

# ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

## Άρθρο 37

ΞΕΝΟΦΩΝ ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ιανουάριος 2023



ΚΕΝΤΡΟ  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ  
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ  
ΔΙΚΑΙΟΥ

ΕΡΕΥΝΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΥΧΑΙΩΝ

ΣΥΝΤΑΓΜΑ  
WATCH.GR

## Άρθρο 37

1. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διορίζει τον Πρωθυπουργό και, με πρότασή του, διορίζει και παύει τα λοιπά μέλη της Κυβέρνησης και τους Υφυπουργούς.

\*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.

\*3. α) 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 και αυτή, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δίνει διερευνητική εντολή στον αρχηγό του τρίτου σε κοινοβουλευτική δύναμη κόμματος. β) Κάθε διερευνητική εντολή ισχύει για τρεις ημέρες. γ) Αν οι διερευνητικές εντολές δεν τελεσφορήσουν, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας καλεί τους αρχηγούς των κομμάτων και, αν επιβεβαιωθεί η αδυναμία σχηματισμού Κυβέρνησης που να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής, επιδιώκει το σχηματισμό Κυβέρνησης από όλα τα κόμματα της Βουλής για τη διενέργεια εκλογών και σε περίπτωση αποτυχίας αναθέτει στον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας ή του Αρείου Πάγου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου το σχηματισμό Κυβέρνησης, όσο το δυνατόν ευρύτερης αποδοχής, για να διενεργήσει εκλογές, και διαλύει τη Βουλή.

\*4. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ανατίθεται, σύμφωνα με τις προηγούμενες παραγράφους, 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. Η πρόταση για την ανάθεση εντολής γίνεται μέσα σε τρεις ημέρες από την ημέρα που ο Πρόεδρος της Βουλής ή ο αναπληρωτής του ανακοινώνει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας τη δύναμη των κομμάτων στη Βουλή· η ανακοίνωση αυτή γίνεται πριν από κάθε ανάθεση εντολής.

\* Ερμηνευτική δήλωση: Στις διερευνητικές εντολές, αν κόμματα είναι ισοδύναμα σε βουλευτικές έδρες, προηγείται εκείνο που έλαβε περισσότερες ψήφους στις εκλογές· νεοσχηματισμένο κόμμα με κοινοβουλευτική ομάδα, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής, έπεται του παλαιότερου με ίσο αριθμό εδρών. Στις δύο αυτές περιπτώσεις δεν παρέχονται διερευνητικές εντολές σε περισσότερα από τέσσερα κόμματα.

ΞΕΝΟΦΩΝ ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ

## ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αναγνώστου Δ., *Σκέψεις για τον διορισμό του Πρωθυπουργού και την ψήφο εμπιστοσύνης προς την Κυβέρνηση*, ΤοΣ, 1989· Αναστασιάδης Γ., *Ο διορισμός και η παύση των Κυβερνήσεων στην Ελλάδα. Από την αρχή της δεδηλωμένης στο Σύνταγμα του 1975*, 1981· Αναστασιάδης Γ., *Ιστορία και ιστορικότητα της συνταγματικής ρύθμισης στα άρθρα 37, 38 και 41*, ΔκΠ, 1987· Αναστασιάδης Γ., *Οι τρεις εφαρμογές του άρθρου 37 Συντ.*, 1990· Βενιζέλος Ε., *Η λογική του πολιτεύματος και η δομή της εκτελεστικής εξουσίας κατά το Σύνταγμα του 1975*, 1980· Βενιζέλος Ε., *Το κοινοβουλευτικό πολίτευμα και η λειτουργία του κατά το Σύνταγμα 1975/86*, 1987· Βενιζέλος Ε., «Η συνταγματική διάσταση της κρίσης του 1965», σε Μ. Βασιλάκης (επιμ.), *Από τον Ανένδοτο στη Δικτατορία*, 2009· Βενιζέλος Ε., *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021· Βεγληρής Φ., *Ιουλιανά*, 1966· Γεραπετρίτης Γ./Σπυρόπουλος Φ., *Μόνο βουλευτής μπορεί να λάβει εντολή σχηματισμού κυβέρνησης κατά το Σύνταγμα*, Καθημερινή, 31.10.2015· Δημητρόπουλος Α., *Η γένεση του κοινοβουλευτικού συστήματος και η ανάδειξη της κυβέρνησης*, 1986· Δημητρόπουλος Α., *Η αρχή της δεδηλωμένης: γένεση και εφαρμογή 1875-1911*, 1991· Ζηλεμένος Κ., *Ανάδειξη του πρωθυπουργού*, 1989· Ηλιάδου Αικ., «Κοινοβουλευτική αρχή», σε Θ. Αντωνίου, *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, 2014· Καμψίδου Ι., *Η συνταγματική ρύθμιση και η πρόσφατη πρακτική του διορισμού Κυβερνήσεως*, 1990· Καμψίδου Ι., *Το κοινοβουλευτικό σύστημα*, 2011· Κασιμάτης Γ., *Σχέσεις των οργανικών φορέων της συμπολίτευσης*, Εφαρμογές 1997· Κασιμάτης Γ., «Η διακρίβωση τελεσφόρησης διερευνητικής εντολής και η απαιτούμενη πλειοψηφία για την αποδοχή πρότασης εμπιστοσύνης της κυβέρνησης», σε *Μελέτες II, 1980-1998*, 2000· Κατρούγκαλος Γ., *Το πρόβλημα της «διαρχίας» πρωθυπουργού και αρχηγού κόμματος ως παράδειγμα της μετάλλαξης της αντιπροσωπευτικής αρχής στο πλαίσιο της κομματικής δημοκρατίας*, ΔτΑ, 2004· Κοντιάδης Ξ., *Η θεσμική λειτουργία των κοινοβουλευτικών ομάδων*, 1996· Κοντιάδης Ξ., *Η αντικατάσταση του Πρωθυπουργού*, 2000· Κοντιάδης Ξ., *Η διαρχία σε κυβέρνηση και κόμμα ως συνταγματικό πρόβλημα*, ΔτΑ, 2004· Κοντιάδης Ξ., *Ελλειμματική δημοκρατία*, 2009· Κοντιάδης Ξ., *Το Ανορθολογικό μας Σύνταγμα. Γιατί απέτυχαν οι πολιτικοί θεσμοί*, 2015· Κοντιάδης Ξ., *Διερευνητική εντολή στον Μιχαλολιάκο*, Εφημερίδα των Συντακτών, 18.1.2015· Λαζαράτος Π./Διαμαντόπουλος Θ., *Ποιος υπηρειακός πρωθυπουργός*, Καθημερινή, 27.08.2015· Λοβέρδος Α., *Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία και πολιτική ευθύνη*, 1991· Λοβέρδος Α., «Το 1965 απέναντι στον Βασιλέα, το 1975 απέναντι στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, το 1985 απέναντι στον Πρωθυπουργό», σε *Χαρμόσυνο Αριστόβουλου Μάνεση, Κράτος, Σύνταγμα και Δημοκρατία στο έργο του*, τ. Ι, 1994· Μάνεσης Αρ., *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, II, 1965· Μάνεσης Αρ., *Συνταγματικόν Δίκαιον*, τομ. Α', 1967· Μάνεσης Αρ., *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986*, 1989· Μαυριάς Κ., *Ζητήματα λειτουργίας του πολιτεύματος*, 1993· Μαυριάς Κ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, 6η έκδ., 2021· Ξηρός Θ., *Κηδεμονευόμενος και προκρούστειος κοινοβουλευτισμός*, 2008· Παντελής Α., *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 2η έκδ., 2007· Παντελής Α., *Οι συνταγματικές ρυθμίσεις του 1986*, 1994· Παπαδημητρίου Γ., *Ο «αδιαφανής αναπροσδιορισμός» της μορφής του πολιτεύματος στη συνταγματική αναθεώρηση του 1986*, ΔκΠ, 1988· Παραράς Π., *Η νομιμότητα της δεύτερης Κυβερνήσεως Ζολώτα*, ΤοΣ, 1990· Παραράς Π., *Η επιστροφή του δυαδικού κοινοβουλευτισμού*, ΤοΣ, 1996· Παραράς Π., *Σύνταγμα 1975 – Corpus III (άρθρα 81-92)*, 1999· Παραράς Π., *Μετά την*

αλλαγή της ηγεσίας ο πρωθυπουργός οφείλει να παραιτηθεί, ΔτΑ, 2004· Παραράς Π., *Ο τύπος των διερευνητικών εντολών*, Καθημερινή, 18.09.2015· Πεπονής Α., *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986*, 1986· Πικραμένος Μ., *Ο θεσμός της υπηρεσιακής-εκλογικής κυβέρνησης*, 1987· Σβώλος Α., *Το νέον Σύνταγμα και οι βάσεις του πολιτεύματος*, 1928· Σβώλος Α., *Συνταγματικόν Δίκαιον Α΄*, 1934· Σπυρόπουλος Φ., *Η ανάδειξη του Πρωθυπουργού*, 1989· Σπυρόπουλος Φ., *Η αναπλήρωση του Πρωθυπουργού*, ΤοΣ, 1996· Σπυρόπουλος Φ., «Η βουλευτική ιδιότητα του Πρωθυπουργού», σε *Σύνταγμα – Ελληνική Πολιτεία – Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία. Αφιέρωμα στον Δημήτρη Τσάτσο*, 2004· Σπυρόπουλος Φ., *Πότε υποχρεούται η Κυβέρνηση να ζητήσει ψήφο εμπιστοσύνης*, Καθημερινή, 07.07.2012· Σπυρόπουλος Φ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2020· Τσακυράκης Στ., *Το Σύνταγμα και οι εξωκοινοβουλευτικοί πρωθυπουργοί*, Καθημερινή, 04.11.2015· Τσάτσος Δ., *Η ανάδειξη του Πρωθυπουργού*, 1989· Τσάτσος Δ., «Η Κυβέρνηση κατά το Σύνταγμα του 1975/86», σε *Μελέτες προς τιμήν Αθανασίου Κανελλόπουλου*, Τόμ. Β΄, 1992· Τσάτσος Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β΄ Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας*, 1993· Τσάτσος Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Α΄ Θεωρητικό Θεμέλιο*, 1994· Χρυσόγονος Κ., *Συνταγματικό Δίκαιο, Β΄ έκδ.*, 2014· Χρυσόγονος Κ., *Η αναθεώρηση του Συντάγματος και το κοινοβουλευτικό σύστημα*, ΔκΠ, 1986· Χρυσόγονος Κ., *Συνταγματικά προβλήματα του διορισμού Πρωθυπουργού*, ΤοΣ, 1990· Sartori G., *Συγκριτική συνταγματική μηχανική*, 2007.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>I. Εκλογικευμένος κοινοβουλευτισμός και αρχή της δεδηλωμένης</b> .....	<b>4</b>
1. Μονιστική και δυαδική εκδοχή κοινοβουλευτικού συστήματος .....	4
2. Ιστορική διαμόρφωση .....	4
3. Σχηματισμός Κυβέρνησης και κομματικό σύστημα .....	5
<b>II. Οι διαφορετικές εκδοχές σχηματισμού Κυβέρνησης</b> .....	<b>6</b>
1. Η εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης και ο διορισμός των μελών της .....	6
Α. Οι αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας .....	6
Β. Η ανακοίνωση του εκλογικού αποτελέσματος στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας .....	8
2. Οι διερευνητικές εντολές και οι προεδρικοί χειρισμοί .....	8
Α. Η διαδικασία των διερευνητικών εντολών .....	8
Β. Ο τύπος των διερευνητικών εντολών .....	9
Γ. Η επαλήθευση της κοινοβουλευτικής εμπιστοσύνης .....	10
Δ. Εντολή σε εκπρόσωπο νεοσχηματισθείσας κοινοβουλευτικής ομάδας .....	11
Ε. Πρόωρη λήξη διερευνητικής εντολής .....	11
ΣΤ. Ισοδυναμία κομμάτων .....	12
Ζ. Οι προεδρικοί χειρισμοί μετά την αποτυχία των διερευνητικών εντολών .....	12
3. Οι δυο μορφές εκλογικής Κυβέρνησης .....	13
Α. Οικουμενική εκλογική Κυβέρνηση .....	13
Β. Υπηρεσιακή Κυβέρνηση .....	13
Γ. Αρμοδιότητες των εκλογικών Κυβερνήσεων .....	14
Δ. Πρόεδροι ανωτάτων δικαστηρίων ή και ασκούντες προεδρικά καθήκοντα; .....	14
Ε. Παραίτηση υπηρεσιακού πρωθυπουργού .....	14

III. Η ιδιότητα του πρωθυπουργού . . . . .	15
1. Εξωκοινοβουλευτικός πρωθυπουργός; . . . . .	15
Α. Ο πρωθυπουργός δεν απαιτείται να είναι βουλευτής . . . . .	15
Β. Αντεπιχειρήματα . . . . .	15
Γ. Πρακτική . . . . .	16
Δ. Συστηματική ερμηνεία των άρθ. 37 και 38 Σ. . . . .	16
Ε. Κριτική προσέγγιση της ενδιάμεσης άποψης . . . . .	17
2. Διαρχία σε Κυβέρνηση και κόμμα; . . . . .	18
Α. Κριτική της επιχειρηματολογίας κατά της διαρχίας . . . . .	18
Β. Η διαρχία ως συνταγματικά ανεκτή επιλογή . . . . .	20
VI. Προτάσεις αναθεώρησης . . . . .	21

## I. ΕΚΛΟΓΙΚΕΥΜΕΝΟΣ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΕΔΗΛΩΜΕΝΗΣ

### 1. Μονιστική και δυαδική εκδοχή κοινοβουλευτικού συστήματος

- 1 Το κοινοβουλευτικό σύστημα στην αρχική μορφή του ως «γνήσιο» ή «δυαδικό» χαρακτηριζόταν από τη διπλή εξάρτηση της Κυβέρνησης από την εμπιστοσύνη τόσο της Βουλής όσο και του αρχηγού του κράτους. Αυτός ο τύπος κοινοβουλευτισμού, που αποκαλείται και «ορλεανισμός» με αναφορά στο ιστορικό παράδειγμα της Γαλλίας την περίοδο βασιλείας του Λουδοβίκου Φιλίππου της Ορλεάνης (1830-1848), παρουσιάζει ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά με το ημιπροεδρικό σύστημα διακυβέρνησης, χωρίς πάντως να συμπίπτουν<sup>1</sup>. Από τις αρχές του 20ού αιώνα, στα κοινοβουλευτικά συστήματα οι εξουσίες του αρχηγού του κράτους υποχωρούν και υιοθετείται η μονιστική εκδοχή τους, που συνίσταται στην εξάρτηση της Κυβέρνησης αποκλειστικά από την εμπιστοσύνη της Βουλής. Κατά μια άποψη, ο μονιστικός τύπος κοινοβουλευτικού συστήματος είναι ο μόνος που συναρμόζεται με τη δημοκρατική αρχή<sup>2</sup>.

### 2. Ιστορική διαμόρφωση

- 2 Στην Ελλάδα το κοινοβουλευτικό σύστημα διαμορφώθηκε μέσα από τη διαρκή συνταγματική και πολιτική ένταση μεταξύ του αρχηγού του κράτους και του Κοινοβουλίου. Η κοινοβουλευτική αρχή και η αρχή της δεδηλωμένης, ως έκφασή της, υιοθετήθηκαν αρχικά ως συνθήκες του πολιτεύματος και κατοχυρώθηκαν ρητά η μεν κοινοβουλευτική αρχή για πρώτη φορά στο Σύνταγμα του 1927 (άρθ. 89), η δε αρχή της δεδηλωμένης το 1975 στο άρθ. 37 Σ, εκατό χρόνια μετά την εξαγγελία της το 1875 με τον λόγο του Θρόνου που συνέταξε ο πρωθυπουργός Χαρίλαος Τρικούπης και εκφώνησε

<sup>1</sup> G. Sartori, *Συγκριτική συνταγματική μηχανική*, 2007, σελ. 190.

<sup>2</sup> Αρ. Μάνεσης, *Συνταγματικόν Δίκαιον*, τομ. Α', 1967, σελ. 394.

ο Βασιλιάς Γεώργιος Α΄<sup>3</sup>. Το κρίσιμο απόσπασμα του λόγου είναι το ακόλουθο: «Απαιτών ως απαραίτητον προσόν των καλουμένων παρ' εμού εις την Κυβέρνησιν του τόπου την δεδηλωμένην προς αυτούς εμπιστοσύνην της πλειοψηφίας των αντιπροσώπων του Έθνους, απεκδέχομαι ίνα η Βουλή καθιστά επικτικήν την ύπαρξιν του προσόντος τούτου, ου άνευ αποβαίνει αδύνατος η εναρμόνιος λειτουργία του πολιτεύματος».

Σύμφωνα με την αρχή της δεδηλωμένης, το πρόσωπο στο οποίο ο αρχηγός του κράτους παρέχει εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης πρέπει να τεκμαίρεται ότι διαθέτει την εμπιστοσύνη της Βουλής<sup>4</sup>. Στο πλαίσιο του μονιστικού κοινοβουλευτικού συστήματος ο ρόλος του αρχηγού του κράτους κατά τη διαδικασία διορισμού και παύσης της Κυβέρνησης είναι περιορισμένος<sup>5</sup>. Η συστηματική παραβίαση της αρχής της δεδηλωμένης από το Στέμμα τόσο υπό το Σύνταγμα του 1952 όσο και υπό το Σύνταγμα του 1864, με κορύφωση τη συνταγματική και πολιτική κρίση τον Ιούλιο του 1965<sup>6</sup>, οδήγησε τον συνταγματικό νομοθέτη το 1975 στην εξαντλητική τυποποίηση των προεδρικών αρμοδιοτήτων που άπτονται του διορισμού Κυβέρνησης.

3

### 3. Σχηματισμός Κυβέρνησης και κομματικό σύστημα

Το κοινοβουλευτικό σύστημα στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται ως «εκλογικευμένο», δεδομένου ότι τόσο ο σχηματισμός Κυβέρνησης όσο και η διάλυση της Βουλής ρυθμίζονται στο Σύνταγμα κατά τρόπο λεπτομερειακό<sup>7</sup>. Η κατάργηση με την αναθεώρηση του 1986 μιας σειράς αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας σχετικά με τον διορισμό και την παύση της Κυβέρνησης και με τη διάλυση της Βουλής είχε ως συνέπεια την απομάκρυνση των στοιχείων ορλεανικού κοινοβουλευτισμού που χαρακτήριζαν το σύστημα διακυβέρνησης υπό το Σύνταγμα του 1975<sup>8</sup> και τη διαμόρφωση του κοινοβουλευτικού συστήματος ως μονιστικού και εκλογικευμένου<sup>9</sup>.

4

Στο πλαίσιο του εκλογικευμένου κοινοβουλευτισμού και της δημοκρατίας των κομμάτων οι όροι σχηματισμού βιώσιμης Κυβέρνησης συναρτώνται με τους κομματικούς συσχετισμούς. Η ευδόωση της διαδικασίας σχηματισμού Κυβέρνησης είναι αλληλένδετη με την αυτορρυθμιστική ικανότητα του κομματικού συστήματος, που δεν απο-

5

<sup>3</sup> Α. Σβώλος, *Συνταγματικόν Δίκαιον Α΄*, 1934, σελ. 351.

<sup>4</sup> Αρ. Μάνεσης, *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, ΙΙ, 1965, σελ. 422· Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Β΄ *Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας*, 1993, σελ. 102.

<sup>5</sup> Ι. Καρτσίδου, *Το κοινοβουλευτικό σύστημα*, 201, σελ. 38.

<sup>6</sup> Φ. Βεγλερής, *Ιουλιανά*, 1966, σ. 15· Γ. Αναστασιάδης, *Ο διορισμός και η παύση των Κυβερνήσεων στην Ελλάδα. Από την αρχή της δεδηλωμένης στο Σύνταγμα του 1975*, 1981, σελ. 57.

<sup>7</sup> Π. Παραράς, *Η επιστροφή του δυαδικού κοινοβουλευτισμού*, ΤοΣ, 1996, σελ. 333.

<sup>8</sup> Ε. Βενιζέλος, *Η λογική του πολιτεύματος και η δομή της εκτελεστικής εξουσίας κατά το Σύνταγμα του 1975*, 1980, σελ. 39· Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Β΄ έκδ., 2014, σελ. 258.

<sup>9</sup> Βλ. και ερμηνεία άρθ. 84 Σ.

κλείεται πάντως υπό ορισμένες πολιτικές συνθήκες να αποδειχθεί ανεπαρκής. Όμως ποιες θα ήταν οι εναλλακτικές; Η διεύρυνση του ρόλου του Προέδρου της Δημοκρατίας πιθανότερο θα ήταν να προκαλέσει πολιτική ένταση παρά να εισφέρει πολιτικές διεξόδους. Αν η συγκυρία και οι θεσμικές ή άτυπες κομματικές διαπραγματεύσεις δεν το επιτρέψουν, η μόνη λύση είναι η προσφυγή στο εκλογικό σώμα, ακολουθώντας μια διαδικασία χωρίς ερμηνευτικά κενά ή περιττές καθυστερήσεις, οι οποίες ενδέχεται να προκαλέσουν σοβαρές κρατικές δυσλειτουργίες λαμβανομένου υπόψη και του υψηλού βαθμού εξάρτησης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης από την πολιτική εξουσία.

## II. ΟΙ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΕΣ ΕΚΔΟΧΕΣ ΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

- 6 Το άρθ. 37 Σ., στο οποίο εξειδικεύεται η αρχή της δεδηλωμένης, περιγράφει με ακρίβεια και λεπτομερειακότητα τη διαδικασία διορισμού του πρωθυπουργού, τόσο στην πλειοψηφική όσο και στη μειοψηφική εκδοχή σχηματισμού Κυβέρνησης. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διαθέτει περιορισμένη ρυθμιστική αρμοδιότητα, που κατοχυρώνεται με σαφήνεια και με αυστηρές προθεσμίες. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης εξάλειψε το 1986 τη διακριτική ευχέρεια που διέθετε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας να διορίσει πρωθυπουργό κατά την κρίση του, μετά από γνώμη του Συμβουλίου της Δημοκρατίας, αν δεν ευδοκίμοσαν τα προηγούμενα στάδια παροχής διερευνητικών εντολών.
- 7 Ανεξαρτήτως της κριτικής που ασκείται στο αυστηρό χρονοδιάγραμμα και τα αυτοματοποιημένα στάδια των διερευνητικών εντολών, πρόκειται για μια ορθολογικά οργανωμένη διαδικασία, που χρησιμοποιεί κατάλληλα νομικά εργαλεία για να επιτύχει την απρόσκοπτη ανάδειξη Κυβέρνησης, περιορίζοντας τον κίνδυνο πολιτικής έντασης ως προς την αλληλουχία των ακολουθούμενων βημάτων και ελαχιστοποιώντας το ενδεχόμενο να προσκληθεί μια συνταγματική κρίση ανάλογη των Ιουλιανών. Αυτό δεν σημαίνει ωστόσο ότι εξέλιπαν τα ερμηνευτικά ζητήματα κατά την εφαρμογή του άρθ. 37 Σ.

### 1. Η εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης και ο διορισμός των μελών της

#### A. Οι αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας

- 8 Σύμφωνα με το άρθ. 37§2 εδ. α΄, στην περίπτωση που ένα κόμμα διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία των βουλευτικών εδρών ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας υποχρεούται να διορίσει πρωθυπουργό τον αρχηγό του. Με πρόταση του πρωθυπουργού διορίζει και παύει τα υπόλοιπα μέλη της Κυβέρνησης και τους υφυπουργούς (άρθ. 37§1 Σ.).
- 9 Οι όροι «διορισμός» και «εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης» που χρησιμοποιούνται στο άρθ. 37 Σ. είναι κατ' ουσίαν ταυτόσημοι. Στην πράξη ως εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης νοείται το προπαρασκευαστικό στάδιο προφορικής επικοινωνίας μεταξύ

Προέδρου της Δημοκρατίας και πρωθυπουργού πριν από την ορκωμοσία και τη δημοσίευση του διατάγματος διορισμού<sup>10</sup>. Άρα η εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης αποτυπώνεται στο διάταγμα διορισμού του πρωθυπουργού<sup>11</sup>.

10 Η αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας για τον διορισμό Κυβέρνησης είναι δέσμια. Ο διορισμός του πρωθυπουργού περιβάλλεται τον τύπο του διατάγματος και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, χωρίς να απαιτείται προσυπογραφή (άρθ. 35§2 περ. α΄ Σ.). Ακολουθούν τα διατάγματα διορισμού των υπουργών και των υφυπουργών, τα οποία προσυπογράφονται από τον πρωθυπουργό. Ωστόσο ο Πρόεδρος διαθέτει την αρμοδιότητα να προβεί σε έλεγχο συνταγματικότητας της πρότασης του πρωθυπουργού για τα μέλη της Κυβέρνησης και τους υφυπουργούς, αρνούμενος να διορίσει πρόσωπα που στερούνται τα προσόντα του άρθ. 81§2 Σ. ή για τα οποία συντρέχει κώλυμα κατά το άρθ. 89§4 Σ.<sup>12</sup>.

11 Η υποχρέωση του Προέδρου της Δημοκρατίας να διορίσει πρωθυπουργό τον αρχηγό του κόμματος που διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία των βουλευτικών εδρών δεν ισχύει μόνο μετά τη διεξαγωγή βουλευτικών εκλογών, αλλά και σε κάθε άλλη περίπτωση, δηλαδή μετά την καταψήφιση της Κυβέρνησης από τη Βουλή ή μετά την παραίτηση της Κυβέρνησης. Αν και το άρθ. 37§2 εδ. α΄ Σ. αναφέρεται στον αρχηγό του «κόμματος», ωστόσο ορθότερο είναι να υπαχθούν στην ίδια περίπτωση οι προεκλογικοί συνασπισμοί κομμάτων που διατηρούν μετεκλογικά τη συνοχή τους.

12 Σε περίπτωση που υφίσταται δεδηλωμένη απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία κατόπιν μετεκλογικής συνεργασίας κομμάτων ή και ανεξάρτητων βουλευτών, όπως προκύπτει από επίσημες πολιτικές δηλώσεις, τότε επίσης πρέπει να αποφευχθεί ως περιττή η διαδικασία των διερευνητικών εντολών και να διορισθεί πρωθυπουργός ο επικεφαλής του συνασπισμού κομμάτων<sup>13</sup>.

13 Η προηγούμενη ερμηνευτική προσέγγιση θεμελιώνεται στην αρχή της δεδηλωμένης και επιβεβαιώθηκε μετά τις εκλογές του Απριλίου 1990, όταν διορίστηκε πρωθυπουργός ο Κωνσταντίνος Μητσοτάκης ως αρχηγός της Νέας Δημοκρατίας, που διέθετε 150 έδρες, ύστερα από σαφείς δημόσιες δηλώσεις του αρχηγού της ΔΗΑΝΑ Κωνσταντίνου Στεφανόπουλου ότι το κόμμα του θα στηρίξει Κυβέρνηση με πρωθυπουργό τον Κ. Μητσοτάκη<sup>14</sup>. Αν δεν προκύπτει σαφώς είτε ποιο πρόσωπο είναι επικεφαλής του συνασπισμού είτε ότι ο επικεφαλής είναι το πρόσωπο που διαθέτει τη στήριξη των

<sup>10</sup> Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 508.

<sup>11</sup> Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2020, σελ. 296 επ.

<sup>12</sup> Αρ. Μάνεσης, *Αι εγγυήσεις*, ό.π., σελ. 440· Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021, σελ. 600 επ.

<sup>13</sup> Αρ. Μάνεσης, *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986, 1989*, σελ. 36· Α. Πεονής, *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986, 1986*, σελ. 126.

<sup>14</sup> Γ. Αναστασιάδης, *Οι τρεις εφαρμογές του άρθρου 37 Συντ.*, 1990, σελ. 37.



μερών τα οποία απαρτίζουν τον μετεκλογικό συνασπισμό, δεν εφαρμόζεται το άρθρ. 37§2 εδ. α΄ Σ. αλλά ακολουθείται η διαδικασία των διερευνητικών εντολών.

#### B. Η ανακοίνωση του εκλογικού αποτελέσματος στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας

- 14 Προϋπόθεση για την εκκίνηση της διαδικασίας του άρθρ. 37 Σ. είναι να πληροφορηθεί ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας την κατανομή των εδρών μετά τη διενέργεια βουλευτικών εκλογών. Όταν το εκλογικό αποτέλεσμα είναι σαφές ως προς την κατανομή των βουλευτικών εδρών, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί να προβεί στις προβλεπόμενες ενέργειες και πριν εκδοθεί ο οριστικός πίνακας αποτελεσμάτων των εκλογών σε όλη την επικράτεια από την Ανώτατη Εφορευτική Επιτροπή, όπως άλλωστε γίνεται συνήθως στην πράξη. Άρα στην περίπτωση αυτή παρέλκει η ενημέρωση του Προέδρου της Δημοκρατίας από τον Πρόεδρο της Βουλής της προηγούμενης περιόδου, προκειμένου να μην καθυστερεί ασκόπως ο σχηματισμός Κυβέρνησης<sup>15</sup>.
- 15 Σε περίπτωση που η κοινοβουλευτική δύναμη των κομμάτων δεν είναι σαφής, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ενημερώνεται σχετικά από τον απερχόμενο Πρόεδρο της Βουλής με ανακοίνωση που γίνεται πριν από κάθε ανάθεση εντολής (άρθρ. 37§4 εδ. β΄ Σ.). Αυτή η ανακοίνωση επιβάλλεται να προηγηθεί των προεδρικών ενεργειών μόνο σε περίπτωση που το κόμμα δεν έχει αρχηγό ή εκπρόσωπο ή αν ο αρχηγός ή εκπρόσωπός του δεν έχει εκλεγεί βουλευτής<sup>16</sup>. Σε κάθε άλλη περίπτωση ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν υποχρεούται να αναμένει τη σχετική ανακοίνωση. Επί του ζητήματος αυτού υπήρξε επίσημη θεσμική αντιπαράθεση μεταξύ του Προέδρου της Δημοκρατίας και της Προέδρου της Βουλής (22.08.2015) με αφορμή την ανάθεση διερευνητικών εντολών, μετά την παραίτηση της Κυβέρνησης τον Αύγουστο του 2015, χωρίς να έχει προηγηθεί ανακοίνωση της δύναμης των κομμάτων πριν από κάθε εντολή.

## 2. Οι διερευνητικές εντολές και οι προεδρικοί χειρισμοί

### A. Η διαδικασία των διερευνητικών εντολών

- 16 Στο άρθρ. 37§2 εδ. β΄ και §3 Σ. ρυθμίζεται η διαδικασία των διερευνητικών εντολών για τη διακρίβωση της δυνατότητας σχηματισμού Κυβέρνησης σε περίπτωση που κανένα κόμμα δεν διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών. Και στην περίπτωση αυτή η αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι δέσμια, αφού υποχρεούται να παράσχει την εντολή στον αρχηγό του κόμματος που διαθέτει τη σχετική πλειοψηφία των εδρών, προκειμένου αυτός να πραγματοποιήσει πολιτικές διαβουλεύσεις με τα άλλα κόμματα και να διαπιστωθεί αν μπορεί να σχηματιστεί βιώσιμη Κυβέρνηση που

<sup>15</sup> Δ. Τσάτσος, *Η ανάδειξη του Πρωθυπουργού*, 1989, σελ. 26.

<sup>16</sup> Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π. σελ. 510· Φ. Σπυρόπουλος, *Η ανάδειξη του Πρωθυπουργού*, 1989.

να απολαύει της εμπιστοσύνης της Βουλής. Εν προκειμένω προϋπόθεση για τη χορήγηση της εντολής σχηματισμού Κυβέρνησης δεν αποτελεί η διαπίστωση της στήριξης της Κυβέρνησης από την απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία, όπως συμβαίνει στην περίπτωση του άρθ. 37§1 Σ., αλλά αρκεί η «δεδηλωμένη» στήριξη της σχετικής πλειοψηφίας του άρθ. 84§6 Σ.<sup>17</sup>.

Κάθε διερευνητική εντολή ισχύει για τρεις πλήρεις ημέρες. Ο αρχηγός του σχετικά πλειοψηφούντος κόμματος δεν είναι υποχρεωμένος να εξαντλήσει το χρονικό αυτό διάστημα, αλλά δύναται να μην την αναλάβει ή να την καταθέσει αμέσως<sup>18</sup>, θεωρώντας ότι θα αποβεί ατελέσφορο το εγχείρημά του.

Αν ο αποδέκτης της διερευνητικής εντολής διαπιστώσει ότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις σχηματισμού Κυβέρνησης που να απολαύει της εμπιστοσύνης της Βουλής, δηλαδή προκύπτει «αρνητική δεδηλωμένη»<sup>19</sup>, τότε οφείλει να την καταθέσει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ο οποίος θα προχωρήσει αμέσως στην παροχή διερευνητικής εντολής στον αρχηγό του δεύτερου σε κοινοβουλευτική δύναμη κόμματος και, αν δεν τελεσφορήσει ούτε αυτή, στον αρχηγό του τρίτου σε δύναμη κόμματος. Και αυτές οι διερευνητικές εντολές ισχύουν για τρεις ημέρες (άρθ. 37§3 εδ. α΄ και β΄ Σ.).

Αν στο πλαίσιο των διαβουλεύσεων που διεξάγονται κατά τη διαδικασία των διερευνητικών εντολών διακριβωθεί η δυνατότητα σχηματισμού Κυβέρνησης που θα λάβει ψήφο εμπιστοσύνης, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας υποχρεούται να προβεί στον διορισμό ως πρωθυπουργού είτε του αρχηγού του κόμματος που είχε λάβει τη διερευνητική εντολή είτε τρίτου προσώπου που εκείνος θα του υποδείξει<sup>20</sup>.

Στη θεωρία και την πράξη έχουν ανακύψει δυο μείζονα ερμηνευτικά ζητήματα ως προς τη διαδικασία των διερευνητικών εντολών: Το πρώτο αφορά τον τύπο των διερευνητικών εντολών και το δεύτερο την αρμοδιότητα επαλήθευσης αν πράγματι δύναται να λάβει ψήφο εμπιστοσύνης ο αποδέκτης διερευνητικής εντολής.

## Β. Ο τύπος των διερευνητικών εντολών

Ός προς τον τύπο των διερευνητικών εντολών έχει υποστηριχθεί κατ' αρχάς η άποψη ότι πρόκειται για τυπικές νομικές πράξεις του Προέδρου της Δημοκρατίας, που πρέπει να δημοσιεύονται στην ΕτΚ σύμφωνα με το άρθ. 35§1 Σ.<sup>21</sup>. Στο Σύνταγμα άλλωστε ρητά προβλέπεται ότι δεν χρήζει προσυπογραφής η ανάθεση διερευνητικής εντολής,

<sup>17</sup> Βλ. αναλυτικά την ερμηνεία του άρθ. 84 Σ.

<sup>18</sup> Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 6η έκδ., 2021, σελ. 513.

<sup>19</sup> Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π. σελ. 510.

<sup>20</sup> Για το πρόσωπο του πρωθυπουργού βλ. κατωτέρω, υπό ΙΙΙ.1

<sup>21</sup> Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 296.

άρα πρόκειται για πράξη που περιβάλλεται έγγραφο τύπο (άρθ. 35§2 περ. β΄ Σ.). Στον αντίποδα υποστηρίζεται ότι η παροχή διερευνητικής εντολής είναι άτυπη, άρα δεν απαιτείται η δημοσίευσή της στην ΕτΚ<sup>22</sup>.

- 22 Στην πράξη δημοσίευση των διερευνητικών εντολών στην ΕτΚ δεν γίνεται. Αυτό δεν σημαίνει ωστόσο ότι μπορεί να αγνοηθεί η ρητή συνταγματική πρόβλεψη του άρθ. 35 Σ. περί υπογραφής του Προέδρου της Δημοκρατίας στη σχετική πράξη. Υπό αυτό το πρίσμα ορθότερο είναι να γίνει δεκτή η ενδιάμεση λύση, ότι δηλαδή απαιτείται μεν έγγραφος τύπος, ενόψει όμως των ασφικτικών προθεσμιών του άρθ. 37 Σ. και του πολιτικού και προπαρασκευαστικού χαρακτήρα των διερευνητικών εντολών δεν απαιτείται δημοσίευση στην ΕτΚ<sup>23</sup>. Συνεπώς είναι θεμιτή και η ανάθεση διερευνητικής εντολής μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, όπως έγινε τον Αύγουστο του 2015. Αντιθέτως, δεν υποχρεούνται να τηρήσουν έγγραφο τύπο οι αποδέκτες των διερευνητικών εντολών προκειμένου να απαντήσουν για το αποτέλεσμα του εγχειρήματός τους<sup>24</sup>.

### Γ. Η επαλήθευση της κοινοβουλευτικής εμπιστοσύνης

- 23 Ως προς τη διακρίβωση της δυνατότητας σχηματισμού Κυβέρνησης, κατά μια άποψη ο δέκτης της διερευνητικής εντολής δεν είναι νοητό να παραπλανήσει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας σχετικά με την έκβαση των διαβουλεύσεών του, άρα δεν υφίσταται προεδρική αρμοδιότητα για επαλήθευση του ισχυρισμού του αρχηγού πριν από την ανάθεση σε αυτόν, ή στο πρόσωπο που θα υποδείξει, εντολής σχηματισμού Κυβέρνησης<sup>25</sup>.
- 24 Ορθότερη όμως είναι η άποψη ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν είναι απλός διεκπεραιωτής, αλλά αξιολογεί ο ίδιος αν πράγματι, βάσει των δημόσιων παρεμβάσεων των πολιτικών αρχηγών ή των διαβουλεύσεων με αυτούς, έχει διαμορφωθεί θετική στάση των κοινοβουλευτικών δυνάμεων για τη στήριξη Κυβέρνησης<sup>26</sup>. Σύμφωνα με την αρχή της δεδηλωμένης, κατά την ανάθεση εντολής σχηματισμού Κυβέρνησης πρέπει να είναι εμφανής η εμπιστοσύνη της Βουλής προς αυτήν, γεγονός που οφείλει να διαπιστώσει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας.
- 25 Στην πράξη ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας άσκησε την επίμαχη αρμοδιότητα επαλήθευσης της συνδρομής της δεδηλωμένης τον Ιούνιο και τον Νοέμβριο του 1989, αρνούμενος να διορίσει πρωθυπουργό τον αρχηγό του πρώτου κόμματος, παρά

<sup>22</sup> Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα*, ό.π., σελ. 602· Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π. σελ. 511.

<sup>23</sup> Π. Παραράς, Ο τύπος των διερευνητικών εντολών, *Καθημερινή*, 18.09.2015.

<sup>24</sup> Contra, *Ibidem*.

<sup>25</sup> Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 299.

<sup>26</sup> Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα*, ό.π., σελ. 605· Κ. Μαυριάς, *Ζητήματα λειτουργίας του πολιτεύματος*, 1993, σ. 92· Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π. σελ. 512.

το σχετικό αίτημά του, αφού διαπίστωσε ότι είχε διαμορφωθεί σαφής αρνητική δεδηλωμένη<sup>27</sup>.

Επιχειρώντας τη διεύρυνση της αντίληψης αυτής έχει υποστηριχθεί επίσης, με 26 αφορμή το ενδεχόμενο να ανατεθεί η τρίτη διερευνητική εντολή στη Χρυσή Αυγή, ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διαθέτει τη διακριτική ευχέρεια, σε περίπτωση πολιτικών κομμάτων που έχει επιβεβαιωθεί σαφώς και παγίως ότι δεν υφίσταται καμία πιθανότητα σύμπραξής τους με άλλες κοινοβουλευτικές δυνάμεις, να μην τους χορηγήσει τη δεύτερη ή την τρίτη διερευνητική εντολή, αφού θα είναι πολιτικά προφανές ότι μια τέτοια εντολή έχει μηδενικές πιθανότητες να συμβάλει στο εγχείρημα σχηματισμού Κυβέρνησης και αναμένεται να γίνει αντικείμενο εκμετάλλευσης για κομματικές σκοπιμότητες<sup>28</sup>. Η άποψη αυτή δεν έχει δοκιμαστεί στην πράξη.

#### Δ. Εντολή σε εκπρόσωπο νεοσχηματισθείσας κοινοβουλευτικής ομάδας

Αμφισβητήθηκε, εξάλλου, αν μπορεί να αποτελέσει αποδέκτη διερευνητικής εντολής 27 ο εκπρόσωπος κοινοβουλευτικής ομάδας κόμματος του οποίου η διαδικασία ίδρυσης δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί, μετά την αποχώρηση ομάδας βουλευτών από άλλο πολιτικό κόμμα. Το ζήτημα επιλύθηκε ορθώς από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στις 24 Αυγούστου 2015, με την ανάθεση της τρίτης διερευνητικής εντολής στη «Λαϊκή Ενότητα», ύστερα από ανακοίνωση της Προέδρου της Βουλής προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για τη συγκρότηση νέας κοινοβουλευτικής ομάδας με αριθμό βουλευτών που την καθιστούσε τρίτη κοινοβουλευτική δύναμη.

Το γεγονός ότι η νεοσχηματισθείσα κοινοβουλευτική ομάδα δεν είχε προκύψει μετά 28 από αυτόνομη κάθοδο πολιτικού κόμματος σε βουλευτικές εκλογές είναι αδιάφορο για τη διαδικασία των διερευνητικών εντολών, αφού η τελολογία της κρίσιμης διαδικασίας συνίσταται στην επίτευξη της δεδηλωμένης. Εν προκειμένω ως κόμματα νοούνται εκείνα που αναγνωρίζονται ως τέτοια από τον Κανονισμό της Βουλής, με γνώμονα την ερμηνευτική δήλωση υπό το άρθ. 37 Σ. που αναφέρεται ρητά σε «νεοσχηματισμένο κόμμα με κοινοβουλευτική ομάδα, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής...»<sup>29</sup>.

#### Ε. Πρόωρη λήξη διερευνητικής εντολής

Ένα άλλο ερώτημα αφορά την περίπτωση κατά την οποία πριν από τη λήξη διερευνητικής εντολής διαπιστωθεί ότι έχουν διαμορφωθεί οι αναγκαίες πολιτικές συμφωνίες 29

<sup>27</sup> Ι. Καμτσίδου, *Η συνταγματική ρύθμιση και η πρόσφατη πρακτική του διορισμού Κυβερνήσεως*, 1990, σελ. 43· Γ. Αναστασιάδης, *Οι τρεις εφαρμογές*, ό.π., σελ. 34.

<sup>28</sup> Ξ. Κοντιάδης, *Διερευνητική εντολή στον Μιχαολιάκο*, Εφημερίδα των Συντακτών, 18.1.2015.

<sup>29</sup> Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 283· Αρ. Μάνεσης, *Συνταγματικόν Δίκαιον*, ό.π., σελ. 39.

για τον σχηματισμό βιώσιμης Κυβέρνησης, χωρίς τη σύμπραξη του κόμματος του οποίου ο αρχηγός ή εκπρόσωπος είναι ο φορέας της διερευνητικής εντολής. Ορθότερη ερμηνεία των κρίσιμων διατάξεων του άρθ. 37 Σ. στην περίπτωση αυτή αποτελεί η άμεση, πρόωρη λήξη της αλυσιτελούς πλέον διερευνητικής εντολής και η χορήγηση εντολής σχηματισμού Κυβέρνησης στο πρόσωπο που στηρίζει η δεδηλωμένη κοινοβουλευτική πλειοψηφία<sup>30</sup>.

#### ΣΤ. Ισοδυναμία κομμάτων

- 30 Σύμφωνα με την ερμηνευτική δήλωση υπό το άρθ. 37 Σ., αν κόμματα είναι ισοδύναμα σε βουλευτικές έδρες, προηγείται εκείνο που έλαβε περισσότερες ψήφους στις εκλογές. Αν ένα νέο κόμμα σχηματίσει κοινοβουλευτική ομάδα χωρίς να έχει συμμετάσχει αυτοτελώς στις εκλογές, έπεται του παλαιότερου με ίσο αριθμό εδρών. Σε καμία περίπτωση πάντως δεν παρέχονται διερευνητικές εντολές σε περισσότερα από τέσσερα κόμματα.

#### Ζ. Οι προεδρικοί χειρισμοί μετά την αποτυχία των διερευνητικών εντολών

- 31 Αν και οι τρεις (ή τέσσερις) διερευνητικές εντολές δεν τελεσφορήσουν, τότε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας καλεί, σύμφωνα με το άρθ. 37§3 εδ. γ΄ Σ., τους αρχηγούς όλων των κομμάτων που εκπροσωπούνται στη Βουλή, ανεξαρτήτως αν ο αριθμός των βουλευτών τους επαρκεί για τον σχηματισμό κοινοβουλευτικής ομάδας, σε μια τελευταία προσπάθεια σχηματισμού Κυβέρνησης που θα απολαύει κοινοβουλευτικής εμπιστοσύνης. Άρα δεν ήταν ορθή η επιλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας να μην καλέσει τον Ιούνιο και τον Οκτώβριο του 1989 τον αρχηγό της ΔΗΑΝΑ, αφού ακόμη και κόμματα με μονοπρόσωπη κοινοβουλευτική εκπροσώπηση μπορεί να συμβάλλουν στον σχηματισμό Κυβέρνησης<sup>31</sup>.
- 32 Η ρυθμιστική αυτή αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν επιβάλλεται να λάβει τη μορφή της σύσκεψης των πολιτικών αρχηγών, όπως συνέβη την περίοδο 1989-90, αλλά μπορεί να πραγματοποιηθεί επίσης με κατ' ιδίαν συναντήσεις ή σε διαφορετικούς κύκλους<sup>32</sup>, όπως συνέβη τον Μάιο του 2012. Το γράμμα και η ratio του έσχατου αυτού προεδρικού εγχειρήματος για τον σχηματισμό Κυβέρνησης επιτρέπουν στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να επιλέξει, ανάλογα με την πολιτική συγκυρία, τον τρόπο με τον οποίο θα οργανώσει τις κρίσιμες αυτές διαβουλεύσεις

<sup>30</sup> Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα*, ό.π., σελ. 636.

<sup>31</sup> Αρ. Μάνεσης, *Συνταγματικόν Δίκαιον*, ό.π., σελ. 41· Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Α΄ *Θεωρητικό Θεμέλιο*, 1994, σελ. 283· Contra, Α. Παντελής, *Οι συνταγματικές ρυθμίσεις του 1986*, 1994, σελ. 41.

<sup>32</sup> Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα*, ό.π., σ. 606· Contra, Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π. σελ. 513.

προκειμένου να επιτευχθεί η πολιτική συνεννόηση και να αποτραπεί η προκήρυξη νέων εκλογών.

Εύστοχα έχει επισημανθεί ότι η δυνατότητα να επιτευχθεί κομματική συνεργασία για τον σχηματισμό Κυβέρνησης στο πλαίσιο των προεδρικών πρωτοβουλιών υπονομεύει την αποτελεσματικότητα των διερευνητικών εντολών, αφού η σύμπραξη με τον εντολοδόχο θα θεωρηθεί πολιτική του επιτυχία και θα στερήσει από τους άλλους αρχηγούς τη δυνατότητα να αποκομίσουν επικοινωνιακά οφέλη από τη λήψη της επόμενης διερευνητικής εντολής<sup>33</sup>. Από την άλλη πλευρά, ωστόσο, η φάση των διερευνητικών εντολών μπορεί να λειτουργήσει ως προπαρασκευαστικό στάδιο για την επιτυχή έκβαση της φάσης των διαβουλεύσεων με τη σύμπραξη του Προέδρου της Δημοκρατίας. Άλλωστε, η ευδωση της μιας ή της άλλης φάσης και η σημασία καθεμίας για τον σχηματισμό Κυβέρνησης εξαρτάται από μη προβλέψιμες πολιτικές συγκυρίες.

Αν δεν τελεσφορήσουν ούτε οι προεδρικοί χειρισμοί για τον σχηματισμό Κυβέρνησης, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας προβαίνει στον σχηματισμό Κυβέρνησης για τη διενέργεια εκλογών και διαλύει τη Βουλή. 34

### 3. Οι δυο μορφές εκλογικής Κυβέρνησης

#### A. Οικουμενική εκλογική Κυβέρνηση

Η ευθύνη διεξαγωγής των εκλογών μετά την άκαρπη κατάληξη των προσπαθειών σχηματισμού Κυβέρνησης ανατίθεται σε εκλογική Κυβέρνηση, που κατ' αρχάς επιχειρείται να σχηματιστεί μετά από συμφωνία όλων των κομμάτων που εκπροσωπούνται στη Βουλή (οικουμενική εκλογική Κυβέρνηση). Κυβέρνηση που θα διεξαγάγει εκλογές χωρίς προηγουμένως να έχει λάβει ψήφο εμπιστοσύνης από τη Βουλή προβλέπεται κατά το Σύνταγμα μόνο όταν είναι υπηρεσιακή ή αποδεκτή από όλα ανεξαίρετως τα κόμματα της Βουλής<sup>34</sup>. Έχει υποστηριχθεί πάντως και η άποψη ότι στην περίπτωση της οικουμενικής εκλογικής Κυβέρνησης δεν απαιτείται να συμφωνούν όλα τα κόμματα της Βουλής, αλλά μόνον όσα πληρούν τις προϋποθέσεις που θέτει ο Κανονισμός της Βουλής για να θεωρηθούν κόμματα<sup>35</sup>. 35

#### B. Υπηρεσιακή Κυβέρνηση

Αν αποτύχει ο σχηματισμός οικουμενικής εκλογικής Κυβέρνησης, την τελευταία λύση αποτελεί πλέον ο σχηματισμός υπηρεσιακής Κυβέρνησης, που κατοχυρώθηκε ρητά για πρώτη φορά με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986. Στην περίπτωση αυτή δεν απαιτείται συμφωνία όλων των κομμάτων της Βουλής, αλλά να τυγχάνει «όσο 36

<sup>33</sup> Α. Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 43.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα*, ό.π., σελ. 608.

το δυνατόν ευρύτερης αποδοχής» (άρθ. 37§3 εδ. γ΄ Σ.). Ο πρωθυπουργός επιλέγεται μεταξύ των προέδρων των τριών ανωτάτων δικαστηρίων, με κριτήριο όχι την αρχαιότητα αλλά την ευρύτερη δυνατή αποδοχή.

- 37 Κατά τον σχηματισμό της υπηρεσιακής Κυβέρνησης ο ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας διευρύνεται, συμβάλλοντας στην επιλογή των προσώπων που την απαρτίζουν με γνώμονα την ευρύτερη δυνατή αποδοχή τους. Ωστόσο ο κανόνας της πρότασης και προσυπογραφής του πρωθυπουργού για τον διορισμό των μελών της Κυβέρνησης και των υφυπουργών, κατά το άρθ. 37§1 Σ., ισχύει και στην υπηρεσιακή Κυβέρνηση.
- 38 Υπηρεσιακή εκλογική Κυβέρνηση σχηματίζεται και σε περίπτωση που ορισμένοι από τους πολιτικούς αρχηγούς αρνηθούν να προσέλθουν στη σύσκεψη υπό τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για τον σχηματισμό Κυβέρνησης, όπως συνέβη τον Αύγουστο του 2015.

#### Γ. Αρμοδιότητες των εκλογικών Κυβερνήσεων

- 39 Τόσο η οικουμενική όσο και η υπηρεσιακή εκλογική Κυβέρνηση, παράλληλα με την ευθύνη διεξαγωγής των εκλογών, ασκούν τις προβλεπόμενες κυβερνητικές αρμοδιότητες (άρθ. 82 Σ.) και τα μέλη τους φέρουν την αντίστοιχη ευθύνη (άρθ. 85 και 86 Σ.). Στις αρμοδιότητες αυτές περιλαμβάνεται και η έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου<sup>36</sup>.

#### Δ. Πρόεδροι ανωτάτων δικαστηρίων ή και ασκούντες προεδρικά καθήκοντα;

- 40 Ένα ζήτημα που ανέκυψε τον Αύγουστο του 2015, κατά τον ορισμό εκλογικής υπηρεσιακής Κυβέρνησης, αφορά το ενδεχόμενο να έχει πληρωθεί μόνο μια θέση προέδρου των ανωτάτων δικαστηρίων και να εκκρεμούν οι άλλες, στερώντας έτσι από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας τη δυνατότητα επιλογής με κριτήριο την ευρύτερη δυνατή αποδοχή. Ορθότερο είναι στην περίπτωση αυτή να γίνει δεκτό ότι στην έννοια των προέδρων περιλαμβάνονται και οι αρχαιότεροι αντιπρόεδροι, εφόσον ασκούν προεδρικά καθήκοντα. Άλλωστε αυτή θα ήταν η μόνη λύση σε περίπτωση που δεν είχε ακόμη πληρωθεί καμία από τις θέσεις των προέδρων<sup>37</sup>.

#### Ε. Παραίτηση υπηρεσιακού πρωθυπουργού

- 41 Η αποδοχή της εντολής από τον πρόεδρο ανωτάτου δικαστηρίου εκλαμβάνεται ως συνταγματικό καθήκον. Δεν μπορεί ωστόσο να αποκλειστεί η δυνατότητα παραίτησής του, με συνέπεια τον διορισμό ενός από τους άλλους προέδρους<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Π. Παραράς, *Σύνταγμα 1975 – Corpus III (άρθρα 81-92)*, 1999, σελ. 47.

<sup>37</sup> Π. Λαζαράτος /Θ. Διαμαντόπουλος, *Ποιος υπηρεσιακός πρωθυπουργός*, Καθημερινή, 27.08.2015.

<sup>38</sup> Μ. Πικραμένος, *Ο θεσμός της υπηρεσιακής-εκλογικής κυβέρνησης*, 1987, σελ. 71.

### III. Η ΙΔΙΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟΥ

#### 1. Εξωκοινοβουλευτικός πρωθυπουργός;

Έχει απασχολήσει εκτενώς τη θεωρία αν ο πρωθυπουργός πρέπει να διαθέτει και την ιδιότητα του βουλευτή. Κρίσιμες διατάξεις εν προκειμένω είναι το άρθρ. 37§4 Σ., όπου ρυθμίζεται η περίπτωση που ένα κόμμα είτε δεν έχει αρχηγό ή εκπρόσωπο είτε αυτός δεν έχει εκλεγεί βουλευτής, καθώς και το άρθρ. 38§2 Σ., που ρυθμίζει τη διαδικασία αντικατάστασης του πρωθυπουργού σε περιπτώσεις παραίτησης, θανάτου ή αδυναμίας να ασκήσει τα καθήκοντά του. 42

#### A. Ο πρωθυπουργός δεν απαιτείται να είναι βουλευτής

Με βάση τη θεωρητική συζήτηση και την πρακτική οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι το Σύνταγμα αποσυνδέει την ιδιότητα του πρωθυπουργού από την άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση. Ο πρωθυπουργός και η Κυβέρνηση, της οποίας τα μέλη προτείνει, οφείλουν να λάβουν ψήφο εμπιστοσύνης από τη Βουλή. Δεν είναι επιβεβλημένο ο πρωθυπουργός να έχει εκτεθεί άμεσα στην κρίση του εκλογικού σώματος. Στο ζήτημα αυτό χωρεί ειδικότερα αναγωγή στην κοινοβουλευτική αρχή. 43

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την ορθότερη άποψη, ο πρωθυπουργός ή ο αποδέκτης της διερευνητικής εντολής δεν είναι επιβεβλημένο να έχει την ιδιότητα του βουλευτή<sup>39</sup>. Τα κύρια επιχειρήματα υπέρ της άποψης αυτής είναι δύο: Πρώτον, ότι η ρύθμιση του άρθρ. 37§4 εδ. α΄ Σ. δεν αποσκοπεί να θέσει ως προϋπόθεση τη βουλευτική ιδιότητα του εντολοδόχου, αλλά να διασφαλίσει τη δεδηλωμένη. Δεύτερον, ότι η διατύπωση του άρθρου 38§2 Σ. δεν αναφέρεται στην κοινοβουλευτική ομάδα στην οποία ανήκει ο παραιτηθείς ή εκλιπών πρωθυπουργός, θεωρώντας δεδομένο ότι είναι βουλευτής, αλλά στον προτεινόμενο από την «κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος στο οποίο ανήκει»<sup>40</sup>. 44

#### B. Αντεπιχειρήματα

Η αντίθετη άποψη δεν στερείται επιχειρημάτων: Αφ' ενός υποστηρίζεται ότι η πρόβλεψη του άρθρ. 37§4 εδ. α΄ Σ. «... ή αν ο αρχηγός ή ο εκπρόσωπός του δεν έχει εκλεγεί βουλευτής» στερείται νοήματος αν δεν γίνει δεκτό ότι ο πρωθυπουργός πρέπει να είναι περιβεβλημένος με άμεση λαϊκή νομιμοποίηση· αφ' ετέρου, τονίζεται η ανάγκη να 45

<sup>39</sup> Δ. Τσάτσος, *Η ανάδειξη του Πρωθυπουργού*, ό.π., σελ. 20· Ε. Βενιζέλος, *Το κοινοβουλευτικό πολίτευμα και η λειτουργία του κατά το Σύνταγμα 1975/86, 1987*, σελ. 88· Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικά προβλήματα του διορισμού Πρωθυπουργού*, ΤοΣ, 1990, σελ. 568· Ι. Καμτσιδου, *Η συνταγματική ρύθμιση*, ό.π., σελ. 23· Γ. Αναστασιάδης, *Οι τρεις εφαρμογές*, ό.π. σελ. 109.

<sup>40</sup> Δ. Τσάτσος, *Η ανάδειξη του Πρωθυπουργού*, ό.π., σελ. 21· Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικά προβλήματα*, ό.π., σελ. 572.



απολαμβάνει δημοκρατικής νομιμοποίησης αυτός που θα διοριστεί πρωθυπουργός<sup>41</sup>. Το τελευταίο αυτό επιχείρημα κάμπτεται από την πιθανότητα σχηματισμού Κυβερνήσεων συνασπισμού, όπου η επίτευξη συμφωνίας για το πρόσωπο του πρωθυπουργού ενδέχεται να είναι ευκολότερο να επιτευχθεί στο πρόσωπο κάποιου ο οποίος δεν έχει τη στιγμή εκείνη τουλάχιστον ενεργό κομματική ιδιότητα<sup>42</sup>.

### Γ. Πρακτική

- 46** Ο διορισμός του Ξενοφώντος Ζολώτα τον Νοέμβριο του 1989 ως εξωκοινοβουλευτικού πρωθυπουργού, χωρίς να διατυπωθούν αντιρρήσεις ούτε από πλευράς πολιτικών ή πολιτικών παραγόντων, ούτε από σημαντικό τμήμα της θεωρίας, διαμόρφωσε πάντως μια κρίσιμη συνταγματική πρακτική, που επιβεβαιώθηκε τον Νοέμβριο του 2011 με τον διορισμό ως πρωθυπουργού του Λουκά Παπαδήμου.

### Δ. Συστηματική ερμηνεία των άρθ. 37 και 38 Σ.

- 47** Το άρθ. 38§2 Σ. δεν παρέχει μόνο ένα ισχυρό επιχείρημα υπέρ της δυνατότητας διορισμού εξωκοινοβουλευτικού πρωθυπουργού, αλλά ενισχύει και την αποδέσμευση του πρωθυπουργού από την ιδιότητα του αρχηγού του πλειοψηφίσαντος κόμματος. Η κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος στο οποίο ανήκει ο παραιτηθείς ή εκλιπών πρωθυπουργός προτείνει τον νέο πρωθυπουργό χωρίς να δεσμεύεται από οποιαδήποτε ιδιότητα την οποία θα έπρεπε αυτός να διαθέτει. Αντίθετα, στην περίπτωση του άρθ. 37 Σ. η διερευνητική εντολή πρέπει να δοθεί αρχικά στον αρχηγό ή τον εκπρόσωπο του κόμματος, και μόνο αν τέτοιο πρόσωπο δεν υπάρχει ή δεν έχει εκλεγεί βουλευτής παρεμβαίνει η κοινοβουλευτική ομάδα για να προτείνει τον αποδέκτη της διερευνητικής εντολής<sup>43</sup>.
- 48** Η Κυβέρνηση σύμφωνα με το άρθ. 37 Σ. προέρχεται από το κόμμα που χαίρει της προτιμήσεως του εκλογικού σώματος, άρα η άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση αποτελεί συστατικό στοιχείο της διαδικασίας ανάδειξής της. Όμως η άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση δεν αφορά αυτό καθαυτό το πρόσωπο του πρωθυπουργού, έστω και αν αυτός είναι αρμόδιος για την επιλογή των υπολοίπων μελών της Κυβέρνησης. Η πλειοψηφούσα κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος στο οποίο αυτός ανήκει αποτελεί τον συνδετικό κρίκο του πρωθυπουργού με την άμεση βούληση του εκλογικού σώματος. Ο ίδιος ο πρωθυπουργός δεν είναι αναγκαίο να έχει εκλεγεί βουλευτής ώστε να

<sup>41</sup> Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 460· Ε. Βενιζέλος, *Το κοινοβουλευτικό πολίτευμα*, ό.π., σελ. 88.

<sup>42</sup> Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικά προβλήματα*, ό.π., σελ. 371.

<sup>43</sup> Ξ. Κοντιάδης, *Η αντικατάσταση του Πρωθυπουργού*, 2000, σελ. 46.

θεωρηθεί ότι διαθέτει δημοκρατική νομιμοποίηση. Εξάλλου, η αντίθετη άποψη απηχεί μια αρχηγοκεντρική θεώρηση του κομματικού θεσμού.

Η σωρευτική δημοκρατική νομιμοποίηση της Κυβέρνησης, δηλαδή τόσο έμμεσα μέσω της εμπιστοσύνης της Βουλής όσο και άμεσα από το εκλογικό σώμα, σημαίνει ότι ο πρωθυπουργός και η Κυβέρνηση προέρχονται και στηρίζονται από το κόμμα που προτιμήθηκε στις εκλογές και όχι ότι ο αρχηγός του πρώτου σε δύναμη κόμματος είναι το μόνο πρόσωπο που δύναται να γίνει πρωθυπουργός. Το γεγονός ότι αυτό προβλέπεται ως κανόνας σύμφωνα με το άρθ. 37 Σ., και μόνο κατ' εξαίρεση παρακάμπτεται ο αρχηγός του κόμματος κατά τη διαδικασία ανάδειξης πρωθυπουργού, σύμφωνα με τα άρθ. 37§4 Σ. και 38§2 Σ., δεν αποτελεί ισχυρό επιχείρημα υπέρ της άποψης ότι ο πρωθυπουργός οφείλει να διαθέτει άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση. Αν ίσχυε το αντίθετο, η προσφυγή σε εκλογές θα αποτελούσε την προβλεπόμενη λύση σε περίπτωση αδυναμίας του πρωθυπουργού να ασκήσει τα καθήκοντά του. Κάτι τέτοιο όμως δεν συμβαίνει.

#### Ε. Κριτική προσέγγιση της ενδιάμεσης άποψης

Έχει υποστηριχθεί η ενδιάμεση άποψη, ότι όταν ακολουθείται είτε η διαδικασία της εντολής σχηματισμού Κυβέρνησης κατά το άρθ. 37§1 Σ. είτε η διαδικασία των διερευνητικών εντολών ο διοριζόμενος πρέπει να είναι βουλευτής, ενώ όταν ο πρωθυπουργός επιλέγεται στη φάση των προεδρικών χειρισμών η ιδιότητα του βουλευτή δεν είναι αναγκαία<sup>44</sup>. Παρεμφερής είναι η διαφοροποίηση μεταξύ κομματικών και διακομματικών Κυβερνήσεων, κατά την οποία στις μεν κομματικές ο πρωθυπουργός πρέπει να είναι βουλευτής, ενώ στις δικομματικές μπορεί να είναι και εξωκοινοβουλευτικός<sup>45</sup>. Οι διακρίσεις αυτές δεν είναι πειστικές, αφού θα μπορούσαν να οδηγήσουν στο παράδοξο να μην επιτρέπεται να διοριστεί εξωκοινοβουλευτικός πρωθυπουργός κατά το στάδιο των διερευνητικών εντολών ο αρχηγός κόμματος, αλλά να λάβει ο ίδιος εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης κατά το επόμενο στάδιο των προεδρικών χειρισμών. Η ερμηνευτική αυτή εκδοχή αποδεικνύεται αλυσιτελής και θα προκαλούσε απλώς καθυστέρηση της ανάδειξης σε πρωθυπουργό του αρχηγού κόμματος που δεν εκλέχθηκε βουλευτής<sup>46</sup>. Σκοπός του άρθ. 37§4 εδ. α' Σ. δεν είναι ο αποκλεισμός όσων δεν διαθέτουν τη βουλευτική ιδιότητα από το πρωθυπουργικό αξίωμα, αλλά η

<sup>44</sup> Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 300· Γ. Γεραπερίτης/Φ. Σπυρόπουλος, *Μόνο βουλευτής μπορεί να λάβει εντολή σχηματισμού κυβέρνησης κατά το Σύνταγμα*, Καθημερινή, 31.10.2015.

<sup>45</sup> Α. Σβώλος, *Το νέον Σύνταγμα και οι βάσεις του πολιτεύματος*, 1928, σελ. 389.

<sup>46</sup> Στ. Τσακυράκης, *Το Σύνταγμα και οι εξωκοινοβουλευτικοί πρωθυπουργοί*, Καθημερινή, 04.11.2015.

επιβεβαίωση ότι ο αποδέκτης της εντολής όντως διαθέτει την εμπιστοσύνη της κοινοβουλευτικής ομάδας, παρότι δεν εξελέγη βουλευτής<sup>47</sup>.

## 2. Διαρχία σε Κυβέρνηση και κόμμα:

- 52 Τον Φεβρουάριο του 2004 σημειώθηκε για δεύτερη φορά στη μεταπολιτευτική πολιτική ιστορία διαρχία σε Κυβέρνηση και κόμμα επί μονοκομματικής Κυβερνήσεως (η πρώτη ήταν το 1996 η διαρχία Α. Παπανδρέου – Κ. Σημίτη). Επρόκειτο για την ανάδειξη του Γ. Παπανδρέου στην ηγεσία του κυβερνώντος κόμματος ένα μήνα πριν από την εκλογική αναμέτρηση της 7<sup>ης</sup> Μαρτίου 2004, με παραμονή του Κ. Σημίτη στο πρωθυπουργικό αξίωμα. Με αφορμή το γεγονός αυτό υποστηρίχθηκε ότι μετά την αλλαγή ηγεσίας στο κυβερνών κόμμα ο πρωθυπουργός οφείλει να υποβάλλει την παραίτησή του, ενώ αν δεν παραιτηθεί αμέσως, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι υποχρεωμένος «να υπογράψει την επομένη διάταγμα, χωρίς προσυπογραφή και να τον απαλλάξει από τα καθήκοντά του»<sup>48</sup>.

### Α. Κριτική της επιχειρηματολογίας κατά της διαρχίας

- 53 Η επιχειρηματολογία περί υποχρεώσεως του Πρωθυπουργού να παραιτηθεί μετά την αλλαγή πολιτικής ηγεσίας θεμελιώθηκε στην ερμηνεία των άρθρ. 37§§2 και 4, 38§§1 και 2 και 41§§2 και 3 Σ. Ειδικότερα, ακολουθήθηκε η εξής σειρά συλλογισμών: Κατά πρώτον, «νομική προϋπόθεση για να διορισθεί κάποιος ως πρωθυπουργός είναι να έχει την ιδιότητα του αρχηγού του κόμματος». Επ' αυτού δεν χωρεί αμφιβολία, σύμφωνα με το άρθρο 37§2 Σ., που τυποποίησε την αρχή της δεδηλωμένης. Ωστόσο εν συνεχεία επιχειρείται να συναχθεί από την αρχή της δεδηλωμένης μια περαιτέρω έννομη συνέπεια, δηλαδή ότι «συνεπώς, και η άσκηση των πρωθυπουργικών καθηκόντων κατά τη διάρκεια της βουλευτικής περιόδου, προϋποθέτει ότι ο πρωθυπουργός διατηρεί και την ιδιότητα του προέδρου του κόμματος». Όμως το γεγονός ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεσμεύεται να διορίσει ως πρωθυπουργό τον αρχηγό του απολύτως πλειοψηφούντος κόμματος δεν συνεπάγεται ότι έχει τη δυνατότητα να τον παύσει αν απωλέσει την ιδιότητα αυτή. Πράγματι, ορθά υποστηρίζεται ότι «εξ αυτού του νομικού γεγονότος ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας τον διόρισε ως Πρωθυπουργό»<sup>49</sup>. Όμως η κρίσιμη συνταγματική επιταγή αναφέρεται αποκλειστικά στον χρόνο και τη διαδικασία διορισμού και όχι σε μεταγενέστερο χρόνο.
- 54 Εν συνεχεία προβάλλεται ένας δεύτερος συλλογισμός, επίσης με ορθή αφετηρία αλλά

<sup>47</sup> Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π. σελ. 516.

<sup>48</sup> Π. Παραράς, *Μετά την αλλαγή της ηγεσίας ο πρωθυπουργός οφείλει να παραιτηθεί*, ΔτΑ, 2004, σελ. 1273 επ.

<sup>49</sup> *Ibidem*, σελ. 1274.

αμφισβητούμενη κατάληξη, ότι τα αρμόδια όργανα του κυβερνώντος κόμματος έχουν τη δυνατότητα «να επιλέξουν, σύμφωνα με τις καταστατικές διαδικασίες, άλλον αρχηγό του κόμματος, για τους δικούς τους λόγους»<sup>50</sup>. Η αδιαμφισβήτητη αυτή παραδοχή, που βασίζεται στην αρχή της αυτορρύθμισης των πολιτικών κομμάτων, χρησιμοποιείται ωστόσο για να θεμελιωθεί η άποψη ότι «η νέα αυτή επιλογή έχει προφανώς την έννοια ότι το πλειοψηφήσαν κόμμα θέλει εφεξής τον νέο αρχηγό του ως πρωθυπουργό. Σημαίνει επίσης ότι ο προηγούμενος αρχηγός του –ο πρωθυπουργός– δεν εκφράζει και δεν εκπροσωπεί πια το κόμμα. Είναι δε εύλογο να δεχθεί κανείς ότι ούτε η κοινοβουλευτική ομάδα τον θέλει πλέον, αφού και αυτή υπακούει στο κόμμα»<sup>51</sup>.

Πρόκειται εδώ για τρεις συνεπαγωγές της αρχικής, ορθής παραδοχής ότι το κόμμα 55 μπορεί να αλλάξει αρχηγό ανά πάσα στιγμή, οι οποίες δεν ευσταθούν, ούτε μπορούν να θεμελιωθούν στην αρχική παραδοχή. Και τούτο για τους εξής λόγους: Πρώτον, η συνεπαγωγή ότι οφείλει να παραιτηθεί ο πρωθυπουργός εξαιτίας της δυνατότητας του κόμματος να αλλάξει αρχηγό δεν είναι πειστική, αφού συνιστά κυκλικό επιχειρήμα, το οποίο καταλήγει να τεκμηριώνει το ζητούμενο ακριβώς στο πρώτο σκέλος αυτού. Αναπάντητο παραμένει δηλαδή το ερώτημα γιατί η δυνατότητα του κόμματος να αλλάξει αρχηγό συνεπάγεται και υποχρέωση παραίτησης του πρωθυπουργού. Η αλλαγή ηγεσίας ένα μόνο σημαίνει με σαφήνεια: Όχι ότι το κόμμα θέλει τον νέο αρχηγό ως πρωθυπουργό, αλλά ότι το κόμμα θέλει τον νέο αρχηγό του μελλοντικό πρωθυπουργό, μετά δηλαδή τη διεξαγωγή των επόμενων βουλευτικών εκλογών<sup>52</sup>.

Κατά τη δεύτερη συνεπαγωγή, ο προηγούμενος αρχηγός οφείλει να παραιτηθεί από 56 την πρωθυπουργία διότι δεν εκφράζει και δεν εκπροσωπεί πια το κόμμα. Ακόμη όμως και αν θεωρηθεί ορθό ότι ο πρωθυπουργός δεν εκφράζει πλέον το κόμμα, ασφαλώς τούτο δεν επηρεάζει το status του ως πρωθυπουργού. Το Σύνταγμα προβλέπει στα άρθρ. 38, 41 και 84 συγκεκριμένες, αναλυτικά περιγραφόμενες διαδικασίες απαλλαγής του πρωθυπουργού από τα καθήκοντά του. Σε αυτές δεν γίνεται λόγος για οποιαδήποτε εμπλοκή του κόμματος. Κόμμα και κοινοβουλευτική ομάδα αποτελούν δυο όργανα με εντελώς διαφορετική θεσμική λειτουργία<sup>53</sup>, ώστε να μην μπορεί να γίνει δεκτό ούτε το τρίτο επιχειρήμα, ότι η κοινοβουλευτική ομάδα «υπακούει στο κόμμα»<sup>54</sup>.

Ούτε μπορεί να θεωρηθεί συνεπώς ως «*absurdum*, το κόμμα να θέλει άλλον ως αρχηγό 57

<sup>50</sup> Ibidem, σελ. 1275.

<sup>51</sup> Ibidem, σελ. 1276.

<sup>52</sup> Ξ. Κοντιάδης, *Ελλειμματική δημοκρατία*, 2009, σ. 165· Contra, Γ. Κατρούγκαλος, *Το πρόβλημα της «διαρχίας» πρωθυπουργού και αρχηγού κόμματος ως παράδειγμα της μετάλλας της αντιπροσωπευτικής αρχής στο πλαίσιο της κοιμματικής δημοκρατίας*, ΔτΑ 2004, σελ. 1292.

<sup>53</sup> Ξ. Κοντιάδης, *Η θεσμική λειτουργία των κοινοβουλευτικών ομάδων*, 1996, σελ. 71· Γ. Κασσιμάτης, *Σχέσεις των οργανικών φορέων της συμπολίτευσης*, Εφαρμογές, 1997, σελ. 15.

<sup>54</sup> Π. Παραράς, *Μετά την αλλαγή της ηγεσίας*, ό.π., σελ. 1295.

και η κοινοβουλευτική ομάδα άλλων ως πρωθυπουργό»<sup>55</sup>. Το κόμμα μπορεί να ορίσει το πρόσωπο που θα διεκδικήσει την πρωθυπουργία και θα το εκφράσει στις επόμενες εκλογές. Η κοινοβουλευτική ομάδα έχει προκύψει από τις προηγούμενες εκλογές, υπό την ηγεσία του προηγούμενου αρχηγού και διορισμένου πρωθυπουργού.

#### Β. Η διαρχία ως συνταγματικά ανεκτή επιλογή

- 58 Το Σύνταγμα αναγνωρίζει στον αρχηγό του πλειοψηφίσαντος κόμματος το τεκμήριο κοινοβουλευτικής εμπιστοσύνης και δεσμεύει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να του παράσχει την εντολή, οριστική ή διερευνητική, σύμφωνα με το άρθρ. 37 Σ. Το αντίστροφο δεν συμβαίνει. Ο πρωθυπουργός δεν διαθέτει τεκμήριο ότι χαίρει της εμπιστοσύνης του κόμματος που τον στηρίζει, προκειμένου να χρισθεί αρχηγός του. Ο κανόνας της αυτορρύθμισης του κομματικού συστήματος επιτάσσει την ανεξαρτησία κάθε κόμματος κατά τη ρύθμιση των θεμάτων που αφορούν την οργάνωση, τη λειτουργία και τους εκπροσώπους του.
- 59 Παρ' όλο που η πολιτική πραγματικότητα και οι συνταγματικές διατάξεις που ρυθμίζουν την ανάδειξη του πρωθυπουργού ευνοούν τη σύμπτωση στο ίδιο πρόσωπο των ιδιοτήτων του αρχηγού κόμματος και του πρωθυπουργού, το Σύνταγμα κατοχυρώνει με σαφήνεια τη δυνατότητα διαφορετικών επιλογών για τα δύο αξιώματα, ακριβώς προκειμένου να διευκολυνθεί η κυβερνητική σταθερότητα και η κοινοβουλευτική εμπιστοσύνη προς τον πρωθυπουργό. Άλλωστε ο πρωθυπουργός και η Κυβέρνηση αντλούν δημοκρατική νομιμοποίηση πρωτίστως από τη Βουλή και σωρευτικά από το κόμμα στο οποίο ανήκουν<sup>56</sup>.
- 60 Στο πλαίσιο του σύγχρονου κομματικού κοινοβουλευτισμού η επιλογή πρωθυπουργού αποτελεί ζήτημα που άπτεται άμεσα των εσωτερικών κομματικών ισορροπιών, με κεντρικό άξονα την ανάδειξη ενός προσώπου που να εκφράζει μια συγκεκριμένη πολιτική ηγεμονία και να διαμορφώνει συμβολικά την εικόνα του κόμματος απέναντι στο εκλογικό σώμα. Ωστόσο, εν προκειμένω το διακύβευμα δεν συνίσταται στη λειτουργία του κόμματος, αλλά των κρατικών οργάνων και μάλιστα εκείνων που ασκούν τη διακυβέρνηση της χώρας. Άλλωστε η αυτορρυθμιστική ικανότητα των πολιτικών κομμάτων δεν επηρεάζεται από την ανάθεση της εντολής σε πρόσωπο διαφορετικό του αρχηγού του κόμματος. Ο αρχηγός του πλειοψηφούντος κόμματος διαθέτει υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, αν δηλαδή χαίρει και άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης, τεκμήριο κοινοβουλευτικής εμπιστοσύνης. Αντίθετα, η επιλογή πρωθυπουργού δεν δεσμεύει το κόμμα να εκλέξει το ίδιο πρόσωπο και αρχηγό του.

<sup>55</sup> Ibidem.

<sup>56</sup> Ξ. Κοντιάδης, *Ελλειμματική δημοκρατία*, ό.π., σελ. 168.

#### IV. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ

Έχει προταθεί να αντικατασταθεί εξ ολοκλήρου η διαδικασία των διερευνητικών εντολών και των προεδρικών χειρισμών του άρθ. 37 Σ. από την απευθείας εκλογή πρωθυπουργού από τη Βουλή, ύστερα από πρόταση του Προέδρου της Δημοκρατίας. Η τροποποίηση αυτή συνδυάζεται με την εισαγωγή της εποικοδομητικής πρότασης δυσπιστίας.

Μια άλλη, λιγότερο ρηξικέλευθη πρόταση αφορά την πρόβλεψη μεγαλύτερης χρονικής ευελιξίας κατά τη διαδικασία των διερευνητικών εντολών και των διαβουλεύσεων υπό τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, προκειμένου να διευκολυνθεί η επίτευξη προγραμματικών συμφωνιών για τον σχηματισμό Κυβερνήσεων συνασπισμού, ενόψει των μετασχηματισμών του κομματικού συστήματος μετά το 2012 και του κατακερματισμού των κοινοβουλευτικών δυνάμεων.

Αμφότερες οι προηγούμενες προτάσεις αναθεώρησης του άρθ. 37 Σ. έχουν το μειονέκτημα ότι ενδέχεται να οδηγήσουν σε αργόσυρτες και ατέρμονες κομματικές διαβουλεύσεις, ενίοτε με επικοινωνιακή σκοπιμότητα, ή ακόμη και σε θεσμική κρίση αν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ερμηνεύσει διασταλτικά τις επίμαχες αρμοδιότητές του. Παρά τον «δικονομικό» του χαρακτήρα, το άρθ. 37 Σ. αποδείχθηκε ότι εξυπηρέτησε τη θεσμική αποτελεσματικότητα κατά την ανάδειξη της Κυβέρνησης τόσο την περίοδο της εναλλαγής στην εξουσία δύο κομμάτων με απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία (1974-2012) όσο και κατά την περίοδο που σχηματίστηκαν Κυβερνήσεις συνεργασίας (1989-90 και 2011 μέχρι σήμερα).

Υποστηρίξιμη είναι εξάλλου η πρόταση να μην διορίζεται υπηρεσιακός πρωθυπουργός εν ενεργεία πρόεδρος ενός από τα ανώτατα δικαστήρια, αλλά ένας από τρεις πιο πρόσφατα αφυπηρετήσαντες προέδρους. Η τροποποίηση αυτή αποτρέπει κινδύνους<sup>57</sup> που ενδέχεται να προκαλέσει η ανάληψη από ανώτατο δικαστικό λειτουργό του πρωθυπουργικού αξιώματος, λαμβάνοντας υπόψη ότι μετά την παραίτηση της υπηρεσιακής Κυβέρνησης θα συνεχίσει να ασκεί τα καθήκοντά του ως πρόεδρος του δικαστηρίου. Τέλος, προτάθηκε από τον τότε πρωθυπουργό Α. Τσίπρα, στο πλαίσιο της αναθεωρητικής πρωτοβουλίας που εξήγγειλε στις 25.07.2016, πρωθυπουργός να διορίζεται αποκλειστικά πρόσωπο που διαθέτει την ιδιότητα του βουλευτή.

<sup>57</sup> Π. Παραράς, *Η νομιμότητα της δεύτερης Κυβερνήσεως Ζολώτα*, ΤοΣ, 1990, σελ. 55.