

# Ο νόμος περί Ευθύνης Υπουργών:

Τι προβλήματα δημιουργεί το σημερινό θεσμικό πλαίσιο και πώς θα μπορούσαν αυτά να λυθούν

## Βασικά συμπεράσματα:

- **Η συνταγματική πρόνοια για την ποινική ευθύνη των υπουργών δεν είναι καινούργια. Απαντάται ήδη στο Σύνταγμα του 1864, ακολουθώντας άλλα ευρωπαϊκά συντάγματα με ανάλογες ρυθμίσεις. Έκτοτε, η πρόνοια αυτή παραμένει σταθερή και διακομματικά γενικά αποδεκτή.**
- Η Βουλή, το κατ' εξοχήν θεσμοθετημένο πολιτικό όργανο, που σκοπό έχει την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας, δεν μπορεί να μετατρέπεται σε δικαστική αρχή. Η εμπειρία από τις εξεταστικές και προκαταρκτικές επιτροπές με τα παράλληλα πορίσματα των κομμάτων είναι δηλωτική της αδυναμίας της να υποκαταστήσει τη δικαστική λειτουργία.
- Η διατύπωση του άρθρου 86 του Συντάγματος, καλύπτει οποιαδήποτε ποινικά κολάσιμη πράξη τελέστηκε από υπουργούς «κατά την άσκηση των καθηκόντων τους» κι όχι μόνον εκείνες που συνδέονται με το λειτούργημα ενός υπουργού. Εάν προσθέσει κανείς σ' αυτή τη ρύθμιση και το ότι η ποινικώς κολάσιμη πράξη που εμπίπτει στο ειδικό καθεστώς παραγράφεται σε συντομότατο χρόνο, του οποίου η διάρκεια μπορεί να περιοριστεί σε μερικές εβδομάδες, τελικά η ρύθμιση δημιουργεί περισσότερα προβλήματα απ' όσα υποτίθεται ότι θα έλυνε.
- Η Ελλάδα συγκαταλέγεται μεταξύ των χωρών της ΕΕ στις οποίες η παραπομπή του υπουργού αποφασίζεται από τη Βουλή. Η Βουλή παρέχει την άδεια δίωξης, δηλαδή αποφασίζει για την άρση της ασυλίας του.
- **Σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες ανατίθεται σε ειδικό δικαστήριο η αρμοδιότητα της εκδίκασης των υποθέσεων που σχετίζονται με την υπουργική ευθύνη. Η διαφορά είναι πως στην Ελλάδα στο ειδικό δικαστήριο μετέχουν μόνον ανώτατοι δικαστές, ενώ στα δικαστήρια άλλων ευρωπαϊκών χωρών (Δανία, Φινλανδία, Γαλλία, Ισλανδία, Νορβηγία, Πολωνία) μετέχουν, εκτός από δικαστές, και βουλευτές κοινοβουλευτικών ομάδων.**

<sup>i</sup> Εμπειρογνώμονας δημόσιας διοίκησης, Σύμβουλος ΑΣΕΠ, π. βουλευτής.

## Εισαγωγή

Η συζήτηση για τις ευθύνες των υπουργών στη χώρα μας περιορίζεται κυρίως στην αναζήτηση ποινικών ευθυνών. Λιγότερος λόγος γίνεται για τις πολιτικές και καθόλου για τις διοικητικές ευθύνες τους. Η πολιτική ευθύνη ειδικότερα εξαντλείται σε κάποια, περισσότερο ή λιγότερο, ειλικρινή δημόσια συγγνώμη ή, σπανίως, σε παραίτηση του υπουργού από το αξίωμά του, ενώ ο κοινοβουλευτικός έλεγχος στις διάφορες εκδοχές του (ερωτήσεις, επερωτήσεις, αναφορές) είναι, με τον τρόπο που ασκείται, μάλλον τυπικός. Εξάλλου, η διοικητική ευθύνη του «στρατηγιστή» υπουργού μεταφέρεται με ευκολία στα ιεραρχικά κατώτερα διοικητικά επίπεδα ή στη Βουλή, αφού όταν το ίδιο πρόσωπο έχει τη δικαιοδοσία να λειτουργεί τόσο ως εκπρόσωπος της εκτελεστικής όσο και της νομοθετικής λειτουργίας, παραβιάζεται η διάκριση των εξουσιών.

## Τι ισχύει στην Ελλάδα και ποια προβλήματα δημιουργούνται με το υπάρχον πλαίσιο

Η πολιτική και η διοικητική ευθύνη στην Ελλάδα είναι από αποδυναμωμένες έως ανύπαρκτες, ενώ η ποινική ευθύνη του υπουργού μονοπωλεί το ενδιαφέρον των ΜΜΕ και του κοινού, αν και η σημασία της είναι αντιστρόφως ανάλογη προς την προστιθέμενη αξία της στη χρηστή διακυβέρνηση. Ιδού γιατί:

- Ο νόμος περί της ποινικής ευθύνης των Υπουργών είναι ο νόμος υπ' αριθμ. 3126/2003 και αφορά την τέλεση ποινικά κολάσιμων πράξεων (πλημμελημάτων ή κακουργημάτων) που διαπράττονται από μέλος του Υπουργικού Συμβουλίου κατά τη διάρκεια των καθηκόντων του.
- Η συνταγματική πρόνοια για την ποινική ευθύνη των υπουργών δεν είναι καινούργια. Απαντάται ήδη στο Σύνταγμα του 1864, ακολουθώντας άλλα ευρωπαϊκά συντάγματα με ανάλογες ρυθμίσεις. Έκτοτε, η πρόνοια αυτή παραμένει σταθερή και διακομματικά γενικά αποδεκτή.
- Ο νόμος 3126/2003 ερείδεται στο άρθρο 86 του Συντάγματος που ρητώς αναφέρει ότι «μόνο η Βουλή έχει την αρμοδιότητα να ασκεί δίωξη κατά όσων διατελούν ή διετέλεσαν μέλη της Κυβέρνησης ή Υφυπουργοί». Επομένως, εάν στο πλαίσιο

άλλης ανάκρισης, προανάκρισης, προκαταρκτικής εξέτασης ή διοικητικής εξέτασης προκύψουν στοιχεία τα οποία σχετίζονται με τα πρόσωπα και τα αδικήματα που αναφέρει το Σύνταγμα, αυτά διαβιβάζονται αμελλητί στη Βουλή από αυτόν που ενεργεί την ανάκριση, προανάκριση ή εξέταση.

- Για την άσκηση δίωξης κατά των υπουργών (καθώς και των αναπληρωτών υπουργών και υφυπουργών) πρέπει να υποβληθεί πρόταση από τουλάχιστον τριάντα βουλευτές, και για να ληφθεί θετική απόφαση χρειάζεται η απόλυτη πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των βουλευτών (151). Με βάση αυτή την απόφαση συστήνεται προανακριτική επιτροπή για τη διερεύνηση της ποινικής ευθύνης.
- Αν ψηφιστεί από τη Βουλή η άσκηση ποινικής δίωξης, τότε συστήνεται Δικαστικό Συμβούλιο που αποτελείται από δύο μέλη του Συμβουλίου της Επικρατείας και τρία μέλη του Αρείου Πάγου. Από αυτά τα μέλη του Δικαστικού Συμβουλίου ένα διορίζεται ως Εισαγγελέας, και ένα άλλο ως Ανακριτής. Ο Ανακριτής θα στείλει τα πορίσματα των ερευνών του στον Εισαγγελέα, ο οποίος θα τα εξετάσει μαζί με το υπόλοιπο Δικαστικό Συμβούλιο και θα εκδώσουν βούλευμα. Με το βούλευμα λήγει η προδικασία, αφού μ' αυτό ή θα απαλλαγεί οριστικά ο κατηγορούμενος, ή θα παραπεμφθεί σε δίκη με τη συγκρότηση Ειδικού Δικαστηρίου. Αυτό αποτελείται από επτά Αρεοπαγίτες και έξι Συμβούλους Επικρατείας που θα κρίνουν επί της ουσίας την υπόθεση.

Επισημαίνεται εδώ ότι η απόφαση της Βουλής να μην ασκήσει δίωξη, δηλαδή να μην κινήσει καν τη διαδικασία, δεν υπόκειται σε έλεγχο από κανένα ελληνικό δικαστήριο.

Μερικά από τα πολλά αμφισβητούμενης ορθότητας σημεία αυτής της ρύθμισης είναι τα εξής:

1. Βάσει της αρχής της ίσης μεταχείρισης όλων των πολιτών, δεν δικαιολογείται η θέσπιση ενός ειδικού καθεστώτος ποινικής ευθύνης για τους υπουργούς. Ακόμη κι αν δεχτεί κανείς ότι η συγκεκριμένη διάταξη λειτουργεί ως ασπίδα προστασίας των υπουργών έναντι κακόβουλων επιθέσεων που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε ακύρωση του ρόλου τους, η εμπειρία δείχνει ότι

η καταχρηστική εφαρμογή της είναι ο κανόνας κι όχι η εξαίρεση.

2. Η Βουλή, το κατ' εξοχήν θεσμοθετημένο πολιτικό φόρουμ που σκοπό έχει την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας, δεν μπορεί να μετατρέπεται σε δικαστική αρχή. Η εμπειρία από τις προανακριτικές και τις προκαταρκτικές επιτροπές με τα παράλληλα πορίσματα των κομμάτων είναι δηλωτική της αδυναμίας της να υποκαταστήσει τη δικαστική λειτουργία.
3. Η διατύπωση του άρθρου 86 του Συντάγματος, καλύπτει οιαδήποτε ποινικά κολάσιμη πράξη τελέστηκε «κατά την άσκηση των καθηκόντων τους» κι όχι μόνον εκείνες που συνδέονται με το λειτούργημά τους. Εάν προσθέσει κανείς σ' αυτή τη ρύθμιση και το ότι η ποινικώς κολάσιμη πράξη που εμπίπτει στο ειδικό καθεστώς παραγράφεται σε συντομότερο χρόνο του οποίου η διάρκεια μπορεί να περιοριστεί σε μερικές εβδομάδες, τελικά η ρύθμιση δημιουργεί περισσότερα προβλήματα απ' όσα υποτίθεται ότι θα έλυνε.

## Τί ισχύει στις άλλες Ευρωπαϊκές χώρες και πού διαφέρει το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο

Η Ελλάδα ανήκει σε μια ομάδα χωρών, όπως η Αυστρία, η Δανία, η Εσθονία, η Φινλανδία, η Ολλανδία, η Πολωνία, η Πορτογαλία, όπου η παραπομπή υπουργού αποφασίζεται από τη Βουλή. Στις περισσότερες απ' αυτές τις χώρες, πρέπει το έγκλημα για το οποίο θα παραπεμφθεί ο υπουργός να τιμωρείται με περισσότερο από 3 χρόνια φυλάκιση. Σε αυτό το σημείο αξίζει να σημειωθεί ότι οι πλειοψηφίες που πρέπει να επιτευχθούν για την παραπομπή του Υπουργού διαφοροποιούνται ανάλογα με τη βαρύτητα του αδικήματος. Στη Φινλανδία και στη Σουηδία ζητείται και η άποψη της Επιτροπής Συνταγματικού Δικαίου, μια καλή πρακτική που θα μπορούσε να υιοθετηθεί και από την Ελλάδα, με την ανάθεση αυτού του ρόλου στην Επιστημονική Επιτροπή της Βουλής.

Μια κοινή πρακτική σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες είναι η ανάθεση της εκδίκασης των υποθέσεων που αφορούν υπουργική ευθύνη σε ειδικό δικαστήριο. Υπάρχουν όμως δύο διακριτά μοντέλα σε ό,τι αφορά τη σύνθεση αυτού του δικαστηρίου: Ενώ στην Ελλάδα σ' αυτό μετέχουν μόνον ανώτατοι δικαστές, στα

δικαστήρια άλλων ευρωπαϊκών χωρών, όπως στη Δανία, τη Φινλανδία, τη Γαλλία, την Ισλανδία, τη Νορβηγία, την Πολωνία, μετέχουν εκτός από δικαστές και βουλευτές κοινοβουλευτικών ομάδων. Η ομάδα των συνταγματολόγων του Συμβουλίου της Ευρώπης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία μέσω του Δικαίου, γνωστή ευρύτερα ως «Επιτροπή της Βενετίας», ένα συμβουλευτικό όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης, που αποτελείται από ανεξάρτητους εμπειρογνώμονες στον τομέα του συνταγματικού δικαίου) νομιμοποιεί εξίσου και τις δύο προσεγγίσεις. Είναι βέβαιο ότι μια τέτοια πρακτική δεν θα ευδοκίμωσε στη χώρα μας, λόγω της έντασης της κομματικής αντιπαράθεσης η οποία θα οδηγούσε το δικαστήριο σε αδιέξοδο. Αλλά και η έκταση της ποινικής ευθύνης ποικίλλει μεταξύ των χωρών που συμμετέχουν στο Συμβούλιο της Ευρώπης. Αλλού για την παραπομπή αρκούν οι διατάξεις του ποινικού κώδικα όπως αυτές εφαρμόζονται στις περιπτώσεις των υπολοίπων πολιτών (Γερμανία, Νορβηγία) ενώ αλλού εφαρμόζονται διατάξεις που ισχύουν μόνον για τους υπουργούς (Γαλλία, Ιρλανδία).

## Σύντομες προτάσεις πολιτικής

Επιχειρώντας τη σκιαγράφηση κάποιων λύσεων που θα βελτίωναν -αν δεν έλυναν- τα προβλήματα που προκαλεί η υφιστάμενη τάξη πραγμάτων, πρέπει να τονίσουμε πως από τη βιβλιογραφική έρευνα προκύπτει ότι η ρύθμιση για την ευθύνη των υπουργών καθορίζεται σε κάθε χώρα αναλόγως των ιδιαίτερων κοινωνικών και πολιτικών συνθηκών που επικρατούν σ' αυτήν καθώς και της θεσμικής μνήμης. Αυτά επικαθορίζουν όχι μόνο το εύρος της ευθύνης και τη διαδικασία απόδοσής της, αλλά και την ακολουθούμενη δικαστηριακή πρακτική. Για παράδειγμα, πρακτικές όπως η θέσπιση ιδιώνυμων υπουργικών αδικημάτων (αδικημάτων, δηλαδή, που τιμωρούνται από ειδικό ποινικό νόμο και με ιδιαίτερες ποινές σε σχέση με τα αδικήματα γενικής κατηγορίας), ή η συγκρότηση Ειδικού Δικαστηρίου από μέλη νομοθετικών σωμάτων (π.χ. γερουσιαστές/βουλευτές) και όχι αμιγώς από δικαστές δεν είναι πρακτικές που θα ευδοκίμουςαν στη χώρα μας, ενώ είναι επιτυχημένες στις χώρες που ασκούνται (ΗΠΑ, Γαλλία). Οι προτάσεις πολιτικής που θα μπορούσαν να θεραπεύσουν ορισμένες αδυναμίες του θεσμικού πλαισίου είναι:

- Όσον αφορά την ποινική ευθύνη στη χώρα

μας, επείγει η αναθεώρηση του άρθρου 86 του Συντάγματος και του εκτελεστικού νόμου 3126/2003 σε μια διπλή κατεύθυνση: Αφ' ενός της οριοθέτησης των αδικημάτων για τα οποία μπορεί να ενεργοποιηθεί η συνταγματική διάταξη και αφ' ετέρου της κατάργησης του διαμεσολαβητικού ρόλου της Βουλής. Συντασσόμαστε με την πρόταση έγκριτων μελετητών για την αδιαμεσολάβητη παραπομπή των υπουργών στο Δικαστικό Συμβούλιο, το οποίο θα αποφασίζει εάν θα παραπέμπονται στη δικαιοσύνη ή όχι.

- Σε ό,τι αφορά την πολιτική ευθύνη, μεταξύ των προτάσεων που θα οδηγούσαν στον ξεκάθαρο ορισμό του περιεχομένου της, κύρια θέση έχουν οι κώδικες δεοντολογίας της κυβέρνησης και των κομμάτων, οι οποίοι θα πρέπει να περιλαμβάνουν αυστηρούς κανόνες λογοδοσίας. Πολύ αποτελεσματική μπορεί να είναι και η συστηματική πληροφόρηση βουλευτών και δημοσιογράφων, που βοηθάει στη βελτίωση της ποιότητας του πολιτικού λόγου στη Βουλή και στα ΜΜΕ και στη μείωση της παραπληροφόρησης. Ο υπουργός είναι ο ανώτατος διοικητής ενός υπουργεί-

ου, δηλαδή μιας δημόσιας οργάνωσης που πρέπει να είναι προσηλωμένη στην επίτευξη στόχων που προάγουν πολιτικές για την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Πρέπει να κρίνεται αυστηρά, τουλάχιστον με τα ίδια μέτρα που κρίνονται οι ανώτατοι δημόσιοι υπάλληλοι, και να αποτελεί πρότυπο ηγεσίας για τους υπαλλήλους και τους πολίτες. Είναι, αν μη τι άλλο φαιδρό να αξιολογείται ο Διευθυντής ενός Υπουργείου ή ένας πρωτο-προσλαμβανόμενος υπάλληλος με βάση το κριτήριο της «ηγετικότητας» (μία εκ των εννέα δεξιοτήτων του ενιαίου πλαισίου) και να είναι στο απαυρόβλητο εκείνος που δίνει εντολή και τους καθοδηγεί στην εφαρμογή της πολιτικής.

Εν κατακλείδι, η διοικητική αξιολόγηση και λογοδοσία των υπουργών (και της υπόλοιπης πολιτικής πυραμίδας που αφθονεί στη δημόσια διοίκηση) μπορεί να διαρρήξει τα πελατειακά δίκτυα εντός των οποίων λειτουργεί σήμερα ο εκάστοτε υπουργός, δίνοντας ουσιαστικό νόημα στην ευθύνη που του αναλογεί κατά την ενάσκηση των δημοσίων πολιτικών.

Το Κέντρο Φιλελεύθερων Μελετών είναι η κύρια ανεξάρτητη, μη κρατική, μη κομματική φιλελεύθερη δεξαμενή σκέψης στην Ελλάδα. Έχει τη νομική μορφή της αστικής μη κερδοσκοπικής εταιρείας και έδρα την Αθήνα. Το όραμά μας είναι μια Ελλάδα πρότυπο οικονομικής και κοινωνικής ελευθερίας που παρέχει στους πολίτες της τη δυνατότητα να δημιουργήσουν και να επιδιώξουν τα όνειρα και τις φιλοδοξίες τους. Ο σκοπός του Κέντρου Φιλελεύθερων Μελετών είναι να αυξήσει την επιρροή των φιλελεύθερων προτάσεων και ιδεών στον δημόσιο διάλογο και την πολιτική. Το έργο του περιλαμβάνει ερευνητικά προγράμματα, εκδόσεις και εκδηλώσεις που έχουν ως επίκεντρο την αύξηση της ατομικής ελευθερίας για κάθε πολίτη.

Οι απόψεις που δημοσιεύονται στο κείμενο εκφράζουν τους συντάκτες του και όχι απαραίτητα τον οργανισμό.



## ΚΕΝΤΡΟ ΦΙΛΕΛΕΥΘΕΡΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ

Στέγη Μάρκου Δραγούμη  
Μαιζώνος 38, Αθήνα  
T: +30 210 5238373  
info@kefim.org

 facebook.com/kefim.org

 twitter.com/kefim\_org

 gr.linkedin.com/company/centerforliberalstudies

 youtube.com/kefim