

ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Γιώργος Παπαδημητρίου*

I. Εισαγωγή

Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (εφεξής: ΝΣΚ) ιδρύθηκε με το ν. ΑΚΑ΄ της 23ης Ιουνίου 1882. Το νομοθετικό καθεστώς που το διέπει τροποποιήθηκε κατ' επανάληψη, προκειμένου να ανταποκριθεί καλύτερα στην αποστολή του ενόψει των νέων κάθε φορά συνθηκών. Η οργάνωση και η λειτουργία του αλλά και η υπηρεσιακή κατάσταση των μελών του καθορίστηκαν προ δεκαετίας με το π.δ. 282/1996 «Οργανισμός του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους»¹, με το οποίο κωδικοποιήθηκε η σχετική νομοθεσία.

Η αποστολή του συνίσταται ιδίως στην υποστήριξη της διοίκησης για το χειρισμό νομικών υποθέσεων και την εκπροσώπησή της ενώπιον των δικαστηρίων. Ειδικότερα, το ΝΣΚ υπερασπίζεται τα συμφέροντα του δημοσίου, καθοδηγεί και συμβουλεύει τη διοίκηση με γνωμοδοτήσεις, επεξεργάζεται σχέδια νόμων και διαταγμάτων που παραπέμπονται σ' αυτό, αναγνωρίζει απαιτήσεις κατά του δημοσίου και ρυθμίζει χρέη πτωχών οφειλετών του δημοσίου. Από τη δεκαετία του '80 εκπροσωπεί επίσης την Ελληνική Δημοκρατία ενώπιον αφενός του Δικαστηρίου και του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και αφετέρου του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

Τα ελληνικά Συντάγματα δεν περιελάμβαναν διάταξη για το ΝΣΚ. Ο θεσμός κατοχυρώθηκε για πρώτη φορά στην αναθεώρηση του 2001. Αξίζει λοιπόν να παρακολουθήσουμε πώς οδηγηθήκαμε στην υιοθέτηση του άρθρου 100Α Συντ. (II) και να αναδείξουμε στη συνέχεια τις βασικές επιλογές που το διέπουν (III). Τέλος, εξετάζουμε αν απέδωσε καρπούς η καινοτομία του συντακτικού νομοθέτη (IV).

* Καθηγητής Πανεπιστημίου.

1. ΕτΚ Α΄, φ. 199 της 27ης Αυγούστου 1996.

II. Η υιοθέτηση του άρθρου 100Α Συντ.

α. Η κατοχύρωση του ΝΣΚ δεν προβλεπόταν αρχικά στις προτάσεις των κομμάτων για την αναθεώρηση του Συντάγματος². Η προσθήκη σχετικής διάταξης προτάθηκε την 21η Μαΐου 1996 από 63 βουλευτές του ΠΑΣΟΚ³. Η διάταξη επιδίωκε να αναδειχθεί το ΝΣΚ «ως μεγάλο σώμα της διοίκησης» και να περιβληθεί με τις εγγυήσεις που ισχύουν για τη δικαστική λειτουργία⁴. Η ανάγκη αυτή αναγνωρίστηκε από όλους τους εκπροσώπους των κομμάτων στην Επιτροπή για την αναθεώρηση του Συντάγματος. Στη συνεδρίαση της 21ης Μαρτίου 1996 ο Γενικός Εισηγητής *Ευάγγελος Βενιζέλος* τόνισε ότι με τη σχετική διάταξη θα κατοχυρωνόταν ένας θεσμός «που δεν είναι δικαστικός, αλλά οιονεί δικαστικός»⁵. Η Επιτροπή πρότεινε στην Έκθεσή της, με ευρεία πλειοψηφία, την προσθήκη του άρθρου 100Α για τη ρύθμιση του ΝΣΚ και το καθεστώς των μελών του.

2. Βλ. σχετικά την πρόταση του ΠΑΣΟΚ της 28ης Μαρτίου 1995 και την πρόταση της Νέας Δημοκρατίας της 20ής Μαρτίου 1995.

3. Στην πρόταση αναφέρεται: «Προτείνεται η προσθήκη διάταξης για τη συνταγματική κατοχύρωση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ως μεγάλου σώματος της διοίκησης καθώς και της υπηρεσιακής κατάστασης των λειτουργών του». Βλ. *Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Η' - Σύνοδος Γ', Συνεδρίαση της 21ης Μαρτίου 1996, σ. 81-82.*

4. Σχετικό υπόμνημα είχε υποβάλει σε όλα τα κόμματα η Ένωση Μελών του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους με το εξής περιεχόμενο: Προτείνεται αναθεώρηση του Συντάγματος με την προσθήκη παραγράφου 4 στο άρθρο 101 τούτου ή με αυτοτελές άρθρο, προκειμένου να κατοχυρωθεί με συνταγματική διάταξη ο θεσμός του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, το οποίο ως κεντρικό κρατικό όργανο γνωμοδοτικού χαρακτήρα, αλλά και ως δικαστικός πληρεξούσιος της Ελληνικής Δημοκρατίας, του Δημοσίου και της Διοικήσεως γενικότερα, προσέφερε και προσφέρει από εκατό (100) και πλέον ετών τεκμηριωμένα υπεύθυνες και πολύτιμες υπηρεσίες στα πλαίσια της οργανώσεως και λειτουργίας της διοικήσεως του Κράτους και του οποίου τα μέλη τυγχάνουν ανέκαθεν της ίδιας βαθμολογικής και μισθολογικής μεταχειρίσεως με τους δικαστικούς λειτουργούς λόγω προφανώς των απαιτούμενων και γι' αυτά ίδιων αυξημένων προσόντων και της απασχολήσεώς τους με εξίσου σοβαρά καθήκοντα. Η αναθεώρηση προτείνεται στην ακόλουθη κατεύθυνση: 1. Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ) αποτελεί ανώτατη ενιαία και ανεξάρτητη αρχή του Κράτους υπαγόμενο απ' ευθείας στην αρμοδιότητα του Υπουργού των Οικονομικών, τα δε μέλη του έχουν τις αποδοχές των δικαστικών λειτουργών και ανάλογη προς αυτούς βαθμολογική εξέλιξη, όπως νόμος ορίζει. 2. Στην αρμοδιότητα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ανήκουν ιδίως: α) Η δικαστική υποστήριξη και εκπροσώπηση του Ελληνικού Κράτους ενώπιον οποιουδήποτε δικαστηρίου ή δικαστικής αρχής της ημεδαπής ή της αλλοδαπής, καθώς και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), των οποίων η νομική υπηρεσία διεξάγεται απ' αυτό ή από μέλη του. β) Η γνωμοδότηση ως προς την ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων της κειμένης νομοθεσίας από τη Διοίκηση. γ) Η αναγνώριση απαιτήσεων κατά του δημοσίου και ο συμβιβασμός σε διαφορές με αυτό. δ) Η επεξεργασία σχεδίων νόμων και διαταγμάτων. 3. Οι αρμοδιότητες του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ρυθμίζονται και ασκούνται, όπως νόμος ορίζει.

5. *Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Η' - Σύνοδος Γ', Συνεδρίαση της 28ης Μαρτίου 1996, σ. 32-33.*

β. Το ΠΑΣΟΚ και η Νέα Δημοκρατία επανέλαβαν τη σχετική πρόταση στην επόμενη Βουλή. Η προσθήκη της νέας αυτής διάταξης συνάντησε και πάλι ευρεία αποδοχή στην αρμόδια Επιτροπή⁶. Μόνη εξαίρεση αποτέλεσε ο ειδικός αγορητής του ΔΗΚΚΙ *Αναστάσιος Ιντζές*, ο οποίος υποστήριξε ότι το ΝΣΚ δεν θα έπρεπε να αποτελέσει «ενιαίο» σώμα, επισημαίνοντας τον κίνδυνο σύγχυσης της εκτελεστικής με τη δικαστική εξουσία⁷.

Η Επιτροπή επανέλαβε στην Έκθεσή της τη διατύπωση που είχε υιοθετήσει η προηγούμενη⁸. Η Ολομέλεια της Βουλής ενέκρινε στη συνέχεια την πρόταση με πλειοψηφία 272 ψήφων, ενώ 10 βουλευτές ψήφισαν κατά και 2 δήλωσαν παρών⁹. Με συντριπτική πλειοψηφία άνοιξε έτσι ο δρόμος για την επεξεργασία και τη διατύπωση της διάταξης στη Ζ' Αναθεωρητική Βουλή.

γ. Κατά τις εργασίες της, ο Γενικός Εισηγητής της πλειοψηφίας *Ευάγγελος Βενιζέλος* επεσήμανε στην αρχή τη σημασία της συνταγματικής κατοχύρωσης των αρμοδιοτήτων του ΝΣΚ. Επίσης εξήρε την επέκταση των εγγυήσεων που ισχύουν για τους δικαστικούς λειτουργούς στα μέλη του καθώς και τη θεσμική αναβάθμισή του με την επιλογή του Προέδρου και των Αντιπροέδρων του από το Υπουργικό Συμβούλιο¹⁰. Εξάλλου, ο *Κωνσταντίνος Μητσοτάκης* (Ν.Δ.) προέβαλε την ανάγκη να αναγνωρισθεί η δεσμευτική ισχύς των γνωμοδοτήσεων του ΝΣΚ για τον αρμόδιο Υπουργό, ανεξάρτητα αν προέρχεται από Τμήμα ή την Ολομέλειά του. Κατά την άποψή του θα ενισχυόταν έτσι η λειτουργία του κράτους δικαίου και θα εμπεδωνόταν η αρχή της νομιμότητας¹¹.

Συζήτηση έγινε, τέλος, για την ένταξη του ΝΣΚ στο νέο θεσμικό μόρφωμα των ανεξάρτητων αρχών. Ο Γενικός Εισηγητής της πλειοψηφίας υποστήριξε, σωστά, ότι η επιλογή αυτή θα προκαλούσε σύγχυση ενόψει της «συνταγματοποίησης» ορισμένων μόνο ανεξάρτητων αρχών στο άρθρο 101Α Συντ.¹². Με την άποψη αυτή φαίνεται να συντάχθηκε και ο Γενικός Εισηγητής της μειοψηφίας *Ιωάννης Βαρβιτσιώτης*, ο οποίος πρότεινε

6. *Βουλή των Ελλήνων*, Περίοδος Θ' - Σύνοδος Β', Συνεδρίαση της 24ης Φεβρουαρίου 1998, σ. 347 επ.

7. *Βουλή των Ελλήνων*, Περίοδος Θ' - Σύνοδος Β', Συνεδρίαση της 24ης Φεβρουαρίου 1998, σ. 347.

8. «Προτείνεται από την Επιτροπή, κατά ευρεία πλειοψηφία, η προσθήκη διάταξης, ως άρθρου 100Α, για τη συνταγματική κατοχύρωση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ως μεγάλου σώματος της διοίκησης, καθώς και της υπηρεσιακής κατάστασης των λειτουργών του».

9. *Βουλή των Ελλήνων*, Περίοδος Θ' - Σύνοδος Β', Συνεδρίαση της 30ής Μαρτίου 1998, σ. 329 επ.

10. Βλ. Ζ' Αναθεωρητική Βουλή, Περίοδος Ι' - Σύνοδος Α', Συνεδρίαση της 12ης Οκτωβρίου 2000, σ. 506.

11. Όπ.π., σ. 519.

12. Όπ.π., σ. 527-528.

αφενός να χαρακτηριστεί το ΝΣΚ «ανώτατη αρχή» και αφετέρου να αφεθεί η ρύθμιση του ζητήματος στον κοινό νομοθέτη¹³.

δ. Είναι προφανές ότι το Σύνταγμα επεφύλαξε στο ΝΣΚ διακριτό καθεστώς τόσο ως προς τη δικαστική λειτουργία όσο και ως προς τις ανεξάρτητες αρχές. Το άρθρο 100Α, μετά την οριστική διατύπωσή του από τη Ζ' Αναθεωρητική Βουλή¹⁴, ψηφίσθηκε με πλειοψηφία 278 βουλευτών, ενώ 2 βουλευτές ψήφισαν κατά¹⁵. Η διάταξη εντάχθηκε κατ' οικονομία¹⁶ στο τέλος του Ε' Τμήματος του Συντάγματος για τη δικαστική λειτουργία.

III. Οι βασικές επιλογές του Συντάγματος

Όπως προκύπτει από την προσεκτική ανάγνωσή της, τρεις επιλογές συμπυκνώνουν τη βαθύτερη ουσία της καινοτομίας που επέφερε ο συντακτικός νομοθέτης. Οι επιλογές αυτές σχετίζονται με: i) την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων του ΝΣΚ, ii) την επέκταση της ισχύος των εγγυήσεων που προβλέπονται για τους δικαστικούς λειτουργούς στα μέλη του, και iii) την επιλογή των μελών του Προεδρείου του από το Υπουργικό Συμβούλιο. Στη συνέχεια, θα αναδείξουμε το περιεχόμενο και τη σημασία τους για την οργάνωση και τη λειτουργία του ΝΣΚ ενόψει και των ορισμών του εκτελεστικού νόμου 3086/2002¹⁷ που θεσπίσθηκε σχεδόν ένα χρόνο μετά τη θέση σε ισχύ του νέου Συντάγματος.

1. Οι αρμοδιότητες του ΝΣΚ

Στην πρόταση 2 του άρθρου 100Α προβλέπονται ως βασικές αρμοδιότητες του ΝΣΚ «η δικαστική υποστήριξη και εκπροσώπηση του Δημοσίου και η αναγνώριση απαιτήσεων κατά του Δημοσίου ή ο συμβιβασμός σε διαφορές με αυτό».

Ο συντακτικός νομοθέτης περιορίσθηκε στην αναφορά των αρμοδιοτήτων που αποτελούσαν ανέκαθεν και θα εξακολουθήσουν να ανήκουν στο σκληρό πυρήνα τους. Η επιλογή του είναι ασφαλώς ορθή, γιατί διευ-

13. Όπ.π., σ. 527.

14. «Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και λειτουργία του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, καθώς και τα σχετικά με την υπηρεσιακή κατάσταση των λειτουργών και υπαλλήλων που υπηρετούν σε αυτό. Στην αρμοδιότητα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ανήκουν ιδίως η δικαστική υποστήριξη και εκπροσώπηση του Δημοσίου και η αναγνώριση απαιτήσεων κατά του Δημοσίου ή ο συμβιβασμός σε διαφορές με αυτό. Στο κύριο προσωπικό του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους έχουν ανάλογη εφαρμογή οι διατάξεις των άρθρων 88 παρ. 2 και 5 και 90 παρ. 5».

15. Ζ' Αναθεωρητική Βουλή, Περίοδος Ι' - Σύνοδος Α', Συνεδρίαση της 7ης Μαρτίου 2001, σ. 636.

16. Αφού το ΝΣΚ ανήκει στη Διοίκηση και όχι στη Δικαιοσύνη, θα έπρεπε συστηματικά να ενταχθεί στο ΣΤ' Τμήμα του Συντάγματος (άρθρα 101-104).

17. ΕτΚ, Α', φ. 324 της 23ης Δεκεμβρίου 2002 και την Εισηγητική Έκθεσή του της 16ης Σεπτεμβρίου 2002.

κολύνει τις προσαρμογές που επιβάλλουν κάθε φορά οι μεταβαλλόμενες συνθήκες. Ο νομοθέτης οφείλει συνεπώς κατά τη ρύθμιση κάθε σχετικού ζητήματος να κινείται στο πλαίσιο που προδιαγράφει το Σύνταγμα. Έχει δηλαδή όχι μόνο την υποχρέωση να τις εξειδικεύει αλλά και την ευχέρεια να προβλέπει νέες αρμοδιότητες, χωρίς βέβαια να θίγει τον συνταγματικά προστατευόμενο πυρήνα τους.

Αξίζει να σημειωθεί ότι στην εν λόγω διάταξη δεν περιλαμβάνονται ορισμοί σχετικά αφενός με τη δεσμευτική ισχύ των γνωμοδοτήσεων του ΝΣΚ για τον Υπουργό και αφετέρου τη σαφέστερη οριοθέτηση της αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του ΝΣΚ για την αναγνώριση απαιτήσεων κατά του Δημοσίου ή για το συμβιβασμό σε διαφορές τρίτων με αυτό¹⁸. Και τα δύο αυτά ζητήματα είχαν συζητηθεί ακροθιγώς στην προτεινόμενη Βουλή, η οποία όμως έκρινε ότι η αντιμετώπισή τους έπρεπε να αφεθεί στον κοινό νομοθέτη.

Με τον εκτελεστικό του άρθρου 100Α του Συντάγματος νόμο 3086/2002 καθορίσθηκαν λεπτομερώς οι αρμοδιότητες του ΝΣΚ. Σύμφωνα με το άρθρο 2 στην αποστολή του ανήκουν:

- α. Η δικαστική υπεράσπιση των συμφερόντων του κράτους και γενικότερα η νομική υποστήριξή του.
- β. Η υποστήριξη των υποθέσεων της Ελληνικής Δημοκρατίας στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και στο Δικαστήριο (και το Πρωτοδικείο) των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- γ. Η υποστήριξη των υπηρεσιών της διοίκησης σε θέματα κοινοτικού δικαίου.
- δ. Η διενέργεια όλων των δικαστικών πράξεων που αναφέρονται στο άρθρο 6 της Πολυμερούς Σύμβασης «Περί διεκδικήσεως διατροφής εις την αλλοδαπήν» και που ανάγονται στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Δικαιοσύνης.
- ε. Η διεξαγωγή των δικαστικών πράξεων που προβλέπονται στις διεθνείς συμβάσεις δικαστικής αρωγής σε ποινικές, αστικές και εμπορικές υποθέσεις, στις οποίες η Ελλάδα είναι συμβαλλόμενο μέρος, και ανήκουν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Δικαιοσύνης.
- στ. Η καθοδήγηση της διοίκησης με νομικές γνωμοδοτήσεις.
- ζ. Η αναγνώριση απαιτήσεων κατά του δημοσίου, ο συμβιβασμός σε διαφορές με αυτό και η ρύθμιση χρεών πτωχών οφειλετών του δημοσίου.
- η. Η γνωμοδότηση για την υπαγωγή διαφορών του δημοσίου σε διαιτησία.
- θ. Η υπεράσπιση δημοσίων υπαλλήλων σε ποινικά δικαστήρια.

18. Η αποκλειστική αρμοδιότητα του ΝΣΚ για την αναγνώριση απαιτήσεων κατά του Δημοσίου ή του συμβιβασμού σε διαφορές τρίτων με αυτό αμβλύνεται στην πράξη με την άσκηση ελέγχου νομιμότητας της σχετικής δαπάνης από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

- ι. Η γνωμοδότηση για το παραδεκτό και βάσιμο των αναιρέσεων του δημοσίου και των νπδδ.
- ια. Η επεξεργασία σχεδίων νόμων, διαταγμάτων και κανονιστικών υπουργικών αποφάσεων.
- ιβ. Η δικαστική υπεράσπιση και νομική υποστήριξη των νπδδ και των Ανεξάρτητων Αρχών.

Εκτός λοιπόν των αρμοδιοτήτων που εγγυάται το Σύνταγμα (παραπάνω α και ζ), ο νόμος του αναθέτει και άλλες πολυσχιδείς αρμοδιότητες (β, γ, δ, ε, στ, η, θ, ι, ια και ιβ), επιφυλάσσοντας έτσι στο ΝΣΚ κεντρική θέση στη δομή και τη λειτουργία της διοίκησης. Η απαρίθμησή τους συμβάλλει στην κατανόηση του δύσκολου έργου που καλείται να επιτελέσει. Αξίζει πάντως να σημειωθεί ότι όλες προβλέπονταν ήδη πριν από την αναθεώρηση του Συντάγματος. Το γεγονός ότι παρατίθενται «ατάκτως ερριμμένες» στο νόμο αποτυπώνει ένα φαινόμενο που τείνει δυστυχώς να γενικευθεί. Πρόκειται για την πρόχειρη επεξεργασία των νόμων.

2. Εγγυήσεις

α. Με την παραπομπή της προτ. 3 του άρθρου 100Α Συντ. στις διατάξεις των άρθρων 88 παρ. 2 και 5 Συντ. αναγνωρίζονται για τα μέλη του ΝΣΚ¹⁹ όχι όλες -όπως ίσως φαίνεται εκ πρώτης όψεως- αλλά ορισμένες μόνο βασικές προσωπικές εγγυήσεις που προβλέπονται για τους δικαστικούς λειτουργούς. Εξάλλου, στην εξεταζόμενη διάταξη προσδιορίζεται με τη μεγαλύτερη δυνατή ευρύτητα ο κύκλος των προσώπων που απολαμβάνουν τις εγγυήσεις. Ο κύκλος ταυτίζεται με το κύριο προσωπικό του ΝΣΚ.

Το ερώτημα που τίθεται περαιτέρω είναι ποιές εγγυήσεις ισχύουν εν-προκειμένω και αν ισχύουν αυτούσιες όπως προβλέπονται για τους δικαστικούς λειτουργούς. Ορθότερο είναι να δεχθούμε κατ' αρχήν την αναλογική ισχύ τους, με την προϋπόθεση βέβαια ότι κάθε σχετική ρύθμιση δεν είναι δυνατό να περιορίζει χωρίς αποχρώντα λόγο τις εγγυήσεις που απολαμβάνουν τα μέλη του κύριου προσωπικού του ΝΣΚ.

β. Το άρθρο 100Α Συντ. περιορίζεται στις βασικές εγγυήσεις που αναφέρονται στο άρθρο 88 παρ. 2 και 5 Συντ. Σύμφωνα με το άρθρο 88 παρ. 2 Συντ. προβλέπεται η εξομοίωση των αποδοχών τους και η ανάλογη βαθμολογική και μισθολογική εξέλιξή τους, καθώς επίσης και η εκδίκαση συναφών διαφορών από το ειδικό δικαστήριο του άρθρου 99 Συντ. Ο νομοθέτης, ρυθμίζοντας το υπηρεσιακό και μισθολογικό καθεστώς των μελών του ΝΣΚ, οφείλει συνεπώς να ακολουθεί κατά βάση τις διατάξεις που ι-

19. Σύμφωνα με το άρθρο 27 του ν. 3086/2002 στο κύριο προσωπικό του ΝΣΚ ανήκουν «ο Πρόεδρος, οι Αντιπρόεδροι, οι Νομικοί Σύμβουλοι, οι Πάρεδροι, οι Δικαστικοί Αντιπρόσωποι Α, οι Δικαστικοί Αντιπρόσωποι και οι δόκιμοι Δικαστικοί Αντιπρόσωποι».

ισχύουν σχετικά για τους δικαστικούς λειτουργούς. Κάθε παρέκκλιση από αυτή την επιταγή ενδέχεται να θέτει ζήτημα συνταγματικότητάς της.

Εξάλλου, όπως προβλέπεται στο άρθρο 88 παρ. 5 Συντ. τα μέλη του ΝΣΚ αποχωρούν υποχρεωτικά από την υπηρεσία μόλις συμπληρώσουν το 65ο ή, εφόσον κατέχουν ανώτατη θέση στο 67ο έτος της ηλικίας τους. Αξίζει να σημειωθεί ότι η εν λόγω προσωπική εγγύηση ισχύει ως έκφραση της μονιμότητας και όχι της ισοβιότητας, αφού το Σύνταγμα παραλείπει να παραπέμψει στο άρθρο 88 παρ. 1 που διασφαλίζει την τελευταία ως προσωπική εγγύηση. Σχετικά με τις άλλες προσωπικές εγγυήσεις ο νομοθέτης, άνκαι έχει διακριτική ευχέρεια, δεν επιτρέπεται κατά τη διαμόρφωση των επιλογών του να παρεκκλίνει χωρίς σοβαρό λόγο από όσα ισχύουν για τους δικαστικούς λειτουργούς.

γ. Πρέπει να σημειωθεί ότι το άρθρο 100Α δεν παραπέμπει στο άρθρο 87 παρ. 1 και 2 Συντ. Κατά συνέπεια, τα μέλη του ΝΣΚ δεν απολαύουν τις λειτουργικές εγγυήσεις που ισχύουν για τους δικαστές. Ενόψει της συνταγματικά αναβαθμισμένης θέσης τους θα ήταν πάντως ορθό να δεχθούμε ότι απολαύουν ανεξαρτησία, όταν καλούνται να γνωμοδοτήσουν ατομικά ή σε σχηματισμό. Αντίθετα, δεσμεύονται από τις οδηγίες του αρμόδιου Υπουργού, όταν τον εκπροσωπούν ενώπιον των δικαστηρίων. Είναι προφανές ότι ανάλογη αντιμετώπιση προσιδιάζει στα μέλη του ΝΣΚ ως προς τις άλλες αρμοδιότητές του, αφού μόνο κατ' εξαίρεση απολαύουν την ανεξαρτησία που εγγυάται το Σύνταγμα στους δικαστικούς λειτουργούς.

δ. Από τη συστηματική ερμηνεία της διάταξης που εξετάζουμε προκύπτουν τα εξής: i) Οι κυριότερες προσωπικές εγγυήσεις που ισχύουν για τους δικαστικούς λειτουργούς αναγνωρίζονται και για τα μέλη του ΝΣΚ. ii) Η συνταγματική αναβάθμιση του ΝΣΚ επιτρέπει κατ' εξαίρεση την επέκταση στα μέλη του λειτουργικών εγγυήσεων.

ε. Ο εκτελεστικός ν. 3086/2002, εξειδικεύοντας τις παραπάνω συνταγματικές επιταγές για τις προσωπικές εγγυήσεις των μελών του ΝΣΚ, εναρμονίζεται με το κανονιστικό περιεχόμενό τους. Από την προσεκτική μελέτη των επιλογών του νομοθέτη δεν διαπιστώνονται παρεκκλίσεις και πολύ περισσότερο αποκλίσεις που θα έθεταν ζήτημα συνταγματικότητάς του²⁰.

3. Επιλογή των μελών του Προεδρείου

Το άρθρο 100Α πρότ. 3 παραπέμπει επίσης στο άρθρο 90 παρ. 5 Συντ. και προβλέπει την αναλογική ισχύ των ορισμών του για το ΝΣΚ. Η διάταξη αυτή διέπει αφενός την ανάδειξη των μελών του Προεδρείου των Ανω-

20. Η Εισηγητική Έκθεση του νόμου και η Έκθεση της 4ης Νοεμβρίου 2002 της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής αποτυπώνουν την προσπάθεια που κατέβαλε ο νομοθέτης να ρυθμίσει εκ νέου πολλά ζητήματα που σχετίζονται με την οργάνωση και τη λειτουργία του ΝΣΚ.

τάτων Δικαστηρίων και αφετέρου τη διάρκεια της θητείας του Προέδρου. Η ενλόγω ρύθμιση αποτελεί έκφραση της βούλησης του συντακτικού νομοθέτη να αναβαθμίσει το ΝΣΚ.

Τα μέλη του Προεδρείου του, Πρόεδρος και Αντιπρόεδροι, επιλέγονται έτσι με εισήγηση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, διορίζονται δε με προεδρικό διάταγμα. Με αυτή τη ρύθμιση υπογραμμίζεται η σημασία που επιφυλάσσει το Σύνταγμα στο ΝΣΚ. Η ρύθμιση αυτή για τα Ανώτατα Δικαστήρια, άνκαι έχει υποστεί έντονη κριτική, δεν τροποποιήθηκε ως σήμερα. Η ανάδειξη των μελών του Προεδρείου όχι μόνο των Ανωτάτων Δικαστηρίων αλλά ήδη και του ΝΣΚ ανήκει λοιπόν, μετά την αναθεώρηση του 2001, στην αρμοδιότητα του Υπουργικού Συμβουλίου.

Για να αποτραπεί η παραμονή του Προέδρου επί μακρόν, η θητεία του ορίζεται *ex constitutione* τετραετής. Η ρύθμιση αυτή δεν ισχύει πάντως για τους Αντιπροέδρους. Η επιλογή του συντακτικού νομοθέτη αποβλέπει στην αλλαγή του Προέδρου σε τακτό και προσδιορισμένο χρονικό διάστημα. Αν η θητεία του λήγει πριν από την παρέλευση τετραετίας με τη συμπλήρωση του 67ου έτους της ηλικίας, κινείται η διαδικασία για την ανάδειξη νέου.

IV. Από τη ρύθμιση στην πραγματικότητα

α. Από τις επισημάνσεις που προηγήθηκαν προκύπτει ότι ο συντακτικός νομοθέτης περιέβαλε το ΝΣΚ με μια δέσμη εγγυήσεων που συμβάλλουν στην αναβάθμιση και την εκπλήρωση της αποστολής του από θέση συνταγματικής περιωπής. Η ένταξη του άρθρου 100Α στο Ε΄ Τμήμα του Συντάγματος δημιουργεί μάλιστα την εντύπωση ότι με τις επιλογές του εξομοιώνει ή τείνει να εξομοιώσει τα μέλη του ΝΣΚ με τους δικαστικούς λειτουργούς. Την εντύπωση αυτή ενισχύει το γεγονός ότι οι σχετικές εγγυήσεις αναγνωρίζονται διαμέσου παραπομπής στις διατάξεις που ισχύουν για τη δικαστική λειτουργία.

Η ερμηνεία των επιμέρους ορισμών του άρθρου 100Α Συντ. δείχνει όμως ότι ο συντακτικός νομοθέτης υπήρξε εν προκειμένω προσεκτικός. Προέβλεψε δηλαδή μόνο όσες εγγυήσεις προσιδιάζουν στη φύση και στην αποστολή του ΝΣΚ. Με γνώμονα αυτό το κριτήριο -το οποίο αποτέλεσε τον οδηγό για τη διαμόρφωση των βασικών επιλογών του εκτελεστικού νόμου 3086/2002- πρέπει να προσδιορίζεται εφεξής γενικότερα το περιεχόμενό τους. Η διαπίστωση αυτή δεν επιτρέπει βέβαια τη σχετικοποίηση της καινοτομίας που επέφερε η αναθεώρηση του 2001 με τη «συνταγματοποίηση» του ΝΣΚ.

β. Πέντε χρόνια μετά την υιοθέτησή της θα ήταν ενδιαφέρον να εξετάσουμε τι απέδωσε στην πράξη. Αναγκαία θα ήταν γι' αυτό η σύγκριση του έργου που επιτελούσε στο παρελθόν το ΝΣΚ με αυτό που προσφέρει μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος, αφού οι εγγυήσεις του άρθρου 100Α

από μόνες τους δεν αρκούν για να γυρίσουμε σελίδα στη λειτουργία του. Η σύγκριση θα απαιτούσε έρευνα πεδίου, η οποία δεν είναι δυνατόν να γίνει στο πλαίσιο αυτής της μελέτης. Δυσχέρειες για τη συναγωγή πορισμάτων από τη σύγκριση προκαλεί επίσης το γεγονός, ότι οι προσωπικές εγγυήσεις για τα μέλη του ΝΣΚ έβρισκαν, με τρόπο άμεσο ή έμμεσο, έκφραση στη νομοθεσία που ίσχυε προηγουμένως.

Από πολλές ενδείξεις μπορούμε να συμπεράνουμε ότι η αναγωγή του ΝΣΚ σε συνταγματικό θεσμό δεν συνοδεύθηκε με αξιόλογες αλλαγές. Εκτός από τις περιορισμένες μάλλον προσαρμογές της νομοθεσίας, δεν φαίνεται να άλλαξε σχεδόν τίποτε στην καθημερινή λειτουργία του. Περιορίζομαι να αναφέρω ότι δεν αυξήθηκε αισθητά το προσωπικό, δεν πραγματοποιήθηκαν αξια λόγου προγράμματα επιμόρφωσης, δεν προωθήθηκε ένα σχέδιο ορθολογικότερης διάρθρωσης του προσωπικού και των υπηρεσιών του και, τέλος, δεν διαμορφώθηκαν πρακτικές -πολύ δε περισσότερες- που να ανταποκρίνονται στη νέα νομικοπολιτική θέση του και στις ανάγκες της εποχής μας. Αποτελεί, τέλος, κοινό τόπο ότι τα μέλη του ΝΣΚ εξακολουθούν να μοχθούν για τη διεκπεραίωση υπεράριθμων υποθέσεων και να προσπαθούν με άγχος να εκπληρώσουν τα καθήκοντά τους.

γ. Η προσθήκη του άρθρου 100Α στο Σύνταγμα θα είχε νόημα, αν σηματοδοτούσε πράγματι μια νέα σελίδα και αν προδιέγραφε μια άλλη προοπτική για το ΝΣΚ. Μια προοπτική που θα έπρεπε να αντιστοιχεί «σε ένα μεγάλο σώμα της διοίκησης» ή «μια ανώτατη αρχή», για να αναφέρω διατυπώσεις που χρησιμοποιήθηκαν με περισσή φιλοφρόνηση κατά τη διάρκεια της αναθεώρησης του Συντάγματος. Μόνο τότε θα είχε προστιθέμενη αξία η σχετική καινοτομία και θα άνοιγε ο δρόμος όχι μόνο για την ονομαστική αλλά για την πραγματική αναβάθμισή του. Αναβάθμιση, που είναι προ πολλού αναγκαία αφενός για την ορθολογικότερη λειτουργία και την καλύτερη υποστήριξη της διοίκησης και αφετέρου για την αποδοτικότερη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος στην απαιτητική εποχή μας.

Στο ζήτημα που εξετάζουμε αποκαλύπτεται το χάσμα που χωρίζει συχνά τις συνταγματικές ρυθμίσεις από την πραγματικότητα. Οι πρωτοβουλίες του συντακτικού νομοθέτη δεν είναι από μόνες τους σε θέση να επιφέρουν τις επιδιωκόμενες αλλαγές. Ο δρόμος προς την πραγμάτωσή τους είναι μακρύς και δεν είναι πάντοτε στρωμένος με ρόδα. Εκτός από τη βούληση του συντακτικού, απαιτούνται η ενεργοποίηση του κοινού και του κανονιστικού νομοθέτη, η εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων, η αναβάθμιση και η ενίσχυση του προσωπικού και η προώθηση ολοκληρωμένων σχεδίων δράσης. Χωρίς τη συνδρομή όλων αυτών των παραγόντων κάθε μεταρρύθμιση, ακόμη και σε συνταγματικό επίπεδο, είναι καταδικασμένη να παραμείνει ημιτελής. Το παράδειγμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους είναι, νομίζω, χαρακτηριστικό.