη πλευρά, η εμπειρία για τον τρόπο και τα κριτήρια επιλογής προσώπων στα συλλογικά όργανα εγείρει αμφιβολίες, ενώ είναι παροιμιώδεις οι εκφράσεις για την αναποτελεσματικότητα επιτροπών (λ.χ. “die in committee”).

Η ιστορία των κυπριακών θεσμών δείχνει μια έμφαση σε μονοπρόσωπες αρχές – είτε επειδή θεωρείτο πως μονοπρόσωπα όργανα θα είναι πιο αποτελεσματικά, ή πως το σχετικά μικρό ανθρώπινο δυναμικό επέβαλε μια τέτοια συγκέντρωση, είτε επειδή το μεταποικιακό μοντέλο διακυβέρνησης, ξεκινώντας από την κεφαλή του πολιτεύματος, υπήρχε εξαρχής προσανατολισμένο σε αυτό το μοντέλο.

Β. Διακρίσεις ανάλογα με την λειτουργία

Όσον αφορά την συνταγματική ιστορία των διαφόρων αρχών ή ανεξαρτήτων αξιωματούχων, μπορούμε να διακρίνουμε σε επίπεδο μεν ουσιαστικό ανάμεσα σε ρυθμιστικές, ελεγκτικές και εκτελεστικές αρχές, ενώ σε επίπεδο τυπικό ανάμεσα στους συνταγματικά κατοχυρωμένους αξιωματούχους και αρχές που δημιουργήθηκαν νομοθετικά ή κατόπιν ευρωπαϊκής επιταγής.

Το έκτο Μέρος του Συντάγματος, «περί των Ανεξάρτητων Αξιωματούχων της Δημοκρατίας», ρυθμίζει τρία αξιώματα: Γενι-

κό Εισαγγελέα,³ Γενικό Ελεγκτή⁴ και Διοικητή «της εκδοτικής τραπέζης της Δημοκρατίας».⁵ Στο έβδομο Μέρος, «περί της Δημόσιας Υπηρεσίας», κατοχυρώνεται και το αξίωμα του γενικού λογιστή.⁶ Το ίδιο Μέρος παρέχει και το συνταγματικό θεμέλιο για την σύσταση της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας.

Φαίνεται πως οι σχετικές συνταγματικές πρόνοιες του έκτου ιδίου μέρους αποσκοπούσαν στην εξασφάλιση της συνεχιζόμενης λειτουργίας του αποικιακού συστήματος διακυβέρνησης και μετά την ανεξαρτησία. Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, επέτρεψαν την ύπαρξη θεσμικών αντιβάρων προς μια μονοδιάστατη πολιτική εξουσία.

Αργότερα, δημιουργήθηκε μια σειρά από ανεξάρτητους Επιτρόπους (σε αντιδιαστολή δηλαδή προς τους κυβερνητικούς Επιτρόπους που εντάσσονται στην εκτελεστική εξουσία), με πρώτο και προεξάρχοντα τον θεσμό του Επιτρόπου Διοικήσεως⁷. Ορισμένοι από αυτούς, και πάλι με κυριότερο παράδειγμα τον Επίτροπο Διοικήσεως, απέκτησαν θεσμική θωράκιση στο πλαίσιο των διεθνών υποχρεώσεων της Δημοκρατίας (λ.χ. Συμβούλιο της Ευρώπης). Ακολούθησε μια πλειάδα ρυθμιστικών/εποπτικών αρχών, σε εφαρμογή πρωτίστως του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σήμερα, θα μπορούσαμε να κάνουμε λόγο για αλλαγή του κυπριακού παραδείγματος διακυβέρνησης, τουλάχιστον από την σκοπιά της πολιτικής επιστήμης, ενώ αρχίζουμε να βλέπουμε δείγματα σύγκρουσης αρμοδιοτήτων (και προσωπικοτήτων) μεταξύ των αρχών.

Γ. Ανάγκη να δούμε συστηματικά την διαδικασία επιλογής, σχεδιάζοντας διαφορετικές λύσεις για διαφορετικούς θεσμούς

Αυτές οι αρχικές παρατηρήσεις έχουν χρεία περαιτέρω εξερεύνησης που να λαμβάνει υπόψη την λειτουργία και κουλτούρα εκάστου θεσμού (αλλά και κοινών συνισταμένων). Μια πρώτη σκέψη ωστόσο που προκύπτει ήδη είναι πως, πριν προχωρήσουμε σε μια ευρεία ρύθμιση για κάθε κατηγορία ανεξάρτητου αξιωματούχου, ίσως είναι καλύτερο να ξεκινήσουμε πιο πειραματικά, θεσπίζοντας διαδικασίες για συγκεκριμένες αρχές ή κατηγορίες αξιωματούχων.

Το πρώτο βήμα που απαιτείται, προκειμένου να αξιολογήσουμε πρακτικές και να σχεδιάσουμε μεταρρυθμίσεις είναι να διακρίνουμε ανάμεσα στις διαφορετικές λειτουργίες που συμπεριλαμβάνει η έννοια της «επιλογής». Ακόμη κι αν ο μόνος εμπλεκόμενος στην όλη διαδικασία είναι ένας – λ.χ. ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, που στην Κύπρο αποτελεί τόσο τον Αρχηγό Κράτους όσο και τον Αρχηγό της Κυβερνήσεως – επιβάλλεται η εννοιολογική διάκριση ανάμεσα στο τυπικό στάδιο (διορι-

3. Άρθρα 112-114 Συντ.

4. Άρθρα 115-117 Συντ.

5. Άρθρα 118-121 Συντ.

6. Άρθρα 126-128 Συντ.

7. Ο σημερινός περί Επιτρόπου Διοικήσεως Νόμος του 1991 (Ν. 3/1991) αντικατέστησε τον αρχικό Νόμο του 1972 (Ν. 107/1972).

σμό) και το ουσιαστικό στάδιο της επιλογής. Αλλά και εντός της ουσιαστικής διαδικασίας επιλογής οφείλουμε να διακρίνουμε την «προδικασία», όπως ιδίως την συγκέντρωση και διαχείριση υποψηφιοτήτων, από την ίδια την λήψη της απόφασης.

Με αυτή την συλλογιστική διακρίνουμε πέντε στάδια, καθένα από τα οποία εμπλέκει δυνητικώς διαφορετικά πρόσωπα.

A. Προεπιλογή

Φάση υποψηφιοτήτων / προεπιλογής: Το πρώτο στάδιο έχει να κάνει με την προσέλευση και διαχείριση υποψηφίων.

Θέλουμε να ενθαρρύνουμε κατάλληλους υποψηφίους για την αντίστοιχη θέση και να παράσχουμε στα όργανα ουσιαστική δυνατότητα επιλογής. Επίσης, δεν θέλουμε να αποθαρρύνει τους καλύτερους υποψηφίους ούτε η υποψία αδιαφάνειας ούτε ο κίνδυνος διαρροών. Για τον λόγο αυτό, ο ορθός σχεδιασμός θα πρέπει να αποβλέπει στον συνδυασμό διαφάνειας ως προς την διαδικασία και εμπιστευτικότητας όσον αφορά τα πρόσωπα.

Ταυτοχρόνως, οφείλουμε να διαχειριστούμε και να προλάβουμε τις δυσμενείς συνέπειες τυχόν «θορύβου» – δηλαδή πολλών υποψηφιοτήτων με μικρές πιθανότητες που όμως επιβαρύνουν το σύστημα, οδηγούν σε υπέρμετρα τυποποίηση, βραχύτερες συνεντεύξεις και δεν επιτρέπουν την εις βάθος μελέτη και επιλογή.

Η πρόταση διαχωρισμού του σταδίου προεπιλογής από το γνωμοδοτικό στάδιο αποβλέπει, πρώτον, στην μείωση του φόρτου εργασίας των εμπλεκόμενων. Δεύτερον, στην εμπλοκή του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού προσώπων. Τρίτον, στον περιορισμό του ρόλου των «βαρυνιών» – δηλαδή των ανωτάτων και ανωτέρων δημόσιων αξιωματούχων που συμμετέχουν *ex officio* σε πολλαπλά τέτοια σώματα, τείνουν να διαπνέονται από πνεύμα εγκάρδιας συνεννόησης και καταλήγουν να έχουν στην πράξη ρόλο μεγαλύτερο από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

B. Γνωμοδοτικό στάδιο

Στο στάδιο αυτό, οι προεπιλεγέντες υποψήφιοι καλούνται σε διαδικασία συνέντευξης ενώπιον ενός συμβουλευτικού σώματος ειδικών. Ο διαχωρισμός αυτού του σταδίου από το προηγούμενο θα επιτρέψει την συγκρότηση αυτού του σώματος από πραγματικούς ειδικούς, και μάλιστα όχι αποκλειστικώς προερχόμενους από την Κύπρο, που θα μπορούν να απευθύνουν πραγματικές, ουσιαστικές και δύσκολες ερωτήσεις, ξεφεύγοντας από «χορογραφημένες» συνεντεύξεις και δοκιμάζοντας σε βάθος / επί της ουσίας τους κύριους υποψηφίους.

Το κρίσιμότερο κατά την γνώμη μου είναι η δημιουργία record. Σύνθετος είναι το αίτημα να προσδώσουμε καθοριστική εξουσία στο «γνωμοδοτικό» όργανο- μια τέτοια πρόταση ωστόσο έχει τα δικά της προβλήματα, νομικά όσο και πολιτικά. Σε κάθε περίπτωση, αυτό που είναι πραγματικά κρίσιμο είναι η γνωμο-

δοτική επιτροπή να αναγκάσει, με το έργο και την τεκμηρίωσή της, το ή τα «πολιτικά» σώματα που θα κληθούν να λάβουν την απόφαση και τα οποία φέρουν την πολιτική ευθύνη να αντιληφθούν την ευθύνη τους, να αναλογιστούν σοβαρά την επιλογή τους και να τεκμηριώσουν την όποια απόφαση θα λάβουν.

Αυτό μας οδηγεί σε ορισμένα ερωτήματα. Πρώτον, όσον αφορά την διαφάνεια και την δημοσιότητα (openness) της διαδικασίας. Οι κλειστές συνεντεύξεις με περιορισμένη έγγραφη δημοσιότητα και χωρίς συμμετοχή του τύπου ή του κοινού (in camera), επιτρέπουν πολύ πιο ουσιαστική συζήτηση αλλά μια μεγαλύτερη διαφάνεια έχει σαφή οφέλη. Ίσως το βέλτιστο είναι ένας συνδυασμός εμπιστευτικού και δημόσιου σκέλους της διαδικασίας.

Δεύτερον, οφείλει να αποτελέσει αντικείμενο συζήτησης κατά πόσο η εισήγηση συγκεκριμένου υποψηφίου από την γνωμοδοτική επιτροπή (ουσιαστικά ο καθορισμός δηλαδή του επιλεγέντος) αποτελεί την βέλτιστη λύση. Κάτι τέτοιο θα πρέπει να κριθεί κατά περίπτωση και με βάση τις αρχές που διατυπώθηκαν. Για ορισμένες ιδίως θέσεις, προσφέρεται ίσως η λύση του τριπτύχου, ή της κατάταξης των υποψηφίων.

Γ. Επιλογή

Στο στάδιο της επιλογής, η εκτελεστική εξουσία καλείται να λάβει την απόφασή της. Το σημαντικότερο ζήτημα σε αυτό το στάδιο είναι η απόφαση να είναι τεκμηριωμένη και συνειδητή. Μια επιτροπή ειδικών μπορεί να αξιολογήσει τις νομικές ή οικονομικές γνώσεις ενός υποψηφίου αλλά δεν μπορεί και δεν πρέπει να είναι σε θέση να κρίνει, λόγω χάρη, εμπιστευτικά στοιχεία για την προσωπικότητα του υποψηφίου.

Επαναλαμβάνω πως ο σκοπός της διαδικασίας είναι να βοηθήσει την αρμόδια αρχή να λάβει την σωστή απόφαση, όχι να υποκαταστήσει αυτήν ούτε να της παράσχει ασυλία από πολιτικές και άλλες ευθύνες.

Δ. Κοινοβουλευτικός έλεγχος

Στο τέταρτο στάδιο, η νομοθετική εξουσία καλείται να τοποθετηθεί επί της εισήγησης της εκτελεστικής εξουσίας. Εδώ διακρίνουμε δυο διαφορετικές δυνατότητες. Στην πρώτη, το κοινοβουλευτικό σώμα έρχεται να εγκρίνει ή απορρίψει την τελική εισήγηση του Προέδρου – πρόκειται δηλαδή για το προτελευταίο – πριν τον διορισμό – στάδιο της διαδικασίας, εκτός κι αν έχουμε απόρριψη και επιστρέφουμε σε προηγούμενο στάδιο. Στην δεύτερη, το κοινοβουλευτικό σώμα έρχεται να συνεχίσει την εργασία του γνωμοδοτικού σώματος, είτε απευθείας είτε μετά από μια πρώτη επεξεργασία από τον Πρόεδρο – πρόκειται δηλαδή για το αμέσως προηγούμενο της τελικής απόφασης στάδιο. Η δεύτερη δυνατότητα είναι απόλυτα συμβατή ακόμη και με μια αυστηρή ανάγνωση του κυπριακού Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία η επιλογή παραμένει προνόμιο του Προέδρου.

Ένα πρώτο ερώτημα αφορά στο ποιοι εκπροσωπούν το κοινοβουλευτικό σώμα. Η διεθνής – αλλά και η κυπριακή – εμπειρία δείχνει την αξία της εργασίας σε επίπεδο επιτροπής. Στην περίπτωση της Κύπρου, αυτή θα μπορούσε να είναι είτε η αρμόδια μόνιμη κοινοβουλευτική επιτροπή, είτε η Επιτροπή Επιλογής, είτε ένα ειδικό σώμα που να συνδυάζει τα θετικά των δύο πρώτων, με την συνύπαρξη των πιο εξειδικευμένων και των πιο κεντρικών θεσμικά βουλευτών. Για σημαντικές θέσεις, θα μπορούσε να υπάρχει και τοποθέτηση της κοινοβουλευτικής ολομέλειας, ιδίως αν η εμπλοκή της Βουλής χαρακτηριστεί ως έλεγχος/συναίνεση και όχι ως γνωμοδοτική εργασία.

Το δεύτερο ερώτημα αφορά τον βαθμό δημοσιότητας. Στο ένα άκρο, η ζωντανή τηλεοπτική μετάδοση, της οποίας οι παρενέργειες είναι σήμερα εμφανείς σε διαδικασίες ενώπιον της Γερουσίας των ΗΠΑ. Στο άλλο άκρο, οι εργασίες κεκλεισμένων των θυρών που ταιριάζουν ίσως περισσότερο στις εργασίες γνωμοδοτικών οργάνων που απαρτίζουν ειδικοί. Προτιμότερη ίσως είναι μια σχετική δημοσιότητα με την τήρηση πρακτικών, την δυνατότητα περιορισμένου ακροατηρίου και ίσως την ραδιοφωνική μετάδοση σε διαδικασίες που αφορούν σε κρίσιμες θέσεις.

Η εμπλοκή της Βουλής είναι κάτι που επιζητούν τα κόμματα, οι βουλευτές και οι μηχανισμοί αυτών. Προφανώς και δεν αποτελεί πανάκεια. Ακόμη και στις Ηνωμένες Πολιτείες – οι οποίες και ανήγαγαν σε επιστήμη τις διαδικασίες επιλογής, και όπου πολλοί κοινοβουλευτικοί και συνεργάτες τους έχουν ακαδημαϊκά προσόντα που θα ζήλευαν πολλοί δικοί μας πανεπιστημιακοί – βλέπουμε τις δυσμενείς συνέπειες της αυξημένης πόλωσης που διαπνέει την αμερικανική κουλτούρα.

Η πολιτική επιστήμη έχει δείξει πως η αυξημένη πόλωση και τα performative politics έχουν να κάνουν, εν μέρει τουλάχιστον, με την ζωντανή τηλεοπτική κάλυψη αλλά και με τον μειωμένο ουσιαστικό ρόλο εκάστου κοινοβουλευτικού στην λήψη ουσιαστικών αποφάσεων και στην μεγαλύτερη εξάρτησή του από το πιο επιθετικό τμήμα του κοινού του (όπως αυτό εκφράζεται ιδίως στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, από οργανωμένες ομάδες και την μάζα των μικρών χρηματοδοτών).

Ε. Διορισμός

Το πέμπτο και τελευταίο στάδιο, ο διορισμός του αξιωματικού, αφορά καθαρά τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας υπό την επίσημη ιδιότητα του Αρχηγού Κυβερνήσεως/ Αρχηγού Κράτους.

VI. Επίλογος

Οι ανωτέρω σκέψεις αποτελούν αφετηρία συζήτησης. Η διάκριση πέντε σταδίων είναι σίγουρα απαραίτητη ως διανοητική άσκηση αλλά η πρακτική της εφαρμογή θα μπορούσε να απλοποιηθεί. Για παράδειγμα, θα μπορούσε το ίδιο γνωμοδοτικό όργανο να χειριστεί και το στάδιο της προεπιλογής (shortlisting), δηλαδή τα πρώτα δύο στάδια. Ή να λειτουργήσει

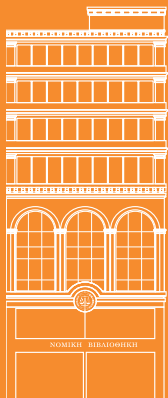
ως γνωμοδοτικό όργανο επιτροπή της Βουλής ή μικτή επιτροπή, με ειδικούς εξωτερικούς εισηγητές να έχουν πρώτο ρόλο στις συνεντεύξεις: η διαδικασία έτσι απλοποιείται ενώ αποφεύγουμε τα performative politics.

Την ίδια ώρα, η οποία συζήτηση όσον αφορά τον διορισμό και επιλογή δεν θα πρέπει να μεταφέρει την προσοχή μας μακριά από το κυριότερο ζήτημα, που έχει να κάνει με τις εξουσίες των ανεξαρτήτων αξιωματούχων, την άσκησή τους και τον έλεγχο αυτής.⁸ Ενδεικτική είναι η υφιστάμενη συζήτηση που αφορά στο κατά πόσο η Αρχή Καταπολέμησης της Διαφθοράς μπορεί να έχει ανακριτικές εξουσίες χωρίς να παρεμβάλλεται στο έργο (και το κράτος) της Νομικής Υπηρεσίας.

Όπως ανέφερα και στην αρχή, αναμφίβολα οι παρούσες σκέψεις επηρεάζονται από την επιστημονική μου ιδιότητα ως νομικού. Άλλωστε, η συνταγματική και εν γένει η νομική διάσταση είναι θεμέλιο της καλής διακυβέρνησης. Αυτό όμως συνεπάγεται σκέψη. Ακριβώς για τον λόγο αυτό δεν έχουμε την πολυτέλεια να κρυβόμαστε απλώς από νομικά επιχειρήματα και να εξαντλούμε την συνεισφορά μας με ανυποψίαστα συνταγματικά επιχειρήματα. Όπως έδειξε και η πρόσφατη τροποποίηση του άρθρου 3 του Συντάγματος στην βάση μιας πενιχρής συζήτησης, το να κρυβόμαστε πίσω από την επίκληση συνταγματικών απαγορεύσεων αποτελεί μια βολική δικαιολογία αλλά είναι και εξαιρετικά επικίνδυνο. Πρώτον, γιατί δικαιολογεί την αδράνεια, καθιστά φετίχ τον συνταγματικό λόγο και δεν μας αφήνει να μπούμε στην ουσία. Δεύτερον, γιατί αλλάζει την συνταγματική διαρρύθμιση καθιστώντας τους φορείς που ελέγχουν την συνταγματικότητα κυριάρχους του πολιτικού παιχνιδιού. Τρίτον, γιατί αργά ή γρήγορα οδηγεί στην υπονόμευση της ιερότητας (sanctity) του Συντάγματος. Αυτό αρχίζουμε και το βλέπουμε στην περίπτωση της Κύπρου, όπου το Σύνταγμα από θεμέλιο της κρατικής υπόστασης και ταυτότητας κοντεύει να καταλήξει ως η Αχιλλειός της πτέρνα, με τροποποιήσεις τόσο συχνές – για επουσιώδη ζητήματα – όπως το πολιτειακό Σύνταγμα της Αλαμπάμα.

Η μακροπρόθεσμη εμπιστοσύνη στους θεσμούς βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με την εμπεδωμένη αίσθηση νομιμοποίησης (legitimacy) αυτών, αφενός, και την αποτελεσματικότητά τους, αφετέρου. Η καλή διακυβέρνηση αποβλέπει στον συνδυασμό τους. Εξ ου και η νομιμότητα (legality) οφείλει και αποτελεί το θεμέλιο της καλής διακυβέρνησης. Αλλά η νομιμοποίηση και εμπιστοσύνη απαιτεί μακρόπνοο σχεδιασμό, σεβασμό στις διαδικασίες, εντοπισμό και στάθμιση συμφερόντων και αξιών: όλα αυτά οικοδομούνται αργά, αλλά μπορούν να καθούν πολύ γρήγορα, αν δημιουργηθεί η αίσθηση ιδιόχρησης ή κατάχρησης του συστήματος.

8. Βλ. και Κυριάκο Σ. Κυριακίδη «Δικαιοσύνη και Κράτος Δικαίου: Η ανάγκη δραστικών μεταρρυθμίσεων» (Ιούλιος 2022: Ινστιτούτο Μελετών για την Πολιτική και την Δημοκρατία), επίσης προσβάσιμο ως www.ispd.org.cy.



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Εκδοση | Εκπαίδευση | Καινοτομία

ΑΘΗΝΑ - ΚΕΝΤΡΙΚΑ:

Μαυρομιχάλη 23, 106 80 | T 210 3678800 (30 γραμμές) | F 210 3678922 | E info@nb.org

ΑΘΗΝΑ:

Μαυρομιχάλη 2, 106 80 | T 210 3607521 | F 210 3603975 | E m2bookstr@nb.org

ΠΑΤΡΑ:

Κανάρη 15, 262 22 | T 2610 361600 | F 2610 361515 | E nbpatra@nb.org

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ:

Φράγκων 1, 546 26 | T 2310 545618, 2310 532134 | F 2310 551530 | E nbthess@nb.org

www.nb.org