



ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΝΟΜΟΥ

«Ποινική Ευθύνη των Υπουργών»

I. Το υπό εξέταση νομοσχέδιο θα αποτελέσει τον εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο που προβλέπεται στο αναθεωρημένο άρθρο 86 για την ποινική ευθύνη των Υπουργών.

Το άρθρο 86 Συντ. είναι αρκετά αναλυτικό στις διάφορες προβλέψεις του. Έτσι, ο εκτελεστικός του νόμος καλείται να θεσπίσει ειδικότερες ρυθμίσεις και να εντάξει την όλη διαδικασία στο ευρύτερο νομικό μας σύστημα.

II. Δεδομένου ότι η διαδικασία για τη διαπίστωση και την κατάγνωση της ευθύνης των υπουργών αποτελείται από δύο διακριτά στάδια, το κοινοβουλευτικό και το δικαστικό, οι σχετικές επί μέρους ρυθμίσεις ανευρίσκονται αντίστοιχα στον Κανονισμό της Βουλής και στην κοινή νομοθεσία.

Κατά το άρθρο 65 παρ. 1 του Συντάγματος, «η Βουλή ορίζει τον τρόπο της ελεύθερης και δημοκρατικής λειτουργίας της με Κανονισμό, ο οποίος ψηφίζεται από την Ολομέλεια κατά το άρθρο 76 και δημοσιεύεται με παραγγελία του Προέδρου της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως». Συνέπεια της αρχής της αυτονομίας της Βουλής, που εισάγεται με την ανωτέρω διάταξη, είναι ότι μόνον ο Κανονισμός της Βουλής μπορεί να ρυθμίσει θέματα που αφορούν την εσωτερική λειτουργία της Βουλής, ενώ αντιστοίχως επιτρέπεται ο Κανονισμός να ρυθμίζει μόνον αυτά τα θέματα και τίποτε άλλο. Με άλλα λόγια, δεν είναι δυνατόν, στη συνταγματική μας τάξη, ένα συγκεκριμένο ζήτημα να ρυθμίζεται ταυτόχρονα και εγκύρως και από τον Κανονισμό της Βουλής και από τον κοινό νόμο. Πράγματι, δυοίν θάτερον: είτε αυτό αφορά την εσωτερική λειτουργία της Βουλής, οπότε ο σχετικός νόμος αντίκειται στο άρθρο 65 παρ. 1 Συντ., είτε αφορά άλλο θέμα, οπότε η συγκεκριμένη ρύθμιση του Κανονισμού της Βουλής παρίσταται συνταγματικά προβληματική.

III. Με βάση τα ανωτέρω, ένα ζήτημα –τυπικού και όχι ουσιαστικού χαρακτήρα – που ανακύπτει με το υπό εξέταση νομοσχέδιο, το οποίο παρίσταται ιδιαίτερα αναλυτικό στις ρυθμίσεις του, είναι η ύπαρξη σε αυτό διατάξεων οι οποίες είτε ήδη περιέχονται στον Κανονισμό της Βουλής είτε θα έπρεπε, ενδεχομένως, να ανήκαν σε αυτόν και μόνον, εν όψει του περιεχομένου τους. Η ανάγκη της συστηματικής, στον νόμο, περιγραφής της όλης διαδικασίας, για λόγους πληρότητας, σαφήνειας αλλά και διευκόλυνσης της ερμηνείας και εφαρμογής του, αποτελεί, βέβαια, ένα ισχυρό εν προκειμένω επιχείρημα. Θα ήταν, όμως, ίσως, προτιμότερο εάν ο νόμος περιοριζόταν, σε ό,τι αφορά την κοινοβουλευτική διαδικασία, στην αναφορά σε ρυθμίσεις που ήδη υπάρχουν στο συνταγματικό κείμενο, και εν συνεχεία στην παραπομπή, για τα επί μέρους ζητήματα, στις διατάξεις του Κανονισμού, χωρίς την εισαγωγή νέων κανόνων δικαίου. Έτσι, πέραν της τήρησης του Συντάγματος, θα μπορούσαν να αποφευχθούν και τυχόν αντιφάσεις στο περιεχόμενο των διατάξεων του νόμου και του Κανονισμού που ρυθμίζουν το ίδιο θέμα.

Ας σημειωθεί, επί πλέον, ότι το ζήτημα αυτό θα μπορούσε, σε περίπτωση εφαρμογής του νόμου, να έχει και σημαντικές νομικές και πρακτικές συνέπειες. Και αυτό διότι ενώ τα αναφερόμενα στην εσωτερική λειτουργία της Βουλής και ρυθμιζόμενα από τον Κανονισμό της θέματα θεωρούνται *interna corporis* και άρα δεν ελέγχονται δικαστικά, η εφαρμογή των ρυθμίσεων του νόμου ελέγχεται δικαστικά, όπως άλλωστε και ο ίδιος ο νόμος για τη συμφωνία του με τους κανόνες ανώτερης τυπικής ισχύος (πχ. Σύνταγμα, διεθνείς συμβάσεις κλπ.)

IV. Η ρύθμιση του άρθρου 5 παρ. 1 Νσχ περιέχεται ήδη, εν μέρει στο άρθρο 86 παρ. 3 εδ. α΄ του Συντάγματος, αλλά και στις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 154 ΚανΒ, όπου μάλιστα προβλέπεται ότι η πρόταση πρέπει «να μνημονεύει τις διατάξεις που παραβιάστηκαν», κάτι που δεν υπάρχει στο άρθρο 5 παρ. 1 Νσχ. Το περιεχόμενο της πρότασης δίωξης, που δεν προβλέπεται συνταγματικά, θα έπρεπε να θεωρηθεί ότι εμπίπτει στην εσωτερική λειτουργία της Βουλής και άρα αποτελεί ζήτημα ρυθμιζόμενο από μόνον τον Κανονισμό της.

Ενώ το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 2 του άρθρου 5 Νσχ προβλέπεται ήδη από το άρθρο 86 παρ. 3 του Συντάγματος, το δεύτερο εδάφιο της ως άνω παραγράφου δεν προβλέπεται από το Σύνταγμα, αλλά έχει ταυτόσημο περιεχόμενο με το άρθρο 156 παρ. 1 εδ. β΄ ΚανΒ.

Το ίδιο ισχύει και για την παράγραφο 3 του άρθρου 5 Νσχ, το περιεχόμενο της οποίας ταυτίζεται με εκείνο του άρθρου 156 παρ. 4 ΚανΒ, καθώς και για την παράγραφο 5 του ίδιου άρθρου σε σχέση με το άρθρο 157 παρ. 7 ΚανΒ.

Η ρύθμιση της παραγράφου 4 του άρθρου 5 Νσχ δεν υπάρχει στο κείμενο του Συντάγματος και αντιστοιχεί σε εκείνη του άρθρου 156 παρ. 1 ΚανΒ, με κάποιες όμως διαφορές: οι συγκεκριμένες προβλέψεις του νομοσχεδίου για το περιεχόμενο του πορίσματος (πραγματικά περιστατικά, αποδεικτικά μέσα, υπαγωγή) δεν υπάρχουν στον Κανονισμό, αν και θα μπορούσαν, ενδεχομένως, να θεωρηθούν ως απλή επεξήγηση του όρου «αιτιολογημένο». Επίσης δεν προβλέπεται στον Κανονισμό, ενώ προβλέπεται στο νομοσχέδιο, η ειδική αιτιολογία της άποψης της μειοψηφίας.

Για όλες τις ανωτέρω περιπτώσεις θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι ρυθμίζονται θέματα που ανάγονται στην εσωτερική λειτουργία της Βουλής.

V. Το περιεχόμενο των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 6 Νσχ ανευρίσκεται ήδη τόσο στο άρθρο 86 παρ. 3 εδ. γ' του Συντάγματος όσο και στο άρθρο 157 ΚανΒ.

Ζήτημα - τυπικό και πάλι - γεννάται με την παράγραφο 3 του άρθρου 6 Νσχ, το περιεχόμενο της οποίας δεν υπάρχει στο Σύνταγμα. Και εάν θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι κατ'ουσίαν το πρώτο μέρος της παραγράφου («Η απόφαση για την άσκηση ποινικής δίωξης πρέπει να καθορίζει και να εξειδικεύει την αξιόποινη πράξη και την ποινική διάταξη που την προβλέπει») ταυτίζεται με το άρθρο 157 παρ. 3 εδ. α' ΚανΒ, το δεύτερο μέρος («και λειτουργεί ως άρση της ασυλίας εάν ο υπουργός έχει και τη βουλευτική ιδιότητα»), μολονότι ορίζει το αυτονόητο, έχει θέση μόνον στον Κανονισμό της Βουλής, αφού αφορά θεσμό δημόσιας τάξης ο οποίος έχει τεθεί χάριν της προστασίας του Κοινοβουλίου.

Η παράγραφος 4 του άρθρου 6 Νσχ, που δεν υπάρχει στο Σύνταγμα, ταυτίζεται κατ'ουσίαν με την παράγραφο 5 του άρθρου 157 ΚανΒ. Και εδώ το ρυθμιζόμενο θέμα αφορά την εσωτερική λειτουργία της Βουλής.

Αντίθετα, το περιεχόμενο της παρ. 5 του άρθρου 6 Νσχ υπάρχει ήδη τόσο στο Σύνταγμα (άρθρο 86 παρ. 3) όσο και στον Κανονισμό (άρθρο 155 παρ. 10).

VI. Κατά το άρθρο 6 παρ. 3 Νσχ, η υπερψήφιση της πρότασης για άσκηση ποινικής δίωξης λειτουργεί και ως άρση της ασυλίας (ενν. για τους κατηγορουμένους που έχουν και τη βουλευτική ιδιότητα). Συνεπώς, με βάση το άρθρο αυτό παύει πλέον η ειδική προστασία του βουλευτή κατ'άρθρο 62 του Συντάγματος, και ο τελευταίος μπορεί, εκτός των άλλων, να συλληφθεί, να φυλακισθεί ή με άλλον τρόπο να περιορισθεί.

Στην παράγραφο 3 του άρθρου 10 Νσχ (το οποίο έχει τον τίτλο: Ανάκριση), αναφέρεται ότι σε εν ενεργεία υπουργό (άρα, εφόσον ο νόμος δεν δια-

κρίνει, είτε εκ της Βουλής είτε εξωκοινοβουλευτικό) ή εν ενεργεία βουλευτή που διετέλεσε υπουργός δεν επιτρέπεται βίαιη προσαγωγή, σύλληψη, προσωρινή κράτηση ή επιβολή περιοριστικών όρων.

Επειδή φαίνεται ότι, ερμηνευτικά, θα μπορούσε να διαπιστωθεί μια μορφή αντίφασης μεταξύ των δύο αυτών ρυθμίσεων του νομοσχεδίου, θα ήταν, ίσως, σκόπιμο, εάν ο ίδιος ο νομοθέτης διευκρίνιζε τα σχετικά ζητήματα.

VII. Τα άρθρα 8 και 12 Νσχ προβλέπουν ότι πρώτα γίνεται η κλήρωση των τακτικών και αναπληρωματικών μελών του Δικαστικού Συμβουλίου και της Εισαγγελίας του και κατόπιν, εφόσον το Συμβούλιο εκδώσει παραπεμπτικό βούλευμα, κληρώνονται τα μέλη του Ειδικού Δικαστηρίου και της Εισαγγελίας του. Κατά την αιτιολογική έκθεση, η διαδοχική αυτή κλήρωση είναι «συνταγματικά ανεκτή και ενδεδειγμένη, διότι αποτρέπει ή περιορίζει ουσιωδώς τον κίνδυνο να συνδεθεί η προαγωγή στον βαθμό του Προέδρου ή του Αντιπροέδρου του Αρείου Πάγου ή του Συμβουλίου της Επικρατείας με την ιδιότητα του κληρωθέντος ως μέλους του ειδικού δικαστηρίου».

Θα ήταν δυνατόν εδώ να παρατηρηθεί ότι ενώ το Σύνταγμα δεν αναφέρει ρητώς κάτι σχετικό, από την όλη διατύπωση φαίνεται να προκύπτει ότι ο αναθεωρητικός νομοθέτης θεωρεί ότι η κλήρωση των μελών του Ειδικού Δικαστηρίου προηγείται εκείνης των μελών του Δικαστικού Συμβουλίου. Και τούτο διότι αναφέρει (άρθρο 86 παρ. 4) ότι «στο πλαίσιο του Ειδικού Δικαστηρίου ... λειτουργεί Δικαστικό Συμβούλιο». Πώς θα ήταν δυνατόν, όμως, μη υπάρχοντος εισέτι Ειδικού Δικαστηρίου, το οποίο δεν είναι διαρκές δικαστήριο και αρχίζει να υπάρχει από την κλήρωση των μελών του, να λειτουργεί «στο πλαίσιο του» Δικαστικό Συμβούλιο; Ακόμη, ερμηνευτικά θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι τα μέλη του Ειδικού Δικαστηρίου, που θα κληθούν να εκδώσουν την τελική απόφαση, θα έπρεπε να κληρώνονται, για τον λόγο της μεγαλύτερης δυνατής διαφάνειας, αξιοπιστίας και αντικειμενικότητας του συστήματος, από τον μεγαλύτερο δυνατό αριθμό δικαστικών λειτουργών που επιτρέπει το Σύνταγμα. Με βάση όμως τις ρυθμίσεις του νομοσχεδίου, εφόσον προηγείται η κλήρωση των μελών του Δικαστικού Συμβουλίου, αναγκαστικά ο συνολικός αριθμός των δυναμένων να κληρωθούν για το Ειδικό Δικαστήριο δικαστικών λειτουργών μειούται κατά τον αριθμό των τακτικών και αναπληρωματικών μελών του Δικαστικού Συμβουλίου, αφού οι τελευταίοι δεν επιτρέπεται να είναι και μέλη του Ειδικού Δικαστηρίου. Η ίδια παρατήρηση θα μπορούσε να γίνει, βέβαια, και για τα μέλη της Εισαγγελίας. Οι σχετικές διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής (άρθρο 158) φαίνεται και αυτές να προβλέπουν, εμμέσως πλην σαφώς, ότι οι κληρώσεις γίνονται με την αντίστροφη σειρά από εκείνη που προβλέπει το εξεταζόμενο νομοσχέδιο.

VIII. Πρόβλημα φαίνεται να δημιουργείται και με το άρθρο 11 παρ. 3 Νσχ, κατά το οποίο το βούλευμα του Δικαστικού Συμβουλίου επιδίδεται στον Εισαγγελέα του Ειδικού Δικαστηρίου μέσα σε 10 ημέρες από την έκδοσή του. Όμως, σύμφωνα με τα άρθρα 8 και 12 Νσχ, δεν υπάρχει ακόμη Εισαγγελέας του Ειδικού Δικαστηρίου, αφού δεν έχει γίνει η κλήρωση του άρθρου 12 Νσχ. Εάν δε θεωρηθεί ότι η επίδοση θα γίνει μετά την εν λόγω κλήρωση, τότε το άρθρο 11 παρ. 3 Νσχ θέτει ειδική προθεσμία στη Βουλή για την κλήρωση (10 ημέρες από την έκδοση του βουλεύματος) η οποία, επειδή αφορά την εσωτερική λειτουργία της Βουλής, δεν θα μπορούσε να τεθεί παρά μόνον με τον Κανονισμό της.

IX. Ακόμη, φαίνεται να υπάρχει αντίφαση ανάμεσα στο άρθρο 8 παρ. 3 Νσχ, κατά το οποίο αμέσως μετά τη διενέργεια της κλήρωσης των μελών του Δικαστικού Συμβουλίου, ο Πρόεδρος της Βουλής αποστέλλει στον Πρόεδρο του Δικαστικού Συμβουλίου την απόφαση της Βουλής για τη δίωξη, και στο άρθρο 158 παρ. 4 ΚανΒ, κατά το οποίο η εν λόγω απόφαση αποστέλλεται στον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας ή στον Πρόεδρο του Αρείου Πάγου. Η ίδια αντίφαση φαίνεται να υπάρχει και ανάμεσα στα άρθρα 12 παρ. 2 εδ. ε' Νσχ και 158 παρ. 4 ΚανΒ.

X. Κατά το άρθρο 8 παρ. 2 Νσχ, τα μέλη του Δικαστικού Συμβουλίου κληρώνονται μεταξύ των μελών του Αρείου Πάγου, του Συμβουλίου της Επικρατείας και της Εισαγγελίας του Αρείου Πάγου που έχουν διορισθεί ή προαχθεί στον βαθμό που κατέχουν «πριν από την απόφαση για την άσκηση δίωξης». Το άρθρο 86 παρ. 4 του Συντάγματος αναφέρει όμως ότι η κλήρωση γίνεται μεταξύ των δικαστικών λειτουργών που έχουν διορισθεί ή προαχθεί «πριν από την υποβολή πρότασης για άσκηση δίωξης». Και ναι μεν το Σύστημα αναφέρεται ρητώς στα μέλη του Ειδικού Δικαστηρίου, για την ταυτότητα όμως του νομικού λόγου θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι το ίδιο ισχύει και για τα μέλη του Δικαστικού Συμβουλίου. Αυτό, άλλωστε, προκύπτει ερμηνευτικά και από το εδάφιο ε' της παρ. 4 του άρθρου 86 Συντ., κατά το οποίο «Τα μέλη του Δικαστικού Συμβουλίου δεν μπορεί να είναι και μέλη του Ειδικού Δικαστηρίου».

XI. Η διαδικασία ανάδειξης, με κλήρωση, των τακτικών και αναπληρωματικών μελών του Ειδικού Δικαστηρίου, του Δικαστικού Συμβουλίου και της Εισαγγελίας προβλέπεται από το άρθρο 86 παρ. 4 του Συντάγματος, τα άρθρα 8 παρ. 1 και 2 και 12 παρ. 1, 2 και 3 Νσχ και το άρθρο 158 παρ. 1 και 2 ΚανΒ. Αντίθετα, οι ρυθμίσεις του άρθρου 12 παρ. 4 Νσχ, που δεν υπάρχουν στο Σύ-

νταγμα, ταυτίζονται κατ'ουσίαν με εκείνες του άρθρου 158 παρ. 3 ΚανΒ. Και στην περίπτωση αυτή θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι τα ρυθμιζόμενα ζητήματα ανάγονται στην εσωτερική λειτουργία της Βουλής.

XII. Τα άρθρα 17 παρ. 4 και 19 παρ. 1 Νσχ εισάγουν ρυθμίσεις που δεν προβλέπονται ούτε από το Σύνταγμα ούτε από τον Κανονισμό της Βουλής, φαίνεται όμως να αφορούν ζητήματα εσωτερικής λειτουργίας της Βουλής.

Αθήνα, 11 Φεβρουαρίου 2003

Ο εισηγητής επιστημονικός συνεργάτης
Στέφανος Ι. Κουτσομπίνας
Επίκ. Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Θράκης

Ο προϊστάμενος του Τμήματος
Στέλιος Ν. Κουσούλης
Επίκ. Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Ο προϊστάμενος της Διεύθυνσης
Αντώνης Μ. Παντελής
Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

Για το Επιστημονικό Συμβούλιο
Ο Πρόεδρος
Καθηγητής Κώστας Μαυριάς