

Εργασία στο Συνταγματικό Δίκαιο

Παπαδέα Δήμητρα

Η συνταγματική θέση και η ανάδειξη του πρωθυπουργού

Παπαδέα Επ. Δήμητρα
Α.Μ.:1340200900288
demy18452@hotmail.com

ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΣΧΟΛΗ Ν.Ο.Π.Ε. –ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ
ΕΤΟΣ 2009-2010

Μάθημα : Συνταγματικό Δίκαιο
Διδάσκων : Δημητρόπουλος Ανδρέας

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

- ΕΙΣΑΓΩΓΗ...σελ.2
- ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΡΟΣ
- I. Η συνταγματική θέση του πρωθυπουργού
- 1. 'Πρωθυπουργικοκεντρικός' χαρακτήρας του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος...3-4
- 2. Συντονιστικός ρόλος πρωθυπουργού...σελ.4-5
- 3. Ασυμβίβαστο πρωθυπουργικού αξιώματος και ευθύνες...σελ.5
- 4. Αρμοδιότητες...σελ.5-6
- II. Η ανάδειξη του πρωθυπουργού
- 1. Προσόντα...σελ.6
- 2. Διαδικασία Ανάδειξης...σελ.7
- i. Άμεση
- ii. Έμμεση
- 3. Συστήματα ανάδειξης του πρωθυπουργού ...σελ.8-10
- i. Σύστημα Διορισμού
- a. Ουσιαστικός διορισμός
- b. Τυπικός διορισμός
- ii. Σύστημα Προ(σ)διορισμού
- a. Σύστημα εκλογής
- b. Σύστημα πρότασης
- 4. Το σύστημα ανάδειξης του πρωθυπουργού στην Ελλάδα...σελ.10-13
- i. Ιστορική αναδρομή
- ii. Η ανάδειξη του πρωθυπουργού στην Ελλάδα κατά το ισχύον Σύνταγμα
- ΤΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ...σελ.13
- ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΕ ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΚΑΙ ΑΓΓΛΙΚΑ...σελ.14
- ΛΗΜΜΑΤΑ...σελ.15
- ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ...σελ.15

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το θέμα : Στα πλαίσια της παρούσας εργασίας θα επιχειρήσουμε να προσεγγίσουμε με τη μεγαλύτερη δυνατή ακρίβεια το ζήτημα της συνταγματικής θέσης και της ανάδειξης του πρωθυπουργού.

Συγκεκριμένα με την ανάληψη αυτής της εργασίας, στόχος μου είναι η αναφορά και η ανάλυση της θέσης του πρωθυπουργού στο συνταγματοπολιτικό σύστημα αλλά και του νομικού τρόπου ανάδειξής του, με την ταυτόχρονη παράθεση και ερμηνεία των σχετικών συνταγματικών διατάξεων, την αναγωγή σε περασμένα πολιτικά συστήματα και τη διεξαγωγή συμπερασμάτων.

Έτσι καθώς θα προχωρώ στην ανάπτυξη του θέματος θα παραπέμπω τον αναγνώστη σε διατάξεις του Συντάγματος, παραθέτοντας αυτολεξεί τα σχετικά χωρία για τη διευκόλυνση του αναγνώστη. Επίσης, θεώρησα σκόπιμο να μην προβάλλω απλώς το ισχύον σύστημα γύρω από τη θέση και την ανάδειξη του πρωθυπουργού, αλλά να προβώ τόσο σε μία αναλυτική αναφορά των αντίθετων θέσεων και εφαρμοστέων συστημάτων γύρω από το κύριο θέμα όσο και σε σχετικές ιστορικές αναφορές.

I. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΘΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟΥ

1. Πρωθυπουργικός χαρακτήρας του συνταγματοπολιτικού συστήματος

Ο πρωθυπουργός αν και θεωρητικά κατέχει μια θέση *primus inter pares* στο υπουργικό συμβούλιο, εντούτοις στην πραγματικότητα η θέση του είναι ιδιαίτερα ενισχυμένη στο κοινοβουλευτικό σύστημα.

Το ισχύον ελληνικό σύστημα θέτει τον πρωθυπουργό στο κέντρο της εκτελεστικής εξουσίας, σε σημείο να αποτελεί πλέον θεσμό. Η δεσπόζουσα θέση που κατέχει στο υπουργικό συμβούλιο έχει αναδείξει τον πρωθυπουργό σε *primus solus* έναντι των υπόλοιπων μελών αυτού.

Η υπεροχή αυτή του Πρωθυπουργού στο πολιτικό σύστημα προκύπτει αφενός από τις αυξημένες ευθύνες που ο ίδιος ο συντακτικός νομοθέτης παραχωρεί στον εκάστοτε φορέα του πρωθυπουργικού αξιώματος (Α.82 παρ.2 Σ), αφετέρου από τη φύση των πραγμάτων, την ιστορική διαδρομή και τη σημερινή πολιτική πραγματικότητα.

Ο Πρωθυπουργός έχει την ευθύνη για το συντονισμό και την εφαρμογή του κυβερνητικού έργου. Κατά το Σύνταγμα υπόκειται στην αρμοδιότητά του να εξασφαλίζει την ενότητα της κυβέρνησης και να κατευθύνει τις ενέργειες για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο του Συντάγματος και των νόμων. Οι αυξημένες αυτές αρμοδιότητες και ευθύνες είναι που κάνουν τον εκάστοτε φορέα του πρωθυπουργικού αξιώματος την κεντρική πολιτική φυσιογνωμία στο συνταγματοπολιτικό σύστημα.

Η εξέχουσα θέση του λειτουργήματος του πρωθυπουργού στις λειτουργίες της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, σαρκώνεται, επίσης, με την βασική διαδικασία της διερευνητικής εντολής όπως προβλέπεται στο άρθρο 37 του ισχύοντος συντάγματος. (παρ.2 «Πρωθυπουργός διορίζεται ο αρχηγός του κόμματος το οποίο διαθέτει στη Βουλή την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών. Αν κανένα κόμμα δεν διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας παρέχει στον αρχηγό του κόμματος που διαθέτει τη σχετική πλειοψηφία διερευνητική εντολή για να διακριβωθεί η δυνατότητα σχηματισμού Κυβέρνησης που να απολαμβάνει την εμπιστοσύνη της Βουλής.» και παρ.3 «Αν δεν διαπιστωθεί αυτή η δυνατότητα, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας παρέχει διερευνητική εντολή στον αρχηγό του δεύτερου σε κοινοβουλευτική δύναμη κόμματος και εάν δεν τελεσφορήσει κι αυτή, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δίνει

διερευνητική εντολή στον αρχηγό του τρίτου σε κοινοβουλευτική δύναμη κόμματος.») Αλλά η διακεκριμένη θέση του πρωθυπουργού και ο σημαίνων ρόλος του στο ελληνικό κοινοβουλευτικό σύστημα γενικότερα και στην κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματός του ειδικότερα κατοχυρώνεται, επιπλέον, με τις διατάξεις του άρθρου 38 του Συντάγματος. Με τη διάταξη του άρθρου 81, παρ. 1 του Συντάγματος διακρίνεται η θέση και το λειτούργημα του Πρωθυπουργού στα πλαίσια του υπουργικού συμβουλίου. Τέλος, με τη διάταξη του άρθρου 82, παρ. 2 του Συντάγματος ο συντακτικός νομοθέτης αναθέτει στον πρωθυπουργό τον ρόλο της εξασφάλισης της κυβερνητικής ενότητας και την άμεση ή έμμεση εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής.

Δεν είναι τυχαίο εξάλλου το γεγονός της ιστορικά σταδιακής αποσύνδεσης του αξιώματος του Πρωθυπουργού από την άσκηση επί μέρους υπουργικών καθηκόντων. Ενώ δηλαδή στις αρχές της σύστασης του ελληνικού κράτους αποτελούσε άγραφο κανόνα ο εκάστοτε πρωθυπουργός να αναλαμβάνει και τη διεύθυνση κάποιου επί μέρους υπουργείου, η πρακτική αυτή έχει πλέον εγκαταλειφθεί. Η τελική αποσύνδεση του αξιώματος του πρωθυπουργού (χωρίς ο κανόνας να είναι δίχως εξαιρέσεις) από την ανάληψη πρόσθετων υπουργικών καθηκόντων αποτελεί μία ακόμη απόδειξη της εξέχουσας θέσης που κατέχει ο Πρωθυπουργός στο υπουργικό συμβούλιο.* Οι ξεχωριστές και σημαίνουσες σημασίας αρμοδιότητες και εξουσίες του εκάστοτε φορέα του πρωθυπουργικού αξιώματος, τον ξεχωρίζουν από τα λοιπά μέλη του υπουργικού συμβουλίου, καθιστούν το λειτούργημά του υπερέχων και τον ίδιο *primus solus*.

2. Συντονιστικός ρόλος

Η κυρίαρχη θέση του πρωθυπουργού στο συνταγματικοπολιτικό σύστημα οφείλεται και συνεπάγεται ταυτόχρονα τον συντονιστικό ρόλο που από το ίδιο το Σύνταγμα υποχρεούται να διαδραματίζει. Σύμφωνα με το Α.82 παρ.2 του Συντάγματος « *Ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειες της, καθώς και των δημόσιων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων.* »

* Σύμφωνα με την άποψη του Α. Μακρυδημήτρη, όπως παρατίθεται στο σχετικό άρθρο 'Ο Πρωθυπουργός και οι Υπουργοί του' στην εφημερίδα 'το Βήμα' την 1^η Ιουλίου του 2001.

Σε γενικές γραμμές, συντονίζει τις αρμοδιότητες ολόκληρης της κυβέρνησης και της Βουλής. Προτείνει, επιλέγει, αλλά και παύει Υπουργούς (Α. 83 παρ.1 Σ) αλλά και αναλαμβάνει ο ίδιος υπουργεία. Ο ρόλος του είναι, επίσης, ιδιαίτερα ενισχυμένος και στην περιφέρεια με τη διαμόρφωση των συνδυασμών στα ψηφοδέλτια.

3. Ασυμβίβαστο πρωθυπουργικού αξιώματος και ευθύνες

Όλες αυτές οι αρμοδιότητες δεν θα μπορούσαν, βέβαια, να μη συνεπάγονται ορισμένες δεσμεύσεις και συγκεκριμένες ευθύνες. Συγκεκριμένα, κατά το άρθρο 81 παρ. 3 *«οποιαδήποτε επαγγελματική δραστηριότητα των μελών της Κυβέρνησης, των Υφυπουργών και του Προέδρου της Βουλής αναστέλλεται κατά τη διάρκεια της άσκησης των καθηκόντων τους.»* Θεμελιώνεται δηλαδή με τη διάταξη αυτή του Συντάγματος το ασυμβίβαστο μεταξύ του πρωθυπουργικού αξιώματος και της άσκησης άλλου επαγγέλματος.

Επίσης, ο Πρωθυπουργός κατά το Σύνταγμα και την κείμενη νομοθεσία υπέχει κοινοβουλευτική, ποινική και αστική ευθύνη.

4. Αρμοδιότητες

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, ο Πρωθυπουργός κατέχει εξέχουσα θέση στην κοιματική κοινοβουλευτική Δημοκρατία. Απόδειξη αυτού το σύνολο των αρμοδιοτήτων που ο συντακτικός νομοθέτης αναθέτει σε αυτόν. Σύμφωνα με το Σύνταγμα, ο Πρωθυπουργός :

- προτείνει τον διορισμό και την παύση των υπουργών και των υφυπουργών ενώ μόνος ο Πρωθυπουργός ορίζει τον αναπληρωτή του, εφόσον υπάρχει ανάγκη,
- προσυπογράφει το διάταγμα για την απαλλαγή της Κυβέρνησης από τα καθήκοντά της,

- προσυπογράφει το διάταγμα για τη διάλυση της Βουλής κατά τα άρθρα 32 παρ. 4 και 41 παρ. 1 του Συντάγματος και το διάταγμα για την προκήρυξη Βουλευτικών εκλογών κατά το άρθρο 53 παρ. 1 του Συντάγματος,
- προεδρεύει στο Υπουργικό Συμβούλιο και
- εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειες της καθώς και των δημοσίων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής στο πλαίσιο των νόμων. (Α.82 παρ.2 Σ)

Εξάλλου, ο Πρωθυπουργός, (κατά το νόμο 1558/85 και το Π.Δ., 63/2005) :

- προσδιορίζει επακριβώς την κυβερνητική πολιτική στο πλαίσιο του υπουργικού συμβουλίου,
- συντονίζει την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής,
- επιλύει τι διαφωνίες ανάμεσα στους υπουργούς,
- εκπροσωπεί την Κυβέρνηση και προεδρεύει στο Υπουργικό Συμβούλιο,
- εποπτεύει την εφαρμογή των νόμων από τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα προς το συμφέρον του Κράτους και των πολιτών,
- δίδει την άδεια για τη δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως κάθε κειμένου του οποίου η δημοσίευση προβλέπεται από το νόμο και
- ασκεί κάθε άλλη αρμοδιότητα που προβλέπουν το Σύνταγμα και οι νόμοι του Κράτους.

II. Η ΑΝΑΔΕΙΞΗ ΤΟΥ ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟΥ

1. Προσόντα

Το Σύνταγμα με το Α.55 παρ.1 ρητά ορίζει τα απαιτούμενα για την ανάδειξη προσώπου στο πρωθυπουργικό αξίωμα. Συγκεκριμένα, θα πρέπει να είναι Έλληνας πολίτης, να έχει τη νόμιμη ικανότητα να εκλεγεί και να έχει συμπληρώσει το 25^ο έτος της ηλικίας του κατά την ημερομηνία του διορισμού του στο πρωθυπουργικό αξίωμα.

Βουλευτής ή και πρόσωπο που δεν έχει τη βουλευτική ιδιότητα, μπορεί, κατά το Σύνταγμα, να διοριστεί στο πρωθυπουργικό αξίωμα, μετά από

πρόταση των πολιτικών κομμάτων της πλειοψηφίας εφόσον πληροί τις προϋποθέσεις που ορίζει το Α.55.

2. Διαδικασία Ανάδειξης

Η ανάδειξη του Πρωθυπουργού μπορεί να διακριθεί σε άμεση και έμμεση.

i. Άμεση

Αν και η άμεση ανάδειξη δεν προβλέπεται ρητά από κανένα σύνταγμα, ωστόσο φαίνεται να επικρατεί αυτή η μορφή ανάδειξης στις σύγχρονες κοινοβουλευτικές Δημοκρατίες. Η εξήγηση σ' αυτό το αντιθετικό σχήμα δίνεται με την παρατήρηση της πολιτικής – εκλογικής πραγματικότητας. Τα κόμματα τείνουν να γίνουν προσωποκεντρικά και οι εκλογείς όλο και περισσότερο ψηφίζουν με βάση τον αρχηγό του κόμματος. Επομένως, οι εκλογείς δίνοντας την ψήφο τους σε ένα κόμμα, ουσιαστικά επιλέγουν Πρωθυπουργό. Από αυτή την άποψη λοιπόν, η ανάδειξη του Πρωθυπουργού είναι άμεση, απευθείας από το εκλογικό σώμα. Στην περίπτωση της άμεσης ανάδειξης, η διαδικασία έχει ως εξής:

- α) Τα πολιτικά κόμματα προτείνουν πριν από τις εκλογές ένα πρόσωπο ως αρχηγό τους,
- β) το εκλογικό σώμα εκλέγει και
- γ) ο αρχηγός του κράτους διορίζει Πρωθυπουργό τον αρχηγό του κόμματος που διαθέτει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία.

ii. Έμμεση

Έμμεση είναι η ανάδειξη που καθιερώθηκε στα περισσότερα κοινοβουλευτικά συστήματα. Εφόσον κανένα κόμμα δεν συγκεντρώσει την απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία η ανάδειξη του Πρωθυπουργού είναι έμμεση και πραγματοποιείται ως εξής:

- α) Τα πολιτικά κόμματα προτείνουν πριν από τις εκλογές ένα πρόσωπο ως αρχηγό τους,
- β) άλλο αρμόδιο κατά το Σύνταγμα κρατικό όργανο εκλέγει ή επιλέγει και

γ) τελικά ο Πρωθυπουργός διορίζεται από τον αρχηγό της εκτελεστικής εξουσίας.

3. Συστήματα Ανάδειξης του Πρωθυπουργού

Το βασικό κριτήριο της διάκρισης των συστημάτων ανάδειξης του Πρωθυπουργού των διάφορων κρατών είναι αν προβλέπεται από τις συνταγματικές διατάξεις διαδικασία, που προηγείται του διορισμού. Με βάση αυτό, τα συστήματα διακρίνονται σε «σύστημα διορισμού» και «σύστημα προσδιορισμού».

i. Σύστημα διορισμού

Σύστημα διορισμού είναι το σύστημα που δεν προβλέπει με ειδικές διατάξεις διαδικασία που να προηγείται του διορισμού, προβλέπει μόνο το στάδιο του διορισμού και όχι τα προηγούμενα στάδια. Στο σύστημα αυτό ο διορισμός και η επιλογή του Πρωθυπουργού ανατίθενται στον αρχηγό της εκτελεστικής εξουσίας. Στην Ελλάδα το σύστημα διορισμού καθιέρωναν τα Συντάγματα των ετών 1844, 1864, 1927 και 1952. Το εν λόγω σύστημα ισχύει στις χώρες Αγγλία, Γαλλία, Ιταλία, Δανία, Βέλγιο, Ολλανδία και Λουξεμβούργο. Το σύστημα του διορισμού μπορεί να διακριθεί σε σύστημα τυπικού και ουσιαστικού διορισμού.

Συμπερασματικά, το εν λόγω σύστημα συγκεντρώνει αρκετά μειονεκτήματα σε σχέση με το σύστημα προσδιορισμού καθώς σε συγκεκριμένες περιπτώσεις είναι ο ανώτατος άρχοντας που καλείται να επιλέξει Πρωθυπουργό, γεγονός που αδιαμφισβήτητα ενέχει τον κίνδυνο αυθαιρεσίας και σκοπιμοτήτων.

α) Ουσιαστικός Διορισμός

Στο σύστημα του ουσιαστικού διορισμού, που αποτελεί υποκατηγορία του συστήματος διορισμού, την ευθύνη για την επιλογή και το διορισμό του Πρωθυπουργού έχει ο αρχηγός της εκτελεστικής εξουσίας. Συγκεκριμένα, η μορφή αυτή διορισμού εμφανίστηκε την περίοδο της μοναρχίας, κατά την οποία ο μονάρχης διόριζε τον Πρωθυπουργό. Στο εν λόγω σύστημα, παρά

το διορισμό της κυβέρνησης από τον ανώτατο άρχοντα, η διατήρησή της εξαρτάται από την εμπιστοσύνη του κοινοβουλίου, γεγονός που φανερώνει ότι το σύστημα διορισμού αποτέλεσε την απαρχή του πρώιμου κοινοβουλευτισμού. Σήμερα, το σύστημα αυτό έχει υποχωρήσει και απευθείας επιλογή του πρωθυπουργού από τον αρχηγό του κράτους συναντούμε κατ' εξαίρεση μόνο όταν δεν είναι δυνατός ο σχηματισμός βιώσιμης κυβέρνησης που να εξασφαλίζει την εμπιστοσύνη της Βουλής. Αυτό είναι δυνατό να συμβεί σε 2 περιπτώσεις: α) είτε διότι δεν υπάρχει απόλυτη πλειοψηφία της Βουλής και τα κόμματα δεν συμφωνούν στο σχηματισμό κυβέρνησης, είτε β) σε περίπτωση που υπάρχει μεν απόλυτη πλειοψηφία στη Βουλή, δεν υπάρχει όμως βούληση σχηματισμού Κυβέρνησης.

β) Τυπικός Διορισμός

Το εν λόγω σύστημα ιστορικά έπεται του συστήματος ουσιαστικού διορισμού. Οι νέες συνταγματοπολιτικές συνθήκες οδήγησαν στην εξέλιξη του τρόπου διορισμού του πρωθυπουργού. Η εξέλιξη του κοινοβουλευτικού συστήματος μετατρέπει την επιλογή του Πρωθυπουργού από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας σε τυπική. Ο Πρωθυπουργός προκύπτει από την απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία, και ο διορισμός από τον αρχηγό της εκτελεστικής εξουσίας προσλαμβάνει πλέον τυπικό χαρακτήρα.

Σ' αυτόν υπάρχουν βέβαια και εξαιρέσεις οι οποίες παρατίθενται παραπάνω.

ii. Σύστημα Προ(σ)διορισμού

Σύστημα Προσδιορισμού είναι το σύστημα στο οποίο ειδικές συνταγματικές διατάξεις ρυθμίζουν την πριν από το διορισμό διαδικασία «προσδιορισμού» του Πρωθυπουργού. Η κυρίαρχη θέση του πρωθυπουργού στο πολιτικό σύστημα και η συνεπακόλουθη αυξημένη σημασία του τρόπου ανάδειξής του οδήγησαν σταδιακά στη ρητή συνταγματική ρύθμιση των κανόνων που σχετίζονται με την επιλογή και το διορισμό του.

Οι παραλλαγές του εν λόγω συστήματος είναι πολλές στα διαφορετικά Συντάγματα των χωρών, αλλά κυρίως εμφανίζεται με 2 μορφές: ως σύστημα εκλογής και ως σύστημα πρότασης.

α) Το σύστημα εκλογής

Σύστημα εκλογής είναι το σύστημα στο οποίο η επιλογή του Πρωθυπουργού δεν αποτελεί αρμοδιότητα του ανώτατου άρχοντα. Αντίθετα, ο Πρωθυπουργός εκλέγεται από το αντιπροσωπευτικό σώμα της Βουλής. Ενδεικτικά, το σύστημα εκλογής προβλέπεται από τα Συντάγματα της Γερμανίας και της Ελβετίας.

β) Το σύστημα πρότασης.

Και στο συγκεκριμένο σύστημα ο Πρωθυπουργός προσδιορίζεται ήδη πριν από το διορισμό του όχι με εκλογή αυτή τη φορά, αλλά με δεσμευτική πρόταση (Α.37,38 Σ) που προηγείται του διορισμού του.

Το σύστημα της πρότασης ακολουθεί το ελληνικό Σύνταγμα, όπως και τα Συντάγματα της Ιρλανδίας, Ισπανίας και Πορτογαλίας.

4. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΝΑΔΕΙΞΗΣ ΤΟΥ ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

i. Ιστορική Αναδρομή

Μέχρι το Σύνταγμα του 1952 τα ελληνικά Συντάγματα προέβλεπαν το σύστημα διορισμού, δεν προέβλεπαν δηλαδή ρητά διαδικασία που να προηγείται του διορισμού. Τα γεγονότα της δικτατορίας έδωσαν ώθηση για μια νέα ρύθμιση του συστήματος ανάδειξης του πρωθυπουργού και με το Σύνταγμα του 1975 εισήχθη ένα νέο, εξελιγμένο σύστημα του οποίου η ολοκλήρωση ήρθε με την αναθεώρηση του 1986.

Στο Σύνταγμα του 1975 ο συντακτικός νομοθέτης όρισε ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ήταν υποχρεωμένος να διορίσει ως Πρωθυπουργό το πρόσωπο που εξασφάλιζε την απόλυτη πλειοψηφία της Βουλής. Παραχωρούσε, όμως, ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 δυνατότητα επιλογής στον αρχηγό σε

περίπτωση που δεν υπήρχε απόλυτη πλειοψηφία ή επαύετο η κυβέρνηση. Η διερευνητική εντολή από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στον αρχηγό του δεύτερου κόμματος ήταν δυνητική. Το αρχικό αυτό κείμενο του 1975 επέτρεπε με αυτή τη ρύθμιση παρεισφρήσεις του Προέδρου της Δημοκρατίας ή άλλων οργάνων που μείωναν την αντικειμενικότητα και ανεξαρτησία του θεσμού.

Η δυνατότητα αυτή του αρχηγού ανεστάλη με την αναθεώρηση του 1986, όπου σε περίπτωση αποτυχίας σχηματισμού κυβέρνησης, προβλέπεται όχι επιλογή του Πρωθυπουργού από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, αλλά διεξαγωγή εκλογών. Με την αναθεώρηση του 1986 επιβάλλεται και τρίτη διερευνητική εντολή εάν χρειαστεί για το σχηματισμό βιώσιμης κυβέρνησης ενώ καταργείται το συμβούλιο της δημοκρατίας αλλά και οι αυξημένες αρμοδιότητες που το Σύνταγμα του 1975 παραχωρεί στον ανώτατο άρχοντα.

ii. Η ανάδειξη του πρωθυπουργού στην Ελλάδα κατά το ισχύον Σύνταγμα

Το ισχύον ελληνικό Σύνταγμα καθιερώνει σύστημα πρότασης για την ανάδειξη του πρωθυπουργού. Η μεταβολή της συνταγματικοπολιτικής πραγματικότητας με τη δημοκρατικοποίηση του πολιτικού συστήματος είχε ως αποτέλεσμα η ανάδειξη του πρωθυπουργού να αναχθεί σε σύνθετη διαδικασία που συνοπτικά περιλαμβάνει τρία στάδια, την πρόταση, την επιλογή και το διορισμό. Πρόκειται για μερικότερες και αλληλοσυνδεόμενες διαδικασίες ενός ενιαίου συστήματος ανάδειξης, του οποίου οι λειτουργίες ασκούνται από διαφορετικούς φορείς, με χρονική διαφοροποίηση και συγκεκριμένους περιορισμούς, εξασφαλίζοντας έτσι τη διαφάνεια και αντικειμενικότητα της σημαντικότερης φάσης της διαδικασίας ανάδειξης της Κυβέρνησης.

Το πρώτο κατά το σύνταγμα στάδιο ανάδειξης του Πρωθυπουργού είναι η πρόταση (Α 37, Α 38 Σ). Η πρόταση προσώπων για το αξίωμα του Πρωθυπουργού ανήκει στα πολιτικά κόμματα. Όταν υπάρχει κοινοβουλευτική πλειοψηφία, σε περίπτωση δηλαδή εκλογικής νίκης, ο αρχηγός του κόμματος πλειοψηφίας είναι και προτεινόμενος για το αξίωμα του πρωθυπουργού. Εφόσον το Κόμμα έχει αρχηγό, το Σύνταγμα υποχρεώνει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να του αναθέσει την εντολή ή τη διερευνητική εντολή. Η κοινοβουλευτική ομάδα μπορεί, όμως, να υποδείξει εγκαίρως στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας άλλο πρόσωπο. Το άρθρο 38 παρ. 2 ορίζει τα εξής: «Ο Πρόεδρος της

Δημοκρατίας διορίζει Πρωθυπουργό αυτόν που προτείνει η κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος στο οποίο ανήκει». Από τη ρύθμιση αυτή προκύπτει ότι δικαίωμα πρότασης (επιλογής) του Πρωθυπουργού έχει η κοινοβουλευτική ομάδα. Αλλά και στην περίπτωση που το Κόμμα δεν διαθέτει αρχηγό, και πάλι κατά το Σύνταγμα ο Πρόεδρος υποχρεούται να αναθέσει εντολή ή διερευνητική εντολή στο πρόσωπο που θα του υποδείξει η κοινοβουλευτική ομάδα του Κόμματος (Α 37 παρ. 4 εδ. α). Η κοινοβουλευτική ομάδα και πάλι προτείνει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας μέλος, ή μη, του Κοινοβουλίου, όπως και στην πρώτη περίπτωση, όταν δηλαδή το κόμμα διαθέτει αρχηγό.

Στην περίπτωση που δεν υπάρχει η απαιτούμενη πλειοψηφία, ενεργοποιείται η διαδικασία της διερευνητικής διαδικασίας, δηλαδή η διαδικασία που μεσολαβεί προκειμένου να διακριβωθεί η δυνατότητα σχηματισμού Κυβέρνησης που να έχει την εμπιστοσύνη της απόλυτης πλειοψηφίας των εδρών της Βουλής. Η διερευνητική διαδικασία διακρίνεται στο στάδιο των διερευνητικών εντολών και στο στάδιο της σύγκλησης των αρχηγών.

Κατά το στάδιο των διερευνητικών εντολών, εφόσον κανένα κόμμα δεν έχει τη δεδηλωμένη εμπιστοσύνη της πλειοψηφίας των βουλευτών, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας παρέχει στον αρχηγό του κόμματος που εξασφάλισε τη σχετική πλειοψηφία, τη δυνατότητα διενέργειας μιας πρώτης διερευνητικής εντολής. Στόχος της διερευνητικής αυτής εντολής είναι η διακρίβωση της δυνατότητας σχηματισμού κυβέρνησης που να απολαμβάνει την εμπιστοσύνη της απόλυτης πλειοψηφίας των βουλευτών. Αν η πρώτη εντολή δεν έχει αποτέλεσμα, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας παρέχει και δεύτερη διερευνητική εντολή στον αρχηγό του δεύτερου σε κοινοβουλευτική δύναμη κόμματος. Με τον ίδιο τρόπο, αν ούτε η δεύτερη εντολή στεφθεί με επιτυχία ο συντακτικός νομοθέτης προβλέπει και τρίτη, η οποία απευθύνεται στον αρχηγό του τρίτου σε κοινοβουλευτική δύναμη κόμματος. Τέλος, για την περίπτωση που κόμματα είναι ισοδύναμα σε βουλευτικές έδρες, το Σύνταγμα προβλέπει και τη δυνατότητα τέταρτης διερευνητικής εντολής, ρυθμίζοντας ποιο κόμμα προηγείται και ποιο έπεται.

Η σύγκληση των αρχηγών μεσολαβεί μόνο αν δεν τελεσφορήσει το στάδιο των διερευνητικών εντολών, αν δηλαδή δεν σχηματιστεί Κυβέρνηση κατά το πρώτο στάδιο της διερευνητικής διαδικασίας. Κατά το στάδιο αυτό είτε διακριβώνεται η αδυναμία σχηματισμού Κυβέρνησης οπότε ο Πρόεδρος της

Δημοκρατίας προχωρεί στη διακήρυξη εκλογών, είτε διαπιστώνεται δυνατότητα σχηματισμού Κυβέρνησης που να εξασφαλίζει την απαιτούμενη πλειοψηφία.

Το δεύτερο και προτελευταίο στάδιο ανάδειξης του πρωθυπουργού είναι το στάδιο της επιλογής. Στο σύστημα πρότασης που καθιερώνει το ελληνικό Σύνταγμα η επιλογή του Πρωθυπουργού αποτελεί περισσότερο τυπική λειτουργία και ανήκει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

Το τελευταίο στάδιο στη διαδικασία ανάδειξης του Πρωθυπουργού είναι το στάδιο του διορισμού. Σύμφωνα με το άρθρο 37 παρ.1 του ισχύοντος Συντάγματος « *Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διορίζει τον Πρωθυπουργό*» ενώ κατά την επόμενη παράγραφο του ίδιου άρθρου « *Πρωθυπουργός διορίζεται ο αρχηγός του κόμματος το οποίο διαθέτει στη Βουλή την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών.*»

Τέλος, ο Πρωθυπουργός μετά το διορισμό του και πριν από την ανάληψη των καθηκόντων του δίνει ενώπιον του Προέδρου της Δημοκρατίας τον εξής όρκο : «*Ορκίζομαι στο όνομα της Αγίας, Ομοούσιας και Αδιαίρετης Τριάδας να τηρώ το Σύνταγμα και τους νόμους και να υπηρετώ το γενικό συμφέρον του Ελληνικού Λαού*»

ΤΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Είναι φανερό ότι το λειτούργημα του Πρωθυπουργού στο σύγχρονο συνταγματοπολιτικό σύστημα έχει εξέχουσα σημασία. Ο Πρωθυπουργός είναι το κύριο όργανο και το ουσιαστικό λειτούργημα στο σύστημα της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας. Ο συντονιστικός του ρόλος και οι αυξημένες αλλά και ιδιαίτερης σημασίας αρμοδιότητές του καθιστούν το αξίωμά του εξέχον και τη θέση του στους κόλπους του υπουργικού συμβουλίου δεσπόζουσα. Από την πρωτεύουσα αυτή θέση του προκύπτει και η σημασία της διαδικασίας ανάδειξης του εκάστοτε φορέα του πρωθυπουργικού αξιώματος. Η διαδικασία ανάδειξης του Πρωθυπουργού συνιστά κορυφαία στιγμή της Δημοκρατίας. Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο το Σύνταγμα ρυθμίζει ρητά, λεπτομερώς και με σαφήνεια τη διαδικασία ανάδειξης του Πρωθυπουργού. Η πρωτοκαθεδρία του στην κοινοβουλευτική Δημοκρατία δεν επιτρέπει αυθαιρεσίες και σκοπιμότητες κατά το διορισμό του αλλά μόνο σαφή

προσδιορισμό του τρόπου ανάδειξης μέσα από δημοκρατικές διαδικασίες και σύμφωνα με τη λαϊκή βούληση.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ «Η συνταγματική θέση και η ανάδειξη του πρωθυπουργού»

Η ισχύουσα συνταγματική θέση του Πρωθυπουργού είναι ιδιαίτερα ενισχυμένη σε σημείο το λειτούργημά του να ανάγεται σε θεσμό και το σύγχρονο κοινοβουλευτικό σύστημα να χαρακτηρίζεται ως ‘πρωθυπουργικοκεντρικό’. Συντονιστικός είναι ο προβλεπόμενος από το Σύνταγμα ρόλος του εκάστοτε φορέα του πρωθυπουργικού αξιώματος και αυξημένες οι αρμοδιότητές του. Το Σύνταγμα ορίζει συγκεκριμένα προσόντα που απαιτούνται για να αναλάβει κάποιος ως Πρωθυπουργός. Τα συστήματα ανάδειξης του Πρωθυπουργού ανά τις χώρες ποικίλλουν και παρουσιάζουν άλλα μικρότερες και άλλα μεγαλύτερες διαφορές. Αλλά και στη χώρα μας, η ιστορική μεταβολή του τρόπου ανάδειξης του Πρωθυπουργού υπήρξε μεγάλη για να διαμορφωθεί τελικά το σημερινό σύστημα που συνοψίζεται στην πρόταση, επιλογή και διορισμό του Πρωθυπουργού.

“The constitutional position and the designation of the Prime Minister”

The constitutional position of the prime minister is particularly strengthened to a point that his vocation be reduced to an institution and the contemporary parliamentary system be characterized as ‘prime-minister centered’. The role of the Prime Minister, forecasted by the Constitution, is coordinative and his duties are extensive. The Constitution assigns specific qualifications that are required in order for someone to be appointed Prime Minister. The system of appointment of the Prime Minister varies in different countries and presents smaller or greater differences. But in our country too, the alteration in the way of designating the Prime Minister has been extensive throughout the history resulting in the formation of the current system. The current system can be summarized to proposition, selection and designation of the Prime Minister.

ΛΗΜΜΑΤΑ ΣΤΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΚΑΙ ΑΓΓΛΙΚΑ

Ανάδειξη designation
Αρμοδιότητες duties
Ασυμβίβαστο incompatible
διορισμός appointment
εκλογή election
εντολή mandate
επιλογή selection
θέση position
πρωθυπουργός prime minister
προσόντα qualifications
πρόταση proposition
συνταγματική constitutional
σύστημα system

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Δημητρόπουλος Α., 'Οργάνωση και Λειτουργία του κράτους' - Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου Τόμος Β', εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2009
- Ζηλεμένος Κ., 'Η ανάδειξη του Πρωθυπουργού-Από τη θεωρία του κηπουρού στη διερευνητική εντολή' Αθήνα 1989
- Ζηλεμένος Κ., 'Ο Πρωθυπουργός εις το κοινοβουλευτικό πολίτευμα' Αθήνα 1973
- Μακρυδημήτρης Α., 'Ο Πρωθυπουργός και οι υπουργοί του', εφημερίδα 'Το Βήμα' 2001,
- Μαυριάς Κ., 'Συνταγματικό Δίκαιο' εκδ. Σάκκουλα Αθήνα 2004
- Τσάτσος Δ., 'Η ανάδειξη του Πρωθυπουργού' εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή 1989
- Χρυσανθάκης Χ.-Γαλάνη Ε.-Πανατζόπουλος Π., 'Εισηγήσεις Συνταγματικού Δικαίου' εκδ. Σάκκουλα 2008