

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών Τομέα Δημοσίου
Δικαίου
2003 – 2004

Συνταγματικό Δίκαιο

Επιβλέπων Καθηγητής:
Κος Ανδρέας Δημητρόπουλος

Ο διορισμός Πρωθυπουργού

-

Μια απόπειρα ερμηνείας του άρθρου 37
παρ. 4 του Συντάγματος.

Επιμέλεια:
Ράμμος Αλέξανδρος

Αφού χρησιμοποιήσουμε και τις πέντε ερμηνευτικές μεθόδους για να μπορέσουμε να ανεύρουμε το ακριβές νόημα του άρθρου 37 παρ. 4 του Συντάγματος θα προσπαθήσουμε να συνάγουμε κάποια συμπεράσματα.

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης απογύμνωσε τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας από κάθε εξουσία ως προς την επιλογή του προσώπου που θα διορισθεί στο αξίωμα του Πρωθυπουργού και ανέθεσε την εξουσία αυτή αποκλειστικά στη Βουλή.

Ταυτόχρονα, ο αναθεωρητικός νομοθέτης επέβαλε τον περιορισμό στην εθνική αντιπροσωπεία, να είναι βουλευτής ο δέκτης της εντολής. Και αυτό σημαίνει, να διαθέτει τη λαϊκή νομιμοποίηση. Γιατί αν δεν είναι αυτή η βούληση του αναθεωρητικού νομοθέτη, τότε δεν έχει νόημα η ρήση του άρθρου 37 παρ. 4 εδ. α' «... ή αν ο αρχηγός ή ο εκπρόσωπος του δεν έχει εκλεγεί βουλευτής» (το πρώτο ή πρέπει εδώ να νοείται ως σωρευτικό και, αλλιώς η πρόταση στερείται νοήματος).

Η αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή, η οποία θεωρεί τη ρύθμιση αυτή ως περιοριστική μόνο του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά την ανάθεση της εντολής, είτε πρόκειται για τον σχηματισμό κυβέρνησης είτε για τη διερεύνηση της βούλησης της εθνικής αντιπροσωπείας, δεν εξηγεί επαρκώς, γιατί απαιτείται, κατά τον κανόνα του άρθρου 37 παρ. 4 εδ. α' ο δέκτης της εντολής να είναι και βουλευτής, ή, αντιστρόφως, δεν εξηγεί γιατί να μην αρκесθεί ο αναθεωρητικός νομοθέτης στην αρχηγική ιδιότητα ή την ιδιότητα ως εκπροσώπου του κόμματος, του δέκτη της εντολής. Το ότι ο αποδοκιμασθείς ή μη εκτεθείς καν στη λαϊκή κυριαρχία αρχηγός κόμματος δεν έχει υπέρ του το τεκμήριο της βούλησης της κοινοβουλευτικής ομάδας του κόμματος να του παρασχεθεί εντολή σχηματισμού κυβέρνησης ή διερευνητική εντολή, και ότι, για τον λόγο αυτό, το Σύνταγμα δεν επιτρέπει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να δώσει εντολή πριν από την απόφαση της κοινοβουλευτικής ομάδας, πρέπει να οδηγήσει στο συμπέρασμα, όχι ότι ο δέκτης της εντολής δύναται να είναι και εξωκοινοβουλευτικός αλλά αντιθέτως ότι, σε κάθε περίπτωση, πρέπει να είναι κοινοβουλευτικός και ότι κατά συνέπεια, τον Πρωθυπουργό θέλησε ο αναθεωρητικός νομοθέτης περιβεβλημένο με άμεση λαϊκή νομιμοποίηση και, μάλιστα, *a fortiori* εφόσον ακόμη και για τον δέκτη της διερευνητικής εντολής απαιτεί την ίδια προϋπόθεση, όπως συνάγεται από το άρθρο 37 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Εισαγωγή

II. Η ερμηνεία του άρθρου 37 παρ. 4 του Συντάγματος

i. Γραμματολογική μέθοδος

ii. Λογική μέθοδος

iii. Ιστορική μέθοδος

iv. Συστηματική μέθοδος

v. Τελολογική μέθοδος

III. Συμπέρασμα

I. Εισαγωγή

Στα πλαίσια της παρούσας εργασίας θα προσπαθήσουμε να ερμηνεύσουμε το πολυσυζητημένο άρθρο 37 παρ. 4 του Συντάγματος και συγκεκριμένα θα κληθούμε να απαντήσουμε στο ερώτημα, ποιός διορίζεται πρωθυπουργός. Αν το πρόσωπο που λαμβάνει τις διερευνητικές εντολές ή την εντολή σχηματισμού κυβέρνησης μπορεί να είναι και πρόσωπο εξωκοινοβουλευτικό ή η επιταγή του Συντάγματος θέλει τον Πρόεδρο της Κυβερνήσεως αποκλειστικά μέλος του Κοινοβουλίου.

Καθώς θα ξεδιπλώνουμε τον μίτο του προβλήματος αρωγούς στην προσπάθεια μας να καταλήξουμε σε μια όσο το δυνατόν εμπεριστατωμένη και επιστημονικά τεκμηριωμένη απάντηση θα έχουμε τις περισσότερες ερμηνευτικές μεθόδους, δηλαδή την γραμματολογική, τη λογική, την ιστορική, τη συστηματική και την τελολογική.

II. Το άρθρο 37 παρ. 4 του Συντάγματος

Σύμφωνα με την υπό εξέταση διάταξη, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ανατίθεται εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης ή διερευνητική εντολή σε αρχηγό κόμματος, αν το κόμμα δεν έχει αρχηγό ή εκπρόσωπο, ή αν ο αρχηγός ή ο εκπρόσωπός του δεν έχει εκλεγεί βουλευτής, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δίνει την εντολή σ' αυτόν που προτείνει η κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος.

Την εντολή σχηματισμού κυβέρνησης ή διερευνητική, θα λάβει αυτός που είναι αρχηγός του κόμματος κατά τη συγκεκριμένη στιγμή, ο οποίος θα συμμετάσχει και στις συζητήσεις υπό τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

Αλλά αν το ζήτημα του ποιοι είναι οι αρχηγοί τους ρυθμίζουν τα ίδια τα κόμματα, το ζήτημα της ανάθεσης εντολής είναι και ζήτημα λειτουργίας του πολιτεύματος. Έτσι, ο συντακτικός νομοθέτης όρισε ότι αν στις περιπτώσεις αυτές το κόμμα δεν έχει αρχηγό ή αν ο αρχηγός ή εκπρόσωπος του δεν έχει εκλεγεί Βουλευτής, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δίνει την εντολή σε αυτόν που προτείνει η κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος.

Η ρύθμιση αυτή φαίνεται σαφής. Η θεωρητική συζήτηση που προκάλεσε, όμως, διέψευσε αυτήν την εντύπωση και εστιασθηκε στο ερώτημα, αν ο διοριζόμενος στο αξίωμα του Πρωθυπουργού απαιτείται να έχει τη βουλευτική ιδιότητα ή αν δύναται να είναι και εξωκοινοβουλευτικό πρόσωπο.

i. Γραμματολογική μέθοδος

Σύμφωνα με τη γραμματολογική ερμηνεία της επίμαχης διάταξης ο αναθεωρητικός νομοθέτης επέβαλε τον περιορισμό στην εθνική αντιπροσωπεία, να είναι βουλευτής ο δέκτης της εντολής. Και αυτό σημαίνει, να διαθέτει τη λαϊκή νομιμοποίηση. Γιατί αν δεν είναι αυτή η βούληση του αναθεωρητικού νομοθέτη, τότε δεν έχει νόημα η ρήση του άρθρου 37 παρ. 4 εδ. α' «... ή αν ο αρχηγός ή ο εκπρόσωπος του δεν έχει εκλεγεί βουλευτής» (το πρώτο ή πρέπει εδώ να νοείται ως σωρευτικό και, αλλιώς η πρόταση στερείται νοήματος).

ii. Ιστορική μέθοδος

Μέχρι σήμερα, πάγια υπήρξε η πρακτική του διορισμού και εξωκοινοβουλευτικών προσώπων ως μελών του Υπουργικού Συμβουλίου, τη δε εξουσία του Προέδρου της Δημοκρατίας να διορίζει Πρωθυπουργό και μη μέλος της Βουλής, ρητά όριζε το Σύνταγμα του 1975 πριν από την αναθεώρηση του (άρθρο 37 παρ. 4).

Η διάταξη αυτή καταργήθηκε και, ταυτόχρονα, θεσπίστηκε η δυνατότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας να διορίζει, ως εξωκοινοβουλευτικό Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο ενός των τριών ανωτάτων δικαστηρίων, αλλά μόνο με την εντολή να διενεργήσει εκλογές, όταν έχει καταστεί αδύνατος ο σχηματισμός Κυβέρνησης που να απολαμβάνει της εμπιστοσύνης της Βουλής και δεν είναι δυνατός ο σχηματισμός Κυβέρνησης από όλα τα κόμματα της Βουλής για τη διενέργεια εκλογών.

Σύμφωνα με το κείμενο του εισηγητή της πλειοψηφίας προς την Ειδική Κοινοβουλευτική Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος της Στ' Αναθεωρητικής Βουλής, αναφέρονται τα εξής «...με τη διάταξη της παραγράφου 2 του Σχεδίου μας, καλύπτεται σημαντικό κενό του σήμερα ισχύοντος Συντάγματος: Διαστέλλεται η παραίτηση της Κυβέρνησης από την ατομική παραίτηση του Πρωθυπουργού (που μπορεί να οφείλεται σε λόγους που αφορούν αποκλειστικά τον ίδιο) και προβλέπεται η υπόδειξη του διαδόχου του από την κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος στην οποία ανήκει», αντί «την κοινοβουλευτική ομάδα στην οποία ανήκει ο παραιτηθείς ή εκλιπών Πρωθυπουργός».

Θα μπορούσε ενδεχομένως να υποστηριχθεί ότι, η με τονισμένα στοιχεία φράση του εισηγητή της πλειοψηφίας αποδίδει την αντίληψη των υποβαλλόντων την πρόταση αναθεώρησης ως προς τον κυρίαρχο ρόλο των πολιτικών κομμάτων στην κοινοβουλευτική λειτουργία. Γεγονός ωστόσο είναι ότι η σύνταξή της αφήνει να εννοηθεί πως αναθεωρητικός νομοθέτης αναφέρεται σε παραιτηθέντα ή αποβίωσαντα Πρωθυπουργό που διέθετε τη βουλευτική ιδιότητα.

iii. Λογική μέθοδος

Η άποψη ότι οποιοσδήποτε και εξωκοινοβουλευτικός και εξωκομματικός ακόμη δύναται να λάβει εντολή σχηματισμού κυβέρνησης βρίσκει κατά μια άποψη τη θεμελίωσή της ακριβώς στη λογική της συνταγματικής μεταρρύθμισης και, μάλιστα, ενισχυμένη, όπως υποστηρίζεται από τη διατύπωση του άρθρου 38 παρ. 2 Σ, το οποίο ορίζει ότι «αν ο Πρωθυπουργός παραιτηθεί ή εκλείψει, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διορίζει πρωθυπουργό αυτόν που προτείνει η κοινοβουλευτική ομάδα στην οποία ανήκει».

Κατά την εν λόγω άποψη, δύο σημεία αυτής της ρύθμισης πρέπει να επισημανθούν. Πρώτον, ότι δικαίωμα πρότασης, δηλαδή επιλογής, του Πρωθυπουργού έχει η κοινοβουλευτική ομάδα. Δεύτερον, ότι το Σύνταγμα δεν θεωρεί δεδομένο πως ο Πρωθυπουργός που παραιτήθηκε ή απεβίωσε ήταν βουλευτής. Αν το θεωρούσε δεδομένο, δεν θα επέλεγε τη διατύπωση που επέλεξε, αλλά θα όριζε πως το δικαίωμα πρότασης έχει η κοινοβουλευτική ομάδα «στην οποία ανήκει ο παραιτηθείς ή αποθανών Πρωθυπουργός».

Αν ο αναθεωρητικός νομοθέτης ήθελε να αποκλείσει τη δυνατότητα διορισμού εξωκοινοβουλευτικού προσώπου στο αξίωμα του Πρωθυπουργού, θα είχε επιλέξει, αντί της διατύπωσης «η κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος στο οποίο ανήκει», τη διατύπωση «η κοινοβουλευτική ομάδα στην οποία ανήκει ο παραιτηθείς ή εκλιπών Πρωθυπουργός».

iv. Τελολογική μέθοδος

Αν ο σκοπός της διατάξεως συνίσταται, εν προκειμένω, αφενός, στο να καταστήσει απλώς τυπική τη ρυθμιστική αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας (και αυτό ακριβώς έπραξε ο αναθεωρητικός νομοθέτης) όσον αφορά την επιλογή του προσώπου στο οποίο ανατίθεται η εντολή, ενώ, αφετέρου, και αντιθέτως, δεν δεσμεύει την , κατά περίπτωση, αρμόδια κοινοβουλευτική ομάδα (ή και συμπράττοντες δυνάμεις της Βουλής) ως προς την υπόδειξη του προσώπου (κοινοβουλευτικού ή μη) που θα λάβει την εντολή (σχηματισμού Κυβέρνησης ή διερευνητική), ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι υπάρχουν αρχηγοί κομμάτων και μάλιστα βουλευτές, τότε, αναντίρρητα οποιοσδήποτε άρα και εξωκοινοβουλευτικός, μπορεί να διοριστεί Πρωθυπουργός, εφόσον ενημερωθεί ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας.

v. Συστηματική μέθοδος

Μια εύλογη απάντηση θα ήταν η εξής: εφόσον το πολίτευμα είναι κοινοβουλευτική δημοκρατία και εφόσον το Έθνος αντιπροσωπεύουν από οι Βουλευτές, αυτοί είναι και οι εκφραστές της θέλησης του εκλογικού σώματος και αυτοί που διαθέτουν, επομένως, την εξουσία να προτείνουν οποιονδήποτε για το αξίωμα του Πρωθυπουργού. Άρα, ορθά υποστηρίζεται σύμφωνα με αυτή τη συλλογιστική ότι το τεκμήριο δεσμεύει μεν τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, όχι όμως και την κοινοβουλευτική ως προς την υπόδειξη του δέκτη της εντολής.

Δεν μπορεί, όμως να αποφευχθεί η παρατήρηση, ως προς τα ανωτέρω, ότι αν όντως συνάδει προς το Σύνταγμα, στην περίπτωση που ο αρχηγός του κόμματος έχει εκλεγεί βουλευτής, ενδεχόμενη παραγνώριση της εκφρασθείσας στο πρόσωπό του άμεσης λαϊκής νομιμοποίησης, όταν οι κοινοβουλευτική του ομάδα δεν τον θεωρεί ως καταλληλότερο για το αξίωμα του Πρωθυπουργού, οπωσδήποτε προβληματίζει η συνταγματικότητα του περιορισμού όλων εκείνων που θα έχουν τύχει της άμεσης λαϊκής νομιμοποίησης, προκειμένου να επιλεγεί πρόσωπο που δεν την διαθέτει καν.

III. Συμπέρασμα

Αφού χρησιμοποιήσαμε και τις πέντε ερμηνευτικές μεθόδους για να μπορέσουμε να ανεύρουμε το ακριβές νόημα του άρθρου 37 παρ. 4 του Συντάγματος μπορούμε να συνάγουμε κάποια συμπεράσματα.

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης απογύμνωσε τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας από κάθε εξουσία ως προς την επιλογή του προσώπου που θα διορισθεί στο αξίωμα του Πρωθυπουργού και ανέθεσε την εξουσία αυτή αποκλειστικά στη Βουλή.

Ταυτόχρονα, ο αναθεωρητικός νομοθέτης επέβαλε τον περιορισμό στην εθνική αντιπροσωπεία, να είναι βουλευτής ο δέκτης της εντολής. Και αυτό σημαίνει, να διαθέτει τη λαϊκή νομιμοποίηση. Γιατί αν δεν είναι αυτή η βούληση του αναθεωρητικού νομοθέτη, τότε δεν έχει νόημα η ρήση του άρθρου 37 παρ. 4 εδ. α' «... ή αν ο αρχηγός ή ο εκπρόσωπος του δεν έχει εκλεγεί βουλευτής» (το πρώτο ή πρέπει εδώ να νοείται ως σωρευτικό και, αλλιώς η πρόταση στερείται νοήματος).

Η αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή, η οποία θεωρεί τη ρύθμιση αυτή ως περιοριστική μόνο του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά την ανάθεση της εντολής, είτε πρόκειται για τον σχηματισμό κυβέρνησης είτε για τη διερεύνηση της βούλησης της εθνικής αντιπροσωπείας, δεν εξηγεί επαρκώς, γιατί απαιτείται, κατά τον κανόνα

του άρθρου 37 παρ. 4 εδ. α' ο δέκτης της εντολής να είναι και βουλευτής, ή, αντιστρόφως, δεν εξηγεί γιατί να μην αρκεσθεί ο αναθεωρητικός νομοθέτης στην αρχηγική ιδιότητα ή την ιδιότητα ως εκπροσώπου του κόμματος, του δέκτη της εντολής. Το ότι ο αποδοκιμασθείς ή μη εκτεθείς καν στη λαϊκή κυριαρχία αρχηγός κόμματος δεν έχει υπέρ του το τεκμήριο της βούλησης της κοινοβουλευτικής ομάδας του κόμματος να του παρασχεθεί εντολή σχηματισμού κυβέρνησης ή διερευνητική εντολή, και ότι, για τον λόγο αυτό, το Σύνταγμα δεν επιτρέπει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να δώσει εντολή πριν από την απόφαση της κοινοβουλευτικής ομάδας, πρέπει να οδηγήσει στο συμπέρασμα, όχι ότι ο δέκτης της εντολής δύναται να είναι και εξωκοινοβουλευτικός αλλά αντιθέτως ότι, σε κάθε περίπτωση, πρέπει να είναι κοινοβουλευτικός και ότι κατά συνέπεια, τον Πρωθυπουργό θέλησε ο αναθεωρητικός νομοθέτης περιβεβλημένο με άμεση λαϊκή νομιμοποίηση και, μάλιστα, *a fortiori* εφόσον ακόμη και για τον δέκτη της διερευνητικής εντολής απαιτεί την ίδια προϋπόθεση, όπως συνάγεται από το άρθρο 37 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Γ', 1988.
- Π. Ι. Παραράς, Σύνταγμα 1975 – Corpus 1, άρθρα 1 – 50, 1982
- Σβώλος / Βλάχος, Το Σύνταγμα της Ελλάδος, τόμος Β', 1955.
- Α. Γ. Ράικος, Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, τόμος Β', α', 1984.
- Ν. Ν. Σαρίπολος, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου, τόμος Γ', 1923.
- Α. Ι. Μάνεσης, Συνταγματικά Δικαιώματα, τόμος Α', Ατομικές Ελευθερίες, 1982.
- Α. Γ. Δημητρόπουλος, Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, 2001.
- Κ. Γ. Μαυριάς / Α. Μ. Παντελής, Συνταγματικά Κείμενα, 1996.