



Επιλέγοντας ανεξάρτητους αξιωματούχους: Δικαιοπολιτικοί προβληματισμοί για καλή διακυβέρνηση

Άρθρο Γνώμης

Ιούλιος 2022,
Αρ. 5

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

Επιλέγοντας ανεξάρτητους αξιωματούχους: Δικαιοπολιτικοί προβληματισμοί για καλή διακυβέρνηση

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 1960.¹ Η συζήτηση απέκτησε μεγαλύτερο ενδιαφέρον εν όψει της πρόσφατης θέσπισης και στελέχωσης της Αρχής κατά της Διαφθοράς,² που μας επιτρέπει να αξιολογήσουμε ιδέες και πρόσωπα – και να αναλογιστούμε με μεγαλύτερη σοβαρότητα τον ρόλο και την πιθανή μεταρρύθμιση των θεσμών.

Η συζήτηση για τον τρόπο επιλογής των ανεξάρτητων αξιωματούχων συχνά διεξάγεται μονοδιάστατα, χωρίς συνολική αντίληψη του διακυβεύματος

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 συχνά διεξάγεται μονοδιάστατα, χωρίς συνολική αντίληψη του διακυβεύματος, και αυτό αντανακλά και σε πολλές από τις προτάσεις που διατυπώνονται.

Στην ευρύτερη αυτή συζήτηση επιθυμώ να καταθέσω ορισμένες προκαταρκτικές θέσεις, με σκοπό να συμβάλλω στην διαμόρφωση πλαισίου σκέψης. Αναμφίβολα, η οπτική που αποτυπώνεται εδώ επηρεάζεται από την νομική μου κατάρτιση και την επιστημονική μου εξειδίκευση ως πανεπιστημιακός. 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

¹ Συγκεκριμένα, το έκτο Μέρος του Συντάγματος «περί των Ανεξάρτητων Αξιωματούχων της Δημοκρατίας» ρυθμίζει τρία αξιώματα: Γενικό Εισαγγελέα, Γενικό Ελεγκτή και Διοικητή «της εκδοτικής τραπέζης της Δημοκρατίας». Στο έβδομο Μέρος, «περί της Δημόσιας Υπηρεσίας», θεσπίζεται και το αξίωμα του γενικού λογιστή. Το ίδιο Μέρος παρέχει και το συνταγματικό θεμέλιο για την σύσταση της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας. Αργότερα, δημιουργήθηκε μια σειρά από Επιτρόπους, με πρώτο και προεξάρχοντα τον θεσμό του Επιτρόπου Διοικήσεως, ορισμένοι από τους οποίους απέκτησαν θεσμική θωράκιση στο πλαίσιο των διεθνών υποχρεώσεων της Δημοκρατίας. Ακολούθησε μια πλειάδα ρυθμιστικών/εποπτικών αρχών, σε εφαρμογή πρωτίστως του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε σημείο που θα μπορούσαμε να κάνουμε λόγο για αλλαγή του παραδείγματος διακυβέρνησης.

² Βλ. τον περί της Σύστασης και Λειτουργίας της Ανεξάρτητης Αρχής κατά της Διαφθοράς Νόμο του 2022 (Ν. 19(I)/2022).

του δικαίου και της νομικής επιστήμης 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 την διατύπωση των εννοιών που απαιτούνται για μια πραγματικά γόνιμη συζήτηση. Με λίγα λόγια, η νομική διάσταση αποτελεί απλώς μια πτυχή των δικαιοπολιτικών ζυμώσεων και του όλου προβληματισμού.

Στο πρώτο μέρος του σημειώματος καταγράφονται γενικές σκέψεις – τρεις κεντρικές ιδέες – ως αφετηρία της συζήτησης. Η αναλυτική προσέγγιση που υιοθετεί στο σημείωμα οδηγεί αβίαστα στην ανάγκη να εξετάσουμε πιο προσεκτικά τα λογικά στάδια μιας διαδικασίας επιλογής, καταγράφοντας αναλυτικότερα τις δυνητικές επιλογές και τα θέματα που προκύπτουν σε κάθε στάδιο.

I. Κεντρικές Ιδέες

A. Ανάγκη για συνταγματική περισυλλογή: 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 δια 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.

Η εμπλοκή 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 εμπερικλείει 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 μεταξύ αφενός μεν του προέδρου ως ασκούντος κατά κυριολεξία εκτελεστική εξουσία – μόνος ή επί κεφαλής συλλογικού ή συλλογικών οργάνων – και του Προέδρου ως νομική / νομιμοποιητική πηγή της αρμοδιότητας που ασκούν πιο χαμηλόβαθμα όργανα εντός της εκτελεστικής εξουσίας.

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, όπως ούτε και το 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 αμφότερων στόχων.

B. 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 (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, ωστόσο, 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 και αξιοποίηση του εμπειρικού υλικού από την μέχρι τώρα επιλογή αξιωματούχων: το υλικό αυτό τείνει να είναι ανεκδοτολογικό και δεν μπορεί εύκολα να αποτελέσει μέρος της δημόσιας συζήτησης ωστόσο μπορεί και οφείλει να αποτελέσει υλικό της συζήτησης εντός της δικαιοπολιτικής κοινότητας.

Το σύστημα επιλογής πρέπει να βρίσκεται σε συνάρτηση με την θεσμική υπόσταση, το μονοπρόσωπο ή πολυπρόσωπο, τις εξουσίες, λειτουργία και την πολιτική παράδοση της κάθε αρχής.

Γ. Οφείλουμε να αντιληφθούμε την πολλαπλότητα των θεσμών

Η όποια εισήγηση βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με την κάθε αρχή: το μονοπρόσωπο ή πολυπρόσωπο αυτής, τις εξουσίες και λειτουργία που διαθέτει, 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.

Έχουμε δηλαδή αρχές «μονοπρόσωπες» και αρχές συλλογικές, στην κεφαλή των οποίων δηλαδή βρίσκεται μια επιτροπή ή 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, ενώ η ιστορία των μοναρχικών αλλά και προεδρικών καθεστώτων 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 με 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”).

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.

Αυτές οι αρχικές παρατηρήσεις έχουν χρεία περαιτέρω εξερεύνησης που να λαμβάνει υπόψη 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.

II. Ταξινόμια της διαδικασίας επιλογής

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 (διορισμό) 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.

1. Προεπιλογή. Το πρώτο στάδιο έχει να κάνει με την προσέλκυση 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.

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 (διορισμό) και το ουσιαστικό στάδιο της επιλογής.

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 υπέρμετρη 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 εμπλεκομένων. Δεύτερον, στην εμπλοκή του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού προσώπων. Τρίτον, στον περιορισμό του ρόλου των «βαρονιών» – 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.

2. Γνωμοδότηση. 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 κρισιμότερο κατά την γνώμη μου είναι η δημιουργία record. Αυτό που θεωρώ κρίσιμο είναι η γνωμοδοτική 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 ανοικτότητα 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, όσον αφορά την σκοπιμότητα εισήγησης συγκεκριμένου υποψηφίου από την γνωμοδοτική επιτροπή οφείλει να συζητηθεί. Για εμένα, χωρίς να είμαι αρνητικός, δεν είναι το σημαντικότερο και θα πρέπει να κριθεί κατά περίπτωση. Πιθανές λύσεις-παραλλαγές είναι το τρίπτυχο, ή η κατάταξη υποψηφίων.

3. Επιλογή. Στο στάδιο αυτό 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, λόγου 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.

4. Έλεγχος. 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 στάδιο της διαδικασίας). 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 τήρηση πρακτικών, την δυνατότητα περιορισμένου ακροατηρίου και ίσως 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).

5. Διορισμός. Το τελευταίο στάδιο που αφορά καθαρά τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας υπό την επίσημη ιδιότητα του Αρχηγού Κυβερνήσεως / Αρχηγού Κράτους.

Αντί επιλόγου

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 μεικτή επιτροπή, με ειδικούς εξωτερικούς εισηγητές να έχουν πρώτο ρόλο στις συνεντεύξεις: η διαδικασία έτσι απλοποιείται ενώ αποφεύγουμε τα performative politics.

Την ίδια ώρα, η όποια 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.

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 στη 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 υπονόμηση της ιερότητας (sanctity) του Συντάγματος. Αυτό αρχίζουμε και το βλέπουμε στην περίπτωση της Κύπρου, όπου το Σύνταγμα από θεμέλιο της κρατικής υπόστασης και ταυτότητας

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.

κοντεύει να καταλήξει ως η Αχίλλειός 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 χαθούν πολύ γρήγορα, αν δημιουργηθεί η αίσθηση ιδιόχρησης ή κατάχρησης του συστήματος.