



Η μεταρρύθμιση του θεσμού του Γενικού Εισαγγελέα: Μια συστημική προσέγγιση

Καθ. Νικήτας Χατζημιχαήλ

Κείμενο Εργασίας

Νοέμβριος 2022
Αρ. 11

Copyright © 2022 | All Rights Reserved

ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΜΕΛΕΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Διεύθυνση: Ανδρέα Ζάκου, Γρ.301, 2404 Έγκωμη, Λευκωσία, Κύπρος,

Τηλέφωνο: +357 22 664470 ■ Email: info@ispd.org.cy ■ www.ispd.org.cy

Το Ινστιτούτο προάγει τον ελεύθερο και ανοιχτό δημόσιο διάλογο που εδράζεται στον ορθολογισμό και στην επιστημονική τεκμηρίωση. Οι απόψεις που εκφράζονται σε δημοσιεύσεις του Ινστιτούτου εκφράζουν αποκλειστικά τον/την συγγραφέα ή τους συγγραφείς και δεν αντανακλούν απαραίτητα τις απόψεις του Ινστιτούτου.



Ανώτερος Ερευνητικός
Εταίρος
(Senior Research Fellow)

Περί του συγγραφέα

Ο Δρ. Νικήτας Χατζημιχαήλ είναι Καθηγητής στο Τμήμα Νομικής του Πανεπιστημίου Κύπρου

Στοιχεία επικοινωνίας:

Email: nhatzimi@ucy.ac.cy

Η μεταρρύθμιση του θεσμού του Γενικού Εισαγγελέα:

Μια συστημική προσέγγιση

I. Εισαγωγή

Η συζήτηση για πιθανές μεταρρυθμίσεις του θεσμού του Γενικού Εισαγγελέα και της Νομικής Υπηρεσίας βρέθηκε πρόσφατα στο φως της δημοσιότητας, αποτελώντας αντικείμενο προτάσεων πολιτικών αλλά και νομικών φορέων. Είναι σαφής η επιθυμία για μεταρρύθμιση και η σημερινή ένταση της διαχρονικής αυτής επιθυμίας δεικνύει πραγματικές ανάγκες και υπαρκτά προβλήματα. Εδώ ακριβώς ελλοχεύει ο κίνδυνος η όποια μεταρρύθμιση να κινηθεί μεταξύ της Σκύλλας του κυνισμού και της απαθούς ανοχής και της Χάρυβδης της προχειρότητας. Συνήθως δεν δρούμε, όταν όμως δρούμε προτιμάμε αποσπασματικές λύσεις που φαίνονται ρηξικέλευθες από διορθωτικές κινήσεις που μπορεί μεν να βελτιώσουν την κατάσταση – ή έστω να ανοίξουν τον δρόμο για πιο προσεκτικές μεταρρυθμίσεις στην συνέχεια – αλλά δεν δείχνουν άμεσο αποτέλεσμα. Έτσι, ορισμένες προτάσεις έχουν διατυπωθεί και στο παρελθόν – για παράδειγμα η ιδέα του θεσμικού διαχωρισμού εισαγγελικής αρχής και νομικής εκπροσώπησης του κράτους κυκλοφορεί ευρέως μεταξύ κυπρίων νομικών και ποινικών επιστημόνων και είχε αναφερθεί και από κλιμάκια της GRECO σε επισκέψεις τους.¹ Άλλες πάλι προτάσεις έχουν αναφορές σε αλλοδαπές έννομες τάξεις με άμεση επιρροή επί της κυπριακής, αλλά χωρίς πλήρη εικόνα του περιβάλλοντος στο οποίο λειτουργούν οι αλλοδαποί θεσμοί και των προκλήσεων που αντιμετωπίζουν.

Στο παρόν κείμενο εργασίας αποτυπώνονται ορισμένες προκαταρκτικές σκέψεις ως βάση συζήτησης και προβληματισμού. Σκοπός του – όπως και της λεπτομερέστερης μελέτης που θα ακολουθήσει – είναι να ενθαρρύνει την σφαιρικότερη και νηφάλια προσέγγιση ενός θεσμού που αποτελεί στην πραγματικότητα ένα αυτόνομο θεσμικό σύστημα, με ρόλο καθοριστικό για την απονομή δικαιοσύνης, την εμπέδωση της χρηστής διοίκησης και του κράτους δικαίου αλλά και για την διασφάλιση θεσμικών ισοζυγίων και της μακροπρόθεσμης εμπιστοσύνης στο πολίτευμα.

Στο πρώτο μέρος επιχειρείται η περιγραφή του συγκεκριμένου της συζήτησης, όπως αυτό διαμορφώνεται από το συνταγματικό-θεσμικό πλαίσιο και την ιστορική πραγματικότητα ή

¹ Η πιο σημαντική σύσταση αφορά στην διασφάλιση της ανεξαρτησίας των εισαγγελικών λειτουργιών (“GRECO recommends that reform considerations concerning the Law Office of the Republic include means to strengthen the independence of the prosecutorial functions and the capacity of the individual law officers and prosecutors to conduct their duties in a more autonomous way, guided by the safeguards necessary under the rule of law”). Evaluation Report Cyprus, Fourth Evaluation Round (“Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors”), GrecoEval4Rep(2016)7, § 176 και rec. (xviii).

και παράδοση της Κυπριακής έννομης τάξης (υπό II). Οδηγούμαστε έτσι στην καταγραφή/επανεξέταση των ποικίλων εξουσιών που καλύπτει το σύστημα νομικής παράστασης της Κυπριακής Δημοκρατίας και προτείνεται μια νέα τυπολογία (υπό III). Μετά από μια σύντομη συγκριτική επισκόπηση (υπό IV), εξετάζονται προοπτικές μεταρρύθμισης σε τρεις άξονες. Πρώτον, την εσωτερική οργάνωση / αναδιοργάνωση του συστήματος νομικής παράστασης του κράτους. Δεύτερον, το πρόσωπο του ανεξαρτήτου αξιωματούχου ή αξιωματούχων στην κεφαλή του συστήματος. Τρίτον, τους πιθανούς μηχανισμούς ελέγχου κατά την άσκηση των εξουσιών και αρμοδιοτήτων.

Η επιχειρούμενη συζήτηση αφορά στο μέλλον και όχι σε υφιστάμενα πρόσωπα. Ορισμένες μεταρρυθμίσεις θα μπορούσαν να εφαρμοστούν άμεσα, ορισμένες πάλι καλό είναι να περιμένουν τον χρόνο τους. Οφείλουμε να καταφύγουμε για διδάγματα στην ιστορία, το συγκριτικό δίκαιο και την διαθέσιμη εμπειρία αλλά ο σχεδιασμός μας θα πρέπει να είναι στην βάση αρχών. Όσο λάθος είναι για έναν στρατηγό να περιμένει πως θα πολεμήσει στο μέλλον τον προηγούμενο πόλεμο, τόσο λάθος είναι να δοκιμάσουμε να «φωτογραφίσουμε» είτε τον Γενικό Εισαγγελέα που θέλουμε είτε τον Γενικό Εισαγγελέα που δεν θέλουμε.

II. Συνταγματικό και ιστορικό πλαίσιο

Οι σχετικές με την θέση του Γενικού Εισαγγελέα πρόνοιες του Συντάγματος αποτύπωσαν την τότε κατάσταση και κατοχύρωσαν την ήδη πολύ ισχυρή θέση που κατείχε ο Γενικός Εισαγγελέας κατά την βρετανική αποικιοκρατία. Η θέση αυτή κατέστη ισχυρότερη κατά τις πρώτες δεκαετίες της ανεξαρτησίας, λόγω των αναγκών της Δημοκρατίας, της πολιτικής αδράνειας αλλά και των ισχυρών προσωπικοτήτων που ανέλαβαν το αξίωμα και οι οποίες συχνά διέθεταν και ιδιαίτερα ισχυρό συμβολικό και κοινωνικό κεφάλαιο.

Το Σύνταγμα κατοχυρώνει τον Γενικό Εισαγγελέα ως πρώτο τη τάξει ανεξάρτητο αξιωματούχο και προϊστάμενο της Νομικής Υπηρεσίας η οποία και αποτελεί «ανεξάρτητο[ν] υπηρεσία μη υπαγομένη εις οιονδήποτε υπουργείον».² Ο Γενικός Εισαγγελέας είναι «ο νομικός σύμβουλος της Δημοκρατίας, του Προέδρου της Δημοκρατίας, του Αντιπροέδρου της Δημοκρατίας, του Υπουργικού Συμβουλίου και των υπουργών, ασκεί δε πάσαν ετέραν εξουσίαν και εκτελεί πάσαν ετέραν υπηρεσίαν ή καθήκον καθοριζόμενον ή ανατιθέμενον εις αυτόν διά του Συντάγματος ή διά νόμου».³ Έχει επίσης «εξουσίαν κατά την κρίσιν αυτού προς το δημόσιον συμφέρον να κινεί, διεξάγει, επιλαμβάνηται και συνεχίζει ή διακόπτει οιαδήποτε διαδικασίαν ή διατάσσει δίωξιν καθ' οιουδήποτε προσώπου εν τη Δημοκρατία

² Άρθρο 112 β'.

³ Άρθρο 113 α'.

δι' οιονδήποτε αδίκημα», εξουσία την οποία ασκεί «είτε αυτοπροσώπως είτε δι' υπαλλήλων υπαγομένων εις αυτόν ενεργούντων υπό και συμφώνως προς τας οδηγίας αυτού».⁴

Το Σύνταγμα του 1960 περιείχε ενδιαφέρουσες καινοτομίες ως προς την οργάνωση του συστήματος απονομής δικαιοσύνης – κυρίως όσον αφορά την εξισορρόπηση δύο δικαιοδοτικών συστημάτων – οι οποίες εγκαταλείφθηκαν μερικώς υπό το κράτος – ή δίκην αφορμής – της αποχώρησης των Τουρκοκυπρίων από τις κρατικές δομές. Ωστόσο οι σχετικές με την θέση του Γενικού Εισαγγελέα πρόνοιες αποτύπωναν απλώς την υφιστάμενη κατάσταση και κατοχύρωσαν την ήδη πολύ ισχυρή θέση που κατείχε ο Γενικός Εισαγγελέας κατά την βρετανική αποικιοκρατία. Είτε μιλάμε για Queen's ή King's Advocate (μέχρι να κηρυχθεί επισήμως η Κύπρος βρετανική αποικία το 1925) είτε για Attorney General, επρόκειτο για έναν πολύ ισχυρό αποικιακό αξιωματούχο, κατά τεκμήριο πιο καταρτισμένο ως προς τις λεπτομέρειες της διακυβέρνησης από τον εκάστοτε Κυβερνήτη, του οποίου η εξουσία αρχικώς εκτεινόταν και επί των δικαστηρίων. Η βρετανική απόπειρα στην ύστερη περίοδο αποικιοκρατίας για δημιουργία ελεγχόμενων δομών με συμμετοχή κυπρίων οδήγησε στον πρώτο Κύπριο Γενικό Εισαγγελέα (Στέλιος Παυλίδης) το 1944, για να ακολουθήσει ο Κρίτων Τορναρίτης το 1952.⁵

Η κραταιά θέση του Γενικού Εισαγγελέα παρέμεινε αμετάβλητη – ή μάλλον ενισχύθηκε περαιτέρω – τις πρώτες δεκαετίες της ανεξαρτησίας, λόγω των αναγκών της Δημοκρατίας, της πολιτικής αδράνειας αλλά και των ισχυρών προσωπικοτήτων που ανέλαβαν το αξίωμα και οι οποίες συχνά διέθεταν και ιδιαίτερα ισχυρό συμβολικό και κοινωνικό κεφάλαιο. Ο ίδιος ο Κρίτων Τορναρίτης παρέμεινε στην θέση του Γενικού Εισαγγελέα μέχρι το 1982. Οι πλείστοι διάδοχοι του Τορναρίτη προήλθαν από δικηγορικές οικογένειες της αποικιοκρατίας (Στέλα Σουλιώτη, Μιχαλάκης Τριανταφυλλίδης, Κώστας Κληρίδης) ή και από το Ανώτατο Δικαστήριο (Μιχαλάκης Τριανταφυλλίδης, Σόλων Νικήτας, Κώστας Κληρίδης). Μόνο ένας (Πέτρος Κληρίδης) προήλθε από την Νομική Υπηρεσία. Πριν τον διορισμό του σημερινού Γενικού Εισαγγελέα, μόνο ένας (Αλέκος Μαρκίδης) είχε μακρά θητεία ως μαχόμενος δικηγόρος. Ο ίδιος υπήρξε και ο μόνος Γενικός Εισαγγελέας με προγενέστερη κοινοβουλευτική θητεία (και σημαντικό κομματικό αξίωμα), και μάλιστα μέχρι αμέσως πριν τον διορισμό του. Αντίθετα, οι δύο Γενικοί Εισαγγελείς που είχαν διατελέσει υπουργοί δικαιοσύνης (Στέλα Σουλιώτη, Γιώργος Σαββίδης) δεν είχαν στιγματιστεί κομματικά ή εκλεγεί σε αιρετό αξίωμα πριν τον διορισμό τους στο υπουργικό αξίωμα.

Μια ακόμη παράμετρος: ενώ κατά την αποικιακή περίοδο ο μέσος όρος θητείας του Γενικού Εισαγγελέα ήταν γύρω στα 3 με 4 χρόνια, επί Κυπριακής Δημοκρατίας ο μέσος όρος θητείας

⁴ Άρθρο 113 β'.

⁵ Κατά την διάρκεια του Αγώνα της ΕΟΚΑ, ο Τορναρίτης απεστάλη στο Λονδίνο για την κωδικοποίηση της αποικιακής νομοθεσίας, αναπληρούμενος από βρετανό αξιωματούχο.

διπλασιάστηκε ή τριπλασιάστηκε, με τους πλείστους Γενικούς Εισαγγελείς να υπηρετούν για 7-8 έτη.⁶

III. Εξουσίες και η άσκησή τους

Η όποια σκέψη για μεταρρύθμιση θα πρέπει πρώτον να κατανοήσει τον κεντρικό ρόλο του Γενικού Εισαγγελέα, ο οποίος λειτουργεί σε δύο επίπεδα. Το πρώτο επίπεδο αφορά στον προϊστάμενο της Νομικής Υπηρεσίας. Το δεύτερο επίπεδο αφορά στον πολιτικό και συμβολικό ρόλο του Γενικού Εισαγγελέα. Το πρώτο επίπεδο δηλαδή αφορά στην κατά κυριολεξία άσκηση εξουσίας ενώ το δεύτερο αφορά σε εξουσία «ήπια» υπό την έννοια πως τείνει να στερείται τυπικής αποτύπωσης, αλλά είναι συχνά εξίσου σημαντική για την λειτουργία των θεσμών αλλά και για αντιληφθούμε πώς τους βλέπουν οι ίδιοι οι φορείς και οι υπόλοιποι.

A. Hard power

Το πρώτο επίπεδο είναι και το πιο σημαντικό. Αφενός μεν όσον αφορά τις διευρυμένες αρμοδιότητες αφετέρου δε όσον αφορά τον τρόπο άσκησης αυτών. Διακρίνουμε τέσσερις διαφορετικές λειτουργίες της Νομικής Υπηρεσίας.

Η πρώτη είναι ως κατηγορούσα («εισαγγελική») αρχή στις ποινικές διαδικασίες, δεδομένου ότι η κυπριακή ποινική δικονομία ακολουθεί την αγγλική παράδοση της αντιπαραθετικής δίκης.

Η δεύτερη αφορά στην νομική εκπροσώπηση του κυπριακού δημοσίου. Η εκπροσώπηση αυτή είναι τόσο δικαστική όσο και εξωδικαστική, με την παροχή νομικής συμβουλής σε κάθε στάδιο δράσης της διοίκησης. Ο ρόλος αυτός της Νομικής Υπηρεσίας εκτεινόταν και στους ημικρατικούς οργανισμούς, όπου όμως έχει αντικατασταθεί από δικηγορικά γραφεία.

Η τρίτη αφορά το νομοπαρασκευαστικό έργο, όπου η Νομική Υπηρεσία παραδοσιακώς είχε ισχυρότατο ρόλο. Ο ρόλος αυτός ενισχύθηκε με την ένταξη της Κύπρου στην Ευρωπαϊκή Ένωση και το φορτίο που συνεπάγεται.

Η τέταρτη αφορά την διεθνή εκπροσώπηση της Κυπριακής Δημοκρατίας. Πρώτον, σε διαδικασίες ενώπιον διεθνών δικαστηρίων και διαιτητικών οργάνων. Δεύτερον, στις διαβουλεύσεις που αφορούν στην θέσπιση της πλείστης ενωσιακής νομοθεσίας και διεθνών συμβάσεων. Τρίτον, ως εσωτερικός νομικός σύμβουλος του Υπουργείου Εξωτερικών.

⁶ Στην πραγματικότητα, ο διπλασιασμός αυτός της μέσης θητείας ξεκινά με τον πρώτο κύπριο Γενικό Εισαγγελέα, Στέλιο Παυλίδη (1944-1952).

B. Soft power

Ο «πολιτικός» ή συμβολικός ρόλος του Γενικού Εισαγγελέα είναι σημαντικός αλλά δύσκολο να οριοθετηθεί. Ο Γενικός Εισαγγελέας δεν είναι απλώς ο πρώτος δικηγόρος του κράτους αλλά και ο πρώτος δικηγόρος της Κύπρου. Προεδρεύει μιας σειράς οργάνων που ρυθμίζουν το νομικό επάγγελμα (Πειθαρχικό Συμβούλιο Δικηγόρων, Ταμείο Συντάξεων Δικηγόρων). Συμμετέχει *ex officio* σε μια σειρά από επιτροπές για την επιλογή υποψηφίων και στην στελέχωση θέσεων, συμπεριλαμβανομένων και της προεπιλογής/εισήγησης προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας των υποψήφιων δικαστών που προτείνει στα Ευρωπαϊκά δικαστήρια και άλλα σώματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Συμβουλίου της Ευρώπης. Υπό το κράτος του περί Απονομής Δικαιοσύνης (Ποικίλοι Διατάξεις) Νόμου του 1964 αποτελούσε μέλος του Ανωτάτου Δικαστικού Συμβουλίου. Μετά τις τροποποιήσεις του 2022, ο Γενικός Εισαγγελέας αποτελεί μέλος άνευ δικαιώματος ψήφου στο Γνωμοδοτικό Συμβούλιο που εισηγείται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας υποψήφιους προς διορισμό στα Ανώτατα Δικαστήρια. Τέλος, μολονότι δεν είναι αναγκαία η αυτοπρόσωπη παράσταση του Γενικού Εισαγγελέα σε υποθέσεις, οι πλείστοι Γενικοί Εισαγγελείς επέλεξαν την παρίστανται στις πιο σημαντικές υποθέσεις, συνταγματικής αλλά και ποινικής διαδικασίας. Αυτό αποτελεί πηγή κύρους, για το πρόσωπο του Γενικού Εισαγγελέα και την υπηρεσία της οποίας προΐσταται. Δεν έχουν ωστόσο λείψει περιπτώσεις έντασης, σε περίπτωση που ο Γενικός Εισαγγελέας έχει παράπονα από την διεξαγωγή ή την έκβαση δίκης σε φορτισμένο περιβάλλον.

Η ήπια δύναμη του Γενικού Εισαγγελέα και της Νομικής Υπηρεσίας αντανακλά και στον αριθμό ανεξαρτήτων αξιωματούχων της Δημοκρατίας οι οποίοι και προέρχονται από την Νομική Υπηρεσία. Ομοίως, ιδίως μέχρι πρότινος, για τον διορισμό στο δικαστικό αξίωμα.

IV. Συγκριτική επισκόπηση

Η συγκριτική επισκόπηση μπορεί να συντελέσει στην καλύτερη κατανόηση του τρόπου λειτουργίας του συστήματος νομικής εκπροσώπησης του κράτους, με ιδιαίτερη αναφορά στην Κύπρο. Ιδιαίτερη σημασία για σκοπούς σύγκρισης έχει το Ηνωμένο Βασίλειο,⁷ από όπου και προέρχεται το κυπριακό μόρφωμα· οι Ηνωμένες Πολιτείες, σε επίπεδο τόσο ομοσπονδιακό όσο και ομόσπονδο, λόγω της δημοσιότητας που παρέχεται στην βορειοαμερικανική περίπτωση αλλά και του εργαστηρίου που παρέχει η πολλαπλότητα ομογενών εννόμων τάξεων και προσεγγίσεων· το Ισραήλ, λόγω μεγέθους αλλά και επειδή αποτελεί το πλησιέστερο μοντέλο όσον αφορά τον διευρυμένο ρόλο του Γενικού Εισαγγελέα και της υπηρεσίας της οποίας αυτός προΐσταται αλλά και των κοινών αποικιακών καταβολών του μοντέλου· και η Ελλάδα, που, πέραν της εθνικής και

⁷ Στην πραγματικότητα, μιλάμε κυρίως για Αγγλία και Ουαλία, με την Σκωτία και την Βόρειο Ιρλανδία να αποτελούν διακριτές αλλά συγγενείς περιπτώσεις.

πολιτισμικής κοινότητας και της κοινωνικοοικονομικής αλληλεπίδρασης, ακολουθεί μεν άλλη νομική παράδοση αλλά παρέχει επίσης χρήσιμα διδάγματα και την εμπειρία σε ένα περιβάλλον με πολλά κοινά χαρακτηριστικά όσον αφορά την κοινωνία και τον ρόλο της δημόσιας διοίκησης εντός αυτής.

Ίσως η ουσιαστικότερη διαφορά της Κύπρου με Μεγ. Βρετανία και ΗΠΑ είναι πως ο δικός μας Γενικός Εισαγγελέας δεν υπόκειται σε έλεγχο ούτε κατά την επιλογή του ούτε κατά την άσκηση των - ευρύτατων - καθηκόντων του.

A. Καθεστώς του Γενικού Εισαγγελέα

Συνήθως οι αναφορές στο Ηνωμένο Βασίλειο αφορούν στο ότι ο Attorney General διορίζεται από τον εκάστοτε πρωθυπουργό και έχει ουσιαστικά καθεστώς υπουργού, όπως και ο υφιστάμενός του (Solicitor General). Παρόμοιες αναφορές γίνονται και για τις Ηνωμένες Πολιτείες· ενώ ωστόσο στο βρετανικό μοντέλο υπάρχει διαφοροποίηση μεταξύ Υπουργού Δικαιοσύνης και Γενικού Εισαγγελέα, στις Ηνωμένες Πολιτείες, τόσο σε επίπεδο ομοσπονδιακό όσο και σε εκάστη πολιτεία, δεν υπάρχει αυτή η διάκριση. Σκοπός των αναφορών που γίνονται στην κυπριακή συζήτηση είναι είτε για προταθεί η ιδέα ενός Γενικού Εισαγγελέα η επιλογή και θητεία του οποίου να συμβαδίζει με την εκάστοτε κυβέρνηση είτε για να καταδειχθεί η διαφορά της Κύπρου από το «Αγγλοσαξονικό σύστημα» όπου «ο Γενικός Εισαγγελέας είναι μέλος της κυβέρνησης» ενώ στην Κύπρο είναι ανεξάρτητος αξιωματούχος του κράτους.⁸

Στην πραγματικότητα, η ουσιαστικότερη διαφορά της Κύπρου με Ηνωμένο Βασίλειο και Ηνωμένες Πολιτείες είναι πως ο δικός

μας Γενικός Εισαγγελέας δεν υπόκειται σε έλεγχο ούτε κατά την επιλογή του ούτε κατά την άσκηση των – ευρύτατων – καθηκόντων του.

Η Μεγάλη Βρετανία είναι κοινοβουλευτική δημοκρατία: Attorney General και Solicitor General αποτελούν μέλη του Κοινοβουλίου (σήμερα συνήθως της Βουλής των Κοινοτήτων αλλά, αν εξετάσουμε την ιστορία του θεσμού, όχι σπάνια προήλθαν από την Βουλή των Λόρδων). Όπως και η υπόλοιπη κυβέρνηση, υπόκεινται στην αρχή της δεδηλωμένης κοινοβουλευτικής εμπιστοσύνης. Ο τρόπος λειτουργίας και η αξιολόγηση του βρετανικού συστήματος απαιτεί ξεχωριστή συζήτηση, που να καλύπτει και το σημερινό θεσμικό πλαίσιο, και την σύγχρονη εφαρμογή του, και το μεταβαλλόμενο πολιτικό περιβάλλον αλλά και την ιστορική του εξέλιξη. Προσωπικώς είμαι σκεπτικός στο κατά πόσο μπορεί να λειτουργήσει στην Κύπρο. Στην ίδια την Μεγάλη Βρετανία τα τελευταία χρόνια δεν έχει

⁸ Πρόκειται για παρατήρηση του Αλέκου Μαρκίδη στις διαλέξεις του για το κυπριακό συνταγματικό δίκαιο προς τους ασκούμενους δικηγόρους.

διατηρηθεί αλώβητος ο θεσμός. Εκεί όμως έχουμε να κάνουμε με μια μακρά παράδοση, καθιερωμένες συνθήκες και ποικίλα θεσμικά αντίβαρα που είναι σε εμάς ξένα. Σε κάθε περίπτωση, δεν θα μπορούσε να λειτουργήσει σε ένα προεδρικό σύστημα, στο οποίο η κυβέρνηση δεν στηρίζεται στην αρχή της δεδηλωμένης κοινοβουλευτικής εμπιστοσύνης.

Στις Ηνωμένες Πολιτείες, προεδρική δημοκρατία, ο Γενικός Εισαγγελέας της ομοσπονδίας αποτελεί μέλος του υπουργικού συμβουλίου, ο οποίος διορίζεται και παύεται από τον Πρόεδρο των ΗΠΑ. Απαιτείται έγκριση από την Γερουσία, ενώ μετά τον διορισμό του την μόνη άλλη δυνατότητα απομάκρυνσης του Γενικού Εισαγγελέα από την θέση – πέραν από την παύση του από τον Πρόεδρο – παρέχει η διαδικασία impeachment, με την Βουλή των Αντιπροσώπων να εκκινεί την διαδικασία και την Γερουσία να ασκεί οιοδήποτε δικαστικά καθήκοντα. Παρόμοιο σύστημα ισχύει και σε πολλές από τις ομόσπονδες πολιτείες, όπου ο Γενικός Εισαγγελέας διορίζεται από τον κυβερνήτη και εγκρίνεται από νομοθετικό σώμα.

Το σύστημα αυτό, ιδίως στο ομοσπονδιακό επίπεδο, συμπληρώνεται με ένα σύνθετο πλέγμα κανόνων για την διασφάλιση από τυχόν συγκρούσεις συμφερόντων: έτσι, για παράδειγμα, μόλις ο Donald Trump ανακοίνωσε την πρόθεσή του να διεκδικήσει το χρίσμα του υποψηφίου για τις προεδρικές εκλογές του 2024, ο Ομοσπονδιακός Γενικός Εισαγγελέας αισθάνθηκε την ανάγκη να αναθέσει τις εκκρεμούσες ανακρίσεις εναντίον του σε ανεξάρτητο ερευνώντα λειτουργό (special counsel), για τον μόνο λόγο ότι ως political appointee μπορεί να θεωρηθεί πως έχει συμφέρον στην συνέχιση της θητείας του νυν προέδρου που τον διόρισε, χωρίς να ληφθεί υπόψη ούτε η προσωπική αμεροληψία και έλλειψη κομματικής ταυτότητας του νυν Γενικού Εισαγγελέα, ούτε το γεγονός πως ελάχιστοι πιστεύουν πως επιθυμεί ή έστω θα αποδεχόταν να συνεχίσει στην κυβέρνηση και μετά το 2024. Το ισχυρότερο εργαλείο αυτού του συστήματος θεσμικής εξισορρόπησης, ωστόσο, αποτελεί η σχετική απομάκρυνση (insulation) του Γενικού Εισαγγελέα από τις πλείστες νομικές υποθέσεις διαχειρίζεται το Υπουργείο Δικαιοσύνης.

Αρκετές πολιτείες ακολουθούν το σύστημα χωριστής εκλογής πολλών εκτελεστικών αξιωματούχων, και σε αυτές τις Πολιτείες ο Γενικός Εισαγγελέας εκλέγεται, χωριστά από τον Κυβερνήτη, για πλήρη θητεία. Σήμερα, αυτή η χωριστή εκλογή επιτρέπει αρκετές φορές μια ευπρόσδεκτη θεσμική εξισορρόπηση. Περισσότερες ίσως είναι οι φορές πολιτικής έντασης, ακόμη και όταν Κυβερνήτης και Γενικός Εισαγγελέας ανήκουν στο ίδιο κόμμα. Επειδή στις άμεσες εκλογές τα νομικά προσόντα δεν είναι πάντοτε το σημαντικότερο κριτήριο του μέσου ψηφοφόρου, πρόσφατο φαινόμενο είναι ο διορισμός πολιτειακού Solicitor General υπό τον Γενικό Εισαγγελέα ο οποίος και να χειρίζεται την νομική εκπροσώπηση της Πολιτείας.

B. Θεσμική οργάνωση

Η βρετανική περίπτωση παρουσιάζει ίσως μεγαλύτερο ενδιαφέρον όσον αφορά την θεσμική οργάνωση και εσωτερική διαφοροποίηση του συστήματος νομικής εκπροσώπησης της κυβέρνησης.

Ο Γενικός Εισαγγελέας (Attorney-General for England and Wales) προΐσταται της κρατικής νομικής γραφειοκρατίας. Στα καθήκοντά του τον επικουρεί ή και αναπληρώνει ο Solicitor General, ο οποίος και συχνά τον διαδέχεται. Ο Γενικός Εισαγγελέας έχει στην άμεση διάθεσή του μια σχετικά μικρή υπηρεσία, ενώ τα πιο σημαντικά τμήματα του βασιλείου του είναι αυτονομημένα. Διατηρεί δηλαδή ο Γενικός Εισαγγελέας άμεση γνωμοδοτική αρμοδιότητα για λογαριασμό της κυβέρνησης αλλά και την εποπτεία όλης της κρατικής νομικής γραφειοκρατίας, γεγονός που αποτρέπει την πλήρη αυτονόμηση των υποκειμένων υπηρεσιών.

Οι ποινικές διαδικασίες υπάγονται στο Crown Prosecution Service, του οποίου προΐσταται ο Director of Public Prosecutions. Η νομική εκπροσώπηση του κράτους αποτελεί αρμοδιότητα του Government Legal Department ή Office (πάλαι ποτέ Treasury Solicitor's Department), με προϊστάμενο τον Treasury Solicitor. Αλλά οι υπηρεσίες υπό την εποπτεία του Attorney General περιλαμβάνουν το His Majesty's Crown Prosecution Service Inspectorate, που ελέγχει την άσκηση της εισαγγελικής λειτουργίας, όπως και άλλες υπηρεσίες ειδικές για υποθέσεις στρατιωτικού ποινικού δικαίου (Service Prosecuting Authority) και οικονομικά εγκλήματα (Serious Fraud Office).

Στην Ελλάδα, η μεν ποινική δικαιοσύνη λειτουργεί με βάση το εξεταστικό/ανακριτικό μοντέλο και είναι εκ των πραγμάτων απόλυτα διαχωρισμένη. Αλλά όσον αφορά τις άλλες λειτουργίες μια σύντομη αναφορά έχει το ενδιαφέρον της. Με την νομική εκπροσώπηση του κράτους είναι επιφορτισμένο το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, δηλαδή η Νομική Υπηρεσία της Ελληνικής Δημοκρατίας κατά κυριολεξία. Κλιμάκια του Νομικού Συμβουλίου στελεχώνουν κάθε κεντρική υπηρεσία. Στην κεφαλή της νομικής υπηρεσίας βρίσκεται το κατά κυριολεξία Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, ένα συλλογικό όργανο των ανωτάτων στελεχών της νομικής υπηρεσίας με τελική κρίση και γνωμοδοτική αρμοδιότητα.

Την ίδια ώρα, η κυβέρνηση διαθέτει έναν δικό της μηχανισμό μετακλητών: τόσο ο νομικός σύμβουλος του πρωθυπουργού όσο και ο γραμματέας του υπουργικού συμβουλίου τείνουν να είναι καθηγητές νομικής. Η δε Βουλή των Ελλήνων επικουρείται από ένα πλουραλιστικό Επιστημονικό Συμβούλιο πανεπιστημιακών υψηλού κύρους. Ομοίως το Υπουργείο Εξωτερικών διαθέτει, επιπροσθέτως της αντίστοιχης υποστήριξης από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, δική του Ειδική Νομική Υπηρεσία για εξειδικευμένα θέματα.

Γ. Έλεγχος άσκησης αρμοδιότητας

Ο τρόπος με τον οποίο ασκούνται οι αρμοδιότητες, και οι μηχανισμοί ελέγχου της άσκησης αυτών, είναι συχνά πιο σημαντικό ζήτημα, και έχει μεγαλύτερη επίδραση στο αποτέλεσμα, από το ποιος τις ασκεί.

Για σκοπούς του παρόντος άρθρου, θα περιοριστώ σε μερικά ενδεικτικά παραδείγματα, τα οποία και θα εξεταστούν πιο αναλυτικά στην πλήρη μελέτη.

Εσωτερικός έλεγχος: Στο Ηνωμένο Βασίλειο, ο Γενικός Εισαγγελέας διατηρεί μεν την υψηλή εποπτεία της Crown Prosecution Service αλλά και της His Majesty's Crown Prosecution Service Inspectorate, και μιας χωριστής υπηρεσίας ελέγχου της πρώτης (επίσης του Serious Fraud Office). Η προσωπική ένωση των δύο υπηρεσιών υπό τον Attorney General (και τον Solicitor General) επιτρέπει έναν συνολικό έλεγχο της λειτουργίας του συστήματος ποινικής δικαιοσύνης αλλά και μειωμένες αλληλεξαρτήσεις.

Δικαστικός έλεγχος: Στο Ισραήλ, ο Γενικός Εισαγγελέας του οποίου θυμίζει τον δικό μας ως προς το εύρος αρμοδιοτήτων (αλλά και τον πολιτικό τρόπο διορισμού του), διατηρεί το πλήρες δικαίωμα να παύσει μια ποινική δίωξη, αλλά η κρίση του αυτή υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο σε συγκεκριμένες περιπτώσεις.

Δημόσιος έλεγχος: στην Ελλάδα, η δημοσιότητα και αιτιολόγηση των αποφάσεων του κατά κυριολεξία Νομικού Συμβουλίου του Κράτους αποτελεί σημαντικό εργαλείο ελέγχου και ασφάλειας δικαίου.

V. Προοπτικές πιθανής μεταρρύθμισης

Η μεταρρύθμιση της θεσμικής οργάνωσης και τρόπου λειτουργίας του συστήματος νομικής εκπροσώπησης του κράτους είναι επιβεβλημένη. Εξίσου όμως επιβεβλημένη είναι και η περίσκεψη όσον αφορά τον χρόνο, τρόπο και την μορφή που θα λάβει.

Η μεταρρυθμιστική προσπάθεια θα πρέπει να λάβει υπόψη την καθημερινή πρακτική αλλά να αφουγκραστεί όλες τις ενδιαφερόμενες ομάδες (στελέχη της Νομικής Υπηρεσίας σε κάθε επίπεδο· στελέχη της δημόσιας διοίκησης και του ευρύτερου δημοσίου τομέα, που αποτελούν και τον «πελάτη» της Νομικής Υπηρεσίας· ποινικοί υπερασπιστές και ευρύτερα το δικηγορικό σώμα· σώματα ασφαλείας· δημόσιοι κατήγοροι· πολίτες και διοικούμενοι).

Ο τρόπος με τον οποίο ασκούνται οι αρμοδιότητες, και οι μηχανισμοί ελέγχου της άσκησης αυτών, είναι συχνά πιο σημαντικό ζήτημα, και έχει μεγαλύτερη επίδραση στο αποτέλεσμα, από το ποιος τις ασκεί.

Η μεταρρύθμιση δεν μπορεί να περιοριστεί στον θεσμικό ρόλο του Γενικού Εισαγγελέα ή και του Βοηθού Γενικού Εισαγγελέα. Ούτε και είναι επαρκής, για παράδειγμα, η διάσπαση απλώς της Νομικής Υπηρεσίας, με τον Βοηθό Γενικό Εισαγγελέα να συνεχίζει να προϊσταται του ποινικού τμήματος και τον Γενικό Εισαγγελέα να συνεχίζει με το υπόλοιπο βασίλειο, χωρίς αλλαγή του τρόπου λειτουργίας εντός του κάθε μηχανισμού.

Σημαντικότερο ζητούμενο είναι να οραματιστούμε και να επιχειρήσουμε την αλλαγή νοοτροπίας, χωρίς να απαρνηθούμε τα στοιχεία εκείνα – επαγγελματισμός, προσωπικό φιλότιμο και πρωτοβουλία, διακλαδική συναντίληψη – που επιτρέπουν στο σύστημα να λειτουργεί αρκετά καλά στην βάση του.

Οι σκέψεις που ακολουθούν επικεντρώνονται σε τρεις άξονες. Πρώτον, την εσωτερική οργάνωση / αναδιοργάνωση του συστήματος νομικής παράστασης του κράτους. Δεύτερον, το πρόσωπο του ανεξαρτήτου αξιωματούχου ή αξιωματούχων στην κεφαλή του συστήματος. Τρίτον, τους πιθανούς μηχανισμούς ελέγχου κατά την άσκηση των εξουσιών και αρμοδιοτήτων.

A. Ως προς την αναγκαιότητα (ή μη) συνταγματικής τροποποίησης

Σήμερα στην Κύπρο έχουμε μεταβεί από το ένα άκρο όσον αφορά την δυνατότητα να αγγίξουμε το κείμενο του Συντάγματος του 1960 στο άλλο άκρο, όπου αλλαγές γίνονται απλά για να αφήσουμε το σημάδι μας ή επειδή κάποιος ισχυρίστηκε πως η παρούσα συνταγματική πρόνοια δεν επιτρέπει την επιδιωκόμενη μεταρρύθμιση. Η λεγόμενη ιερότητα (sanctity) του Συντάγματος αφορά στο κείμενο ως σύνολο και όχι σε κάθε μεμονωμένη διάταξη, ωστόσο οι συχνές και σπασμωδικές τροποποιήσεις την υπονομεύουν. Από την άλλη πλευρά, θα πρέπει να αναγνωρίσουμε πως συχνά η ένσταση αντισυνταγματικότητας προβάλλεται ακόμη και σε περιπτώσεις μινιμαλιστικών μεταρρυθμίσεων. Δεν μπορεί δηλαδή να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να θεωρηθούν αντισυνταγματικές απλές μεταρρυθμίσεις που χαίρουν ευρείας συναίνεσης, με αποτέλεσμα να καθίσταται μονόδρομος συνταγματική τροποποίηση.⁹ Αυτό όμως που είναι το ζητούμενο είναι να οραματιστούμε πρώτα πώς θέλουμε να διαμορφωθεί μακροπρόθεσμα και εντός του πλαισίου που θέτει το πολίτευμα το σύστημα νομικής εκπροσώπησης του κράτους και εν συνεχεία να εξετάσουμε την όποια ανάγκη συνταγματικής διόρθωσης και όχι να ξεκινήσουμε με όραμα την συνταγματική αλλαγή και ως παρεπόμενο την καλύτερη διακυβέρνηση και την αλλαγή στην καθημερινότητα του πολίτη και της διοίκησης.

⁹ Ο «ελέφαντας στο δωμάτιο» είναι η τάση του Ανωτάτου Δικαστηρίου να κρίνει αντισυνταγματική οποιαδήποτε νομοθετική πρόνοια ή εγκύκλιο παρεμβαίνει στο σύστημα απονομής δικαιοσύνης. Η διαπίστωση αυτή καθίσταται σημαντικότερη με δεδομένη την στενή σχέση μεταξύ δικαστικής εξουσίας και συστήματος νομικής παράστασης.

Αντί για την de jure διάσπαση της Νομικής Υπηρεσίας ή τον συνταγματικό επανακαθορισμό του ρόλου του Γενικού και Βοηθού Γενικού Εισαγγελέα, προτείνεται ένα πιο σύνθετο μοντέλο που υιοθετεί στοιχεία από την βρετανική εμπειρία, με στόχο την αμεσότερη και αποτελεσματικότερη διακυβέρνηση.

Συνταγματική τροποποίηση θα ήταν λοιπόν μονόδρομος αν αποφαιζόταν η δημιουργία δύο χωριστών σωμάτων με δύο χωριστούς ισχυρούς επικεφαλής – μια πλήρης διάσπαση της Νομικής Υπηρεσίας και η δημιουργία δύο Γενικών Εισαγγελέων, ο ένας με άλλο όνομα.¹⁰ Ομοίως αν αποφαιζόταν η θέσπιση συγκεκριμένης θητείας του Γενικού Εισαγγελέα ή και του Βοηθού Γενικού Εισαγγελέα. Πολλώ δε μάλλον αν γινόταν απόπειρα να καταστεί, άμεσα ή έμμεσα, ο Γενικός Εισαγγελέας εκτελεστικός αξιωματούχος της Δημοκρατίας αντί για ανεξάρτητος αξιωματούχος.

Αντίθετα, οι ισχύουσες συνταγματικές πρόνοιες θα μπορούσαν να παράσχουν συνταγματικό θεμέλιο για την εσωτερική αναδιοργάνωση της Νομικής Υπηρεσίας. Ακόμη και αν υπήρχε απόφαση για διαχωρισμό της εισαγγελικής αρχής από την νομική υποστήριξη της κυβέρνησης, αυτή η επιλογή θα μπορούσε να οργανωθεί θεσμικά με τρόπο σύμφωνο με τις υφιστάμενες πρόνοιες, στον βαθμό που δεν επηρεάζεται η θέση του Γενικού και ιδίως του Βοηθού Γενικού Εισαγγελέα.

B. Εσωτερική θεσμική αναδιοργάνωση του συστήματος νομικής εκπροσώπησης του Κράτους

Θεωρώ πως, αντί για de jure διάσπαση της Νομικής Υπηρεσίας ή τον συνταγματικό επανακαθορισμό του ρόλου του Γενικού και Βοηθού Γενικού Εισαγγελέα, θα έπρεπε να εξεταστεί ένα πιο σύνθετο μοντέλο που να οδηγεί σε αμεσότερη και αποτελεσματικότερη διακυβέρνηση.

1. Θεσμική διασύνδεση με τα μεμονωμένα Υπουργεία

Όπως αναφέραμε, και σε αντιδιαστολή με την Κύπρο, τόσο στο Ηνωμένο Βασίλειο όσο και στην Ελλάδα, σε κάθε υπουργείο υπάρχει οργανωμένο Γραφείο νομικού συμβούλου ή ομάδα, η οποία και είναι αποσπασμένη από την κεντρική νομική υπηρεσία του κράτους. Δεν

¹⁰ Δεν μπαίνω στην συζήτηση του κατά πόσο μια τέτοια τροποποίηση θα έθιγε ή όχι τον πυρήνα του Συντάγματος του 1960 ή τον ρόλο του δικαίου της ανάγκης <παραπομπές στην πρόσφατη συζήτηση και κύρια βιβλιογραφία>

μιλάμε δηλαδή για νομική υποστήριξη του Υπουργού και του Γραφείου Υπουργού από συμβούλους μετακλητούς ή αποσπασμένους,

Η σύσταση ανά Υπουργείο ομάδων νομικής υποστήριξης ή και Γραφείου Νομικού Συμβούλου από στελέχη της Νομικής Υπηρεσίας αποτελεί μια μεταρρύθμιση η οποία μπορεί να γίνει χωρίς συνταγματική αλλαγή και να βελτιώσει άμεσα την ποιότητα νομικής υποστήριξης και την εξειδίκευση εντός της Νομικής Υπηρεσίας.

Κατά την γνώμη μου, η σύσταση ανά Υπουργείο ομάδων νομικής υποστήριξης ή και Γραφείου Νομικού Συμβούλου από στελέχη της Νομικής Υπηρεσίας αποτελεί μια μεταρρύθμιση η οποία μπορεί να γίνει πολύ εύκολα, χωρίς συνταγματική αλλαγή και να βελτιώσει άμεσα την ποιότητα νομικής υποστήριξης και την εξειδίκευση εντός της Νομικής Υπηρεσίας. Επίσης, αυτή η γεωγραφική αποκέντρωση θα οδηγούσε σε εξισορροπήσεις εντός της νομικής γραφειοκρατίας και σε δύο επίπεδα ελέγχου (το παράδειγμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους στην Ελλάδα έχει ενδιαφέρον ως προς τούτο). Από την άλλη, ουδείς προϊστάμενος γραφειοκρατίας δεν είδε ποτέ θετικά την διοικητική αποκέντρωση, η οποία θα οδηγούσε σε μειωμένη δυνατότητα ελέγχου της επίδοσης των υφισταμένων του.

Με τον τρόπο αυτό θεραπεύεται ένα πρόβλημα που διαπιστώνεται σε συζητήσεις με πολλούς δημόσιους λειτουργούς, δηλαδή η αίσθηση απόστασης μεταξύ του υφισταμένου συστήματος νομικής παράστασης και της δημόσιας διοίκησης που δίνει την μάχη στον στίβο της

καθημερινότητας. Αποφεύγεται δε ένα άλλο πρόβλημα, της πολυδιάσπασης με την μαζική χρήση εξωτερικών νομικών συμβούλων και λειτουργών που μπορεί και να τείνουν να δουν με υπερβολικά ευνοϊκό μάτι τις επιδιώξεις, για παράδειγμα, του υπουργού που τους εργοδοτεί.

2. Εσωτερική διαίρεση της Νομικής Υπηρεσίας

Μεγαλύτερο βήμα είναι ο διαχωρισμός της Νομικής Υπηρεσίας σε περισσότερα Τμήματα.

1. Το πρώτο τμήμα αναλαμβάνει την ποινική δικαιοδοσία, κατά το πρότυπο του Crown Prosecution Services, με την διεξαγωγή των δικών και την εποπτεία των δημοσίων κατηγορών και των ιδιωτικών ποινικών διώξεων.
2. Το δεύτερο τμήμα αναλαμβάνει την νομική αρωγή του κράτους, κατά το πρότυπο και εν μέρει του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους στην Ελλάδα.

3. Μια δυνατότητα η οποία θα έπρεπε να εξεταστεί είναι η διάσπαση του δικαστικού έργου της Νομικής Υπηρεσίας – δηλαδή της δικαστικής εκπροσώπησης του δημοσίου σε υποθέσεις διοικητικού δικαίου ή και πολιτικής δικαιοδοσίας – από το συμβουλευτικό ρόλο και την εργασία που γίνεται εντός των υπουργείων και τμημάτων. Με τον τρόπο αυτό, μια πειθαρχική διαδικασία σε υπουργείο θα τελούσε υπό την παρακολούθηση της αρμόδιας για το Υπουργείο ομάδας της Νομικής Υπηρεσίας αλλά η προσφυγή ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου θα αποτελούσε έργο του Δικαστικού Τμήματος.

4. Ένα ξεχωριστό τμήμα αναλαμβάνει τον εσωτερικό ή έστω οριζόντιο έλεγχο. Η πρώτη σκέψη έχει να κάνει κυρίως με τις ποινικές διαδικασίες, κατά τα πρότυπα του βρετανικού, ωστόσο ο έλεγχος θα μπορούσε να επεκταθεί και σε λειτουργίες των άλλων τμημάτων.

Σε κάθε Τμήμα, επικεφαλής τοποθετείται νομικός που πιθανόν να προέρχεται από την Νομική Υπηρεσία. Την εξουσία διορισμού θα μπορούσε να έχει ο Γενικός Εισαγγελέας, συνεπικουρούμενος από τον Βοηθό Γενικό Εισαγγελέα και πιθανόν κάνοντας χρήση κάποιων από τις ιδέες που αφορούν την επιλογή και διορισμό ανεξαρτήτων αξιωματούχων, για παράδειγμα με την ενεργοποίηση γνωμοδοτικού οργάνου και διαδικασιών διαφάνειας.

Με το σύστημα αυτό προασπίζεται ο κεντρικός ρόλος της Νομικής Υπηρεσίας και αποφεύγεται η δημιουργία πολλαπλών χωριστών φορέων ή «καπετανάτων» από ειδικούς ή μετακλητούς συμβούλους. Επίσης, βελτιώνεται η ποιότητα διακυβέρνησης και απονομής δικαιοσύνης ενώ την ίδια ώρα αντιμετωπίζεται το βασικό πρόβλημα που δημιουργεί η σύγχυση των ρόλων, ιδίως σε συνδυασμό με πρόσθετες μεταρρυθμίσεις που διασφαλίζουν την διαφάνεια κατά την άσκηση των εξουσιών αυτών.

3. Ρόλος του Γενικού και Βοηθού Γενικού Εισαγγελέα

Στο πλαίσιο της αναδιοργάνωσης της Νομικής Υπηρεσίας, ο Γενικός Εισαγγελέας διατηρεί την γενική εποπτεία, πιθανόν την εξουσία διορισμού των προϊσταμένων των Τμημάτων και τον γνωμοδοτικό του ρόλο. Αντίθετα ο ρόλος παράστασης ενώπιον των Δικαστηρίων της Δημοκρατίας, για παράδειγμα σε θέματα συνταγματικής δικαιοδοσίας, ανατίθεται στον Βοηθό Γενικό Εισαγγελέα, κατά το πρότυπο του Solicitor General πολλών εννόμων τάξεων.

Με τον εσωτερικό διαχωρισμό σε αυτόνομα Τμήματα βελτιώνεται η ποιότητα διακυβέρνησης και απονομής δικαιοσύνης και αντιμετωπίζεται το πρόβλημα της σύγχυσης των ρόλων, ιδίως σε συνδυασμό με πρόσθετες μεταρρυθμίσεις που διασφαλίζουν την διαφάνεια κατά την άσκηση των εξουσιών αυτών.

4. Σύσταση Γραφείου Ειδικού Νομικού Συμβούλου

Ένα πλήρες σύστημα ελέγχου λειτουργεί σε τρία επίπεδα: εσωτερικό έλεγχο — οριζόντιο και κάθετο — που διασφαλίζουν θεσμικές εξισορροπήσεις. Δικαστικό έλεγχο . Δημόσιο έλεγχο με την προώθηση διαφάνειας και δημοσιότητας.

Στο επίπεδο της Προεδρίας της Δημοκρατίας, θα μπορούσε να οργανωθεί ένα Γραφείο Ειδικού Νομικού Συμβούλου, κατά το πρότυπο του Office of Counsel to the President and Vice-President, στελεχωμένο με μετακλητούς υπαλλήλους, το οποίο και να μπορεί να συμβουλεύει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και το Υπουργικό Συμβούλιο κατά την τακτική άσκηση των καθηκόντων τους, όπως και σε θέματα αρνησικυρίας (veto), αλλά και για θέματα αναφοράς σε πρώτο επίπεδο, χωρίς δηλαδή να θίγεται η θεσμική ανεξαρτησία και η γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Γενικού Εισαγγελέα.

Γ. Έλεγχος της άσκησης των αρμοδιοτήτων

Όπως αναφέρθηκε, ο τρόπος με τον οποίο ασκούνται οι αρμοδιότητες, και οι μηχανισμοί ελέγχου της άσκησης αυτών, είναι συχνά πιο σημαντικό ζήτημα, και έχει μεγαλύτερη επίδραση στο αποτέλεσμα, από το ποιος τις ασκεί.¹¹ Ήδη στην Κύπρο μπορεί μεν ο Γενικός Εισαγγελέας να έχει την πλήρη αρμοδιότητα («εξουσίαν κατά την κρίσιν αυτού προς το δημόσιο συμφέρον») έναρξης, παύσης και διαχείρισης όλων των ποινικών διαδικασιών στην Δημοκρατία, αλλά οι εν λόγω εξουσίες ασκούνται πλην ορισμένων εξαιρέσεων μεγάλης σημασίας από τους εξειδικευμένους εισαγγελικούς λειτουργούς της Νομικής Υπηρεσίας. Για τον λόγο αυτό δεν θεωρώ πως η απλή διάσπαση της Νομικής Υπηρεσίας θα έχει ουσιαστικό αποτέλεσμα στην βελτίωση της απονομής δικαιοσύνης και του αισθήματος δικαίου, παρά μόνο στον βαθμό που η διάσπαση θα ενισχύσει το esprit de corps και τις προοπτικές επαγγελματικής ανέλιξης μεταξύ των υφισταμένων λειτουργών που χειρίζονται ποινικές υποθέσεις.

Ένα πλήρες σύστημα ελέγχου συγκροτείται από τρεις πυλώνες: Πρώτον, εσωτερικό έλεγχο (internal review) — οριζόντιο και κάθετο — που διασφαλίζουν οι θεσμικές εξισορροπήσεις και η κατανομή ρόλων εντός του συστήματος νομικής παράστασης του κράτους. Δεύτερον, δικαστικό έλεγχο (judicial review) σε ορισμένες περιπτώσεις. Τρίτον, δημόσιο έλεγχο με την προώθηση διαφάνειας και δημοσιότητας.

¹¹ Βλ. για το ίδιο θέμα και το άρθρο του Κυριάκου Σ. Κυριακίδη «[Δικαιοσύνη και Κράτος Δικαίου: Η ανάγκη δραστηκών μεταρρυθμίσεων](#)» (Ιούλιος 2022: Ινστιτούτο Μελετών για την Πολιτική και την Δημοκρατία).

Θεσμικές εξισορροπήσεις. Μεγαλύτερη πιθανότητα επιτυχίας θα είχε μια ευρύτερη υιοθέτηση του βρετανικού μοντέλου. Πρώτον, με την κάθετη διάκριση μεταξύ του αυτόνομου Τμήματος Ποινικών Διώξεων και της νομικής ηγεσίας (Γενικός Εισαγγελέας, Βοηθός Γενικός Εισαγγελέας), με αποτέλεσμα να υπάρχει υπευθυνότητα μεταξύ των εισαγγελικών λειτουργιών καριέρας αλλά και έλεγχος άνωθεν. Δεύτερον, με την οριζόντια διάκριση μεταξύ του Τμήματος Ποινικών Διώξεων και του Τμήματος Ελέγχου. Κάτι αντίστοιχο θα μπορούσε να επιτευχθεί εφόσον επιχειρηθεί η διάκριση μεταξύ της εξωδικαστικής νομικής υποστήριξης της δημόσιας διοίκησης και ενός διακριτού Δικαστικού Τμήματος.

Δικαστικός έλεγχος. Χρήσιμη σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις δημοσίου συμφέροντος θα ήταν και η δυνατότητα δικαστικού ελέγχου της κρίσης του Γενικού Εισαγγελέα (ή της Νομικής Υπηρεσίας), η οποία σε καθορισμένες περιπτώσεις και με προσεκτικές διαδικασίες θα μπορούσε να αποτρέψει τις ελάχιστες εκείνες περιπτώσεις που διεγείρουν το κοινό αίσθημα και να ενισχύσει την εμπιστοσύνη στους θεσμούς.

Διαφάνεια. Κατά την γνώμη μου, το πιο σημαντικό μέτρο θα ήταν η υποχρεωτική αιτιολόγηση των αποφάσεων, ιδίως της εισαγγελικής αρχής αλλά και ευρύτερα εντός του συστήματος νομικής παράστασης του κράτους, η οποία και σήμερα εν πολλοίς εναπόκειται στην καλή πρόθεση του Γενικού Εισαγγελέα ή του συγκεκριμένου λειτουργού.

Η δημοσίευση ιδίως των γνωμοδοτικών σημειωμάτων θα ενίσχυε την ασφάλεια δικαίου αλλά και θα επέβαλε μεγαλύτερη προσοχή στο σκεπτικό και επιμελέστερη αιτιολόγηση. Εννοείται πως κάτι τέτοιο θα επέβαλε και μια αλλαγή κουλτούρας όσον αφορά στον χρόνο που απαιτείται για την σύνταξη γνωματεύσεων. Και πάλι, οι οριζόντιες και κάθετες διακρίσεις μεταξύ Τμημάτων θα μπορούσαν να συμβάλουν στην κατεύθυνση αυτή.

Δ. Χρόνος υπηρεσίας και κριτήρια επιλογής

Το ζήτημα του τρόπου επιλογής του Γενικού Εισαγγελέα (αλλά και του Βοηθού Γενικού Εισαγγελέα, με την αναβίωση της –συνταγματικά προβλεπόμενης– θέσης) αναβίωσε πρόσφατα και η σχετική συζήτηση συνεχίζεται.

Στην πραγματικότητα, παρά την σχεδόν απόλυτη ευχέρεια που φέρεται διαθέτει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, οι επιλογές του Γενικού Εισαγγελέα έτειναν να ακολουθήσουν μια σχετικά ευρεία συναίνεση – κάτι που είχε να κάνει και με το κοινωνικό και συμβολικό κεφάλαιο των διορισθέντων. Ωστόσο έφθασε η ώρα για μια ενδελεχή συζήτηση για την αξιολόγηση όσον αφορά την καταγραφή πιθανών κριτηρίων και την ενεργοποίηση μηχανισμών ελέγχου και συναπόφασης.

Ένα άλλο θέμα αφορά στον χρόνο υπηρεσίας του Γενικού Εισαγγελέα και του Βοηθού Γενικού Εισαγγελέα. Εδώ ερχόμαστε στην ίδια συζήτηση που αφορά στους δικαστές. Υποστηρίζεται από ορισμένους η ιδέα θητείας, είτε προκειμένου να περιορίζεται η δύναμη του αξιωματούχου, είτε προκειμένου να επιτρέπεται στην εκάστοτε εκτελεστική εξουσία να έχει τον νομικό σύμβουλο της επιλογής της.

Όπως αναφέρθηκε, με την πολύ συγκεκριμένη εξαίρεση του Κρίτωνος Τορναρίτη, οι πλείστοι κύπριοι Γενικοί Εισαγγελείς υπηρέτησαν για 7-8 έτη, που αποτελεί χρονικό διάστημα ικανό για να λειτουργήσει με μακρά πνοή ο αξιωματούχος αλλά και να επιτρέψει την εναλλαγή. Το ερώτημα είναι κατά πόσο αυτή η πρακτική της μακράς θητείας ενίσχυσε την ανεξαρτησία του Γενικού Εισαγγελέα απέναντι στην πολιτική εξουσία (εκτελεστική όσο και νομοθετική). Αποτελεί κοινό δικηγορικό τόπο πως πολλοί πελάτες θέλουν απλώς από τον δικηγόρο να υλοποιήσει την επιθυμία τους, αλλά καθήκον του συνηγόρου οφείλει να είναι να εξηγήσει στον πελάτη του τις συνέπειες των επιλογών του και να προασπίσει την δική του δεοντολογία. Άρα είναι μάλλον προτιμότερο ο νομικός σύμβουλος της κυβέρνησης να διατηρεί μια σχετική ανεξαρτησία από την εκάστοτε κυβέρνηση. Θα πρέπει ωστόσο να διασφαλίζεται πως δεν θα λειτουργήσει αντιπολιτευτικά, και εδώ ερχόμαστε πάλι στα κριτήρια επιλογής και στις προσδοκίες του αξιωματούχου για ζωή μετά την αφυπηρέτηση.

Ο μέσος όρος των 7 ή 8 ετών των κυπρίων Γενικών Εισαγγελέων που αναφέρθηκε πιο πάνω κατέστη δυνατός λόγω και της ηλικίας του διορισμού τους. Ερωτήματα εγείρονται αν ο Πρόεδρος διορίσει κάποιον ηλικίας τόσο μικρής ώστε να προσβλέπει σε είκοσι ή τριάντα έτη υπηρεσίας. Όπως και με τους δικαστές των Ανωτάτων Δικαστηρίων, θεωρώ πως η θέσπιση ελάχιστης ηλικίας, είτε de jure είτε de facto (λ.χ. με την απαίτηση 25 ή 30 ετών υπηρεσίας ως λειτουργός της δικαιοσύνης) αποτελούν εγγύηση τόσο για την εναλλαγή αξιωματούχων όσο και για το ενδεχόμενο ο Γενικός Εισαγγελέας να αφυπηρετήσει πρόωρα και να επιδιώξει άλλες απασχολήσεις.

Για τον τρόπο διορισμού και τα κριτήρια επιλογής ανεξαρτήτων αξιωματούχων έγινε μια πρώτη συζήτηση σε άλλο κείμενο εργασίας.¹² Η εφαρμογή εκείνων των σκέψεων στην περίπτωση των ανωτάτων νομικών αξιωματούχων του κράτους απαιτεί την κατάλληλη περιουλογογή και βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με τις εξουσίες που αναμένουμε να ασκήσει ο Γενικός Εισαγγελέας ή και ο Βοηθός Γενικός Εισαγγελέας.

Ένα πρόσθετο ζητούμενο με δεδομένο ιδίως τον ρόλο του Γενικού Εισαγγελέα ως θεματοφύλακα της κυπριακής έννομης τάξης και ανεξάρτητου συμβούλου της εξουσίας έχει να κάνει με την περίπτωση άμεσης μεταπήδησης από βουλευτικό, υπουργικό ή άλλο δημόσιο αξίωμα σε θέση ανεξάρτητου αξιωματούχου. Θα πρέπει να αναγνωριστεί πως το

¹² Βλ. άρθρο Νικήτα Χατζημιχαήλ [«Επιλέγοντας ανεξάρτητους αξιωματούχους: Δικαιοπολιτικοί προβληματισμοί για καλή διακυβέρνηση»](#) (Ιούλιος 2022: Ινστιτούτο Μελετών για την Πολιτική και την Δημοκρατία).

ισχύον δίκαιο επιτρέπει αυτήν την άμεση μεταπήδηση, απότοκο του μεταποικιακού χαρακτήρα της κυπριακής έννομης τάξης· επίσης, οι περιπτώσεις στις οποίες έλαβε χώρα μια τέτοια μεταπήδηση διακρίνονται από σχετική συναίνεση. Από την άλλη πλευρά, δεν ξέρουμε τι θα μπορούσε να συμβεί στο μέλλον. Συνεπώς θα μπορούσε να τεθεί με γραπτό κανόνα ή συνταγματική συνθήκη κώλυμα διορισμού για ένα συγκεκριμένο διάστημα (όχι μεγαλύτερο της πενταετίας) από την αποχώρηση του προσώπου από υπουργικό, βουλευτικό ή αντίστοιχο αξίωμα.

Η αποτελεσματικότερη μεταρρύθμιση θα αφορά στο εσωτερικό της Νομικής Υπηρεσίας και την αλλαγή νοοτροπίας στην καθημερινή διαχείριση της νομικής ύλης που απασχολεί την κρατική μηχανή.

VI. Επίλογος

Οι ανωτέρω σκέψεις αποτελούν μια πρώτη προσπάθεια προσέγγισης ενός ακανθώδους και σύνθετου ζητήματος, το οποίο και εμπνέει ισχυρά αισθήματα, και απόψεις, μεταξύ νομικών και όχι μόνο.

Πρώτον, είναι σημαντικό να αντιληφθούμε πώς λειτουργεί συνολικά το σύστημα νομικής παράστασης της Κυπριακής Δημοκρατίας, χωρίς επικέντρωση μόνο στον ή στους επικεφαλής κατά τον χρόνο επιλογής τους.

Δεύτερον, μια σειρά από μεταρρυθμίσεις μπορούν να επιχειρηθούν υπό το υφιστάμενο συνταγματικό καθεστώς. Ενδεικτικώς αναφέρω την διασύνδεση ομάδων νομικής υποστήριξης με κάθε υπουργείο και κεντρικό φορέα διοίκησης· την υποχρέωση αιτιολόγησης και δημοσιότητας των περισσότερων αποφάσεων· και την καλύτερη οργάνωση του συστήματος άσκησης εισαγγελικών καθηκόντων με τρόπο που να ανταποκρίνεται στις συστάσεις της GRECO.

Τρίτον, η αποτελεσματικότερη μεταρρύθμιση θα αφορά στο εσωτερικό της Νομικής Υπηρεσίας και την αλλαγή νοοτροπίας στην καθημερινή διαχείριση της νομικής ύλης που απασχολεί την κρατική μηχανή. Ένας τέτοιος αγώνας δεν είναι εύκολο να διαφημιστεί στα ΜΜΕ²· ωστόσο θα έχει ουσιαστικότερα αποτελέσματα σε βάθος χρόνου χωρίς να υπονομεύσει την οργανική λειτουργία του συστήματος.

Τέταρτον, θα πρέπει να εξετάσουμε ένα πιο σύνθετο μοντέλο αναδιοργάνωσης του συστήματος νομικής παράστασης, στην βάση αυτονόμων Τμημάτων, το οποίο να περιλαμβάνει μηχανισμούς ελέγχου σε οριζόντιο αλλά και κάθετο επίπεδο. Στην προσπάθεια αυτή μπορεί να μας βοηθήσει η διεθνής εμπειρία, εφόσον δεν λησμονούμε πως κάθε σύστημα εξυπηρετεί διακριτές ανάγκες. Σε περιπτώσεις δε πιο ριζοσπαστικών αλλαγών, ο κίνδυνος οι νέοι φορείς νομικής υποστήριξης να είναι λιγότερο ανεξάρτητοι και λιγότερο καλά στελεχωμένοι είναι υπαρκτός.

Πέμπτον, οι επικεφαλής του συστήματος νομικής παράστασης ανεξάρτητοι αξιωματούχοι θα είναι περισσότερο αποτελεσματικοί και θα ενισχύσουν το κύρος του συστήματος με την επικέντρωσή τους σε ρόλο επιτελικό / εποπτικό. Αφαιρώντας κάποια στοιχεία από τις πρακτικές του παρελθόντος – για παράδειγμα, την ιδέα ότι ο ρόλος του Γενικού Εισαγγελέα ως πρώτου δικηγόρου της χώρας τον οδηγεί σε παραστάσεις ενώπιον του Ανωτάτου Δικαστηρίου ή και του Κακουργοδικείου – επιτρέπουμε την μακροπρόθεσμη διατήρηση του ισχυρού συμβολικού κεφαλαίου που συγκεντρώθηκε στον θεσμό του Γενικού Εισαγγελέα. Ταυτόχρονα, η ανάδειξη του Βοηθού Γενικού Εισαγγελέα σε ρόλο Solicitor General με σταθερή παράσταση σε υποθέσεις συνταγματικής φύσεως ή μείζονος δημοσίου συμφέροντος θα επιτρέψει μεγαλύτερη εξειδίκευση.

Γενικός Εισαγγελέας και Βοηθός Γενικός Εισαγγελέας θα είναι περισσότερο αποτελεσματικοί και θα ενισχύσουν το κύρος του συστήματος με την επικέντρωσή τους σε ρόλο επιτελικό / εποπτικό, και την διαφοροποίηση του γνωμοδοτικού ρόλου και της δικαστικής παράστασης.

Έκτον, έφτασε η ώρα να δούμε προσεκτικά, σύμφωνα με τις συνταγματικές επιταγές και χωρίς φορμαλιστικές ακρότητες, τον τρόπο επιλογής και διορισμού ανεξαρτήτων αξιωματούχων.

Καθώς πλησιάζουμε στην 75ετία της Κυπριακής Δημοκρατίας, μπορούμε να πούμε πως το σύστημα νομικής παράστασης του κράτους έχει λειτουργήσει σχετικά καλά, εν μέρει λόγω και εν μέρει εις πείσμα των αποικιακών του καταβολών. Η ηλικία του ωστόσο – η οποία υπερβαίνει κατά πολύ εκείνη της Δημοκρατίας – είναι εμφανής και οι περιστάσεις έχουν αλλάξει. Για τον λόγο αυτό απαιτείται και η νηφάλια συζήτηση που θα οδηγήσει σε αποτελεσματική μεταρρύθμιση, αποφεύγοντας όμως την απορρύθμιση ή την κοσμητική επέμβαση του πλαστικού χειρουργού.