

ΟΤΑΝ οι συνταγματολόγοι (προ)καλούνται να πάρουν θέση σε πολιτικά ζητήματα και να βγουν έτσι, εξ αντικειμένου, στο πολιτικό προσκήνιο, αυτό σημαίνει ότι κάτι δεν πάει καλά στη λειτουργία του πολιτεύματος. Η δε συχνή, σχεδόν καθημερινή, επίκληση του Συντάγματος, πότε για το ένα, πότε για το άλλο ζήτημα, αποτελεί σύμπτωμα κάποιας νοσηρότητας του πολιτικού βίου. Διότι υποδηλώνει ότι οι πολιτικοί δεν μπορούν - ή δεν θέλουν - να εναρμονίσουν τη συμπεριφορά τους προς τους ορισμούς του Συντάγματος, που ρυθμίζει κατά βάση τη συγκρότηση και την άσκηση της κρατικής εξουσίας. Ναι μεν το Σύνταγμα θεσπίζει κανόνες που έχουν την ιδιομορφία να είναι γενικά, συνοπτικά ή και αόριστα ή ελλειπτικά διατυπωμένοι. Αυτήν όμως την ιδιομορφία τους συμβαίνει να την εκμεταλλεύονται συχνά οι κρατούντες, για να αμφισβητήσουν το κανονιστικό περιεχόμενο του Συντάγματος και να αποστούν από τις ρυθμίσεις του. Και νίπτοντας τα χείρας των φροντίζουν να μεταθέτουν την ευθύνη στους συνταγματολόγους, από τους οποίους φαίνεται να ζητούν την επιστημονική κάλυψη των πράξεων και παραλείψεων τους. Έτσι οι συνταγματολόγοι καλούνται - ορισμένοι δε δρύνονται της ευκαιρίας και σπεύδουν - να εμφανισθούν στο προσκήνιο.

Η βαρεία και παρατεταμένη ασθένεια του πρωθυπουργού της χώρας, την εξέλιξη της οποίας παρακολουθούμε με ειλικρινή συμπάθεια και αγωνία, έθεσε ορισμένα συνταγματικά προβλήματα, με τα οποία ασχολούνται σχεδόν καθημερινά οι αφειδώς τηλεοπτικώς συνταγματολογούντες. Τώρα μάλιστα που ο κλάδος έχει πληθυνθεί, εύκολα «βρίσκεται κατάλληλος κανείς». Πάντως η λόγω της κρίσιμης - και οριακής για τη ζωή του - κατάστασης της υγείας του παρατεινόμενη αδυναμία του πρωθυπουργού να ασκήσει τα καθήκοντά του είναι ένα αντικειμενικά αναμφισβήτητο δεδομένο, που υποχρεώνει και την ταπεινότητά μου να «ποθετηθώ» - τελευταίος ίσως - σχετικά με τα διά παραλείψεως δρώμενα, δηλαδή παραλείψεις μου. Πρόκειται πράγματι για ποικίλες «παραλείψεις νόμιμης (συνταγματικής) οφειλόμενης ενέργειας». Και εξηγούμαι.

Το ισχύον Σύνταγμα του 1975/1986 προβλέπει και ρυθμίζει ρητώς αφ' ενός μεν μία περίπτωση αντικατάστασης του πρωθυπουργού, αφ' ετέρου δε δύο περιπτώσεις αναπλήρωσής του (άρθρα 38 παρ. 2 εδ. β' και 81 παρ. 5 Συντ.).

Η αντικατάσταση του πρωθυπουργού επέρχεται όταν «ο πρωθυπουργός παραιτηθεί ή εκλείψει». Ο όρος «εκλείψει», που σημαίνει «παύει να υπάρχει», ταυτίζεται εννοιολογικά με το «αποθάνει». Η μόνη περίπτωση που μπορεί να εξομοιωθεί με τον θάνατο είναι όταν κάποιος καταστεί «κλινικά νεκρός», οπότε, κατά τα ιατρικά δεδομένα, αποκλείεται απολύτως η ανάκαμψη και ανάνηψή του, δηλαδή η επάνοδος σε μία «μη νεκρή» κατάσταση. Δεν ισχύει όμως το ίδιο σε περίπτωση κόμματος, διότι από αυτό ο ασθενής ενδέχεται να εξέλθει. Και πάντως θα ήταν παράλογο να εξομοιωθεί η «έκλει-

ψη» με μία, εξαιτίας ασθένειας, φυσική - σωματική ή πνευματική - αδυναμία. Διότι αυτή, οσοδήποτε βαρεία και παρατεταμένη και αν είναι, δεν αποκλείεται να ξεπεραστεί. Μία τόσο υπέρμετρη διεύρυνση του όρου «εκλείψει» είναι συνταγματικώς απαράδεκτη, ως προφανώς αντίθετη, όχι μόνο προς το σαφές γράμμα του Συντάγματος, αλλά και προς τη βούληση του συντακτικού νομοθέτη - ο οποίος υποτίθεται ότι γνωρίζει το νόημα των λέξεων που χρησιμοποιεί - επίσης δε και πολιτικά επικίνδυνη ως «προηγούμενο».

Όταν λοιπόν «ο πρωθυπουργός παραιτηθεί ή εκλείψει» συνέρχεται η κοινοβουλευτική ομάδα του πλειοψηφούντος κόμματος στο οποίο ανήκει (εφ' όσον πρόκειται για μονοκομματική κυβέρνηση) και προτείνει «το αργότερο μέσα σε τρεις ημέρες» το πρόσωπο που ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας θα διορίσει πρωθυπουργό. Η διάταξη αυτή τέθηκε κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986, για να αποτραπεί το ενδεχόμενο προσωπικής εύνοιας του αρχηγού του κράτους και παρέμβασής του στα εσωτερικά των κομμάτων, ώστε να μην επαναληφθούν φαινόμενα που είχαν σημειωθεί ή είχαν θεωρητικά προβληθεί (θεωρία του «κηπουρού») τότε που ο αρχηγός του κράτους ήταν ισόβιος και κληρονομικός.

Εδώ ανακύπτει το θέμα της σύγκλησης της Κοινοβουλευτικής Ομάδας (ΚΟ). Αυτή, στην περίπτωση της παραιτήσεως, συγκαλείται από τον πρόεδρό της, δηλαδή τον παραιτηθέντα πρωθυπουργό, στην περίπτωση δε που αυτός εκλείψει, από τον γραμματέα της. Συναφώς ερωτάται: τι θα συμβεί αν τυχόν παρέλθει άπρακτη η κατά το άρθρο 38 παρ. 2 Συντ. αποκλειστική προθεσμία των τριών ημερών (το αργότερο), χωρίς δηλαδή να συγκληθεί η ΚΟ ή χωρίς αυτή, καίτοι συκλήσει, να αναδείξει τον αντικαταστάτη του παραιτηθέντος ή εκλιπόντος πρωθυπουργού.

Υπάρχουν, νομίζω, οι ακόλουθες εναλλακτικές λύσεις. Εν πρώτοις τα μέλη της ΚΟ - παρά την έλλειψη εσωτερικού καταστατικού που να ρυθμίζει τη λειτουργία της ΚΟ του κυβερνώντος κόμματος, πράγμα αδιανόητο για ένα σύγχρονο πολιτικό κόμμα, έστω και κίνημα - μπορούν να ζητήσουν από τον γραμματέα της τη σύγκλησή της ή και να αυτοσυγκληθούν, εφ' όσον συμφωνήσει προς τούτο η απόλυτη πλειοψηφία τους (86 επί 170 βουλευτών). Επίσης ο πρόεδρος της Βουλής, ως αρμόδιος για την εν γένει ομαλή λειτουργία του Κοινοβουλίου, την απρόσκοπτη διεξαγωγή των εργασιών του και την τήρηση τόσο του Κανονισμού της Βουλής όσο βέβαια και του Συντάγματος (πρβλ. άρθρο 11 Κ.Β.), δικαιούται να συγκαλέσει αυτός την ΚΟ, ώστε να τηρηθεί η διάταξη του άρθρου 38 παρ. 2 Συντ. Τέλος, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ο οποίος εξακολουθεί να είναι ο «ρυθμιστής του πολιτεύματος» βάσει ρητής διάταξης του άρθρου 30 παρ. 1 εδ. α' Συντ. - παρά την αφαίρεση, κατά την αναθεώρηση του 1986, όχι μόνο των λεγομένων «υπερξουσιών», αλλά και άλλων χρήσιμων για την ομαλή λειτουργία του πολιτεύματος αρμοδιοτήτων, που επέφερε μία σοβαρή αποδυνάμωση της νομιμοπολιτικής θέσης του -, μπορεί και πρέπει να παρέμβει. Διότι πρόκειται εδώ για χαρακτηριστική περίπτωση αδυναμίας

Διέξοδοι για αποτροπή κρίσης των θεσμών

Του ΑΡΙΣΤΟΒΟΥΛΟΥ Ι. ΜΑΝΕΣΗ

του κοιμματικού συστήματος να αυτορρυθμισθεί. Ακόμη περισσότερο και πιο συγκεκριμένα: από την παράλειψη της ΚΟ του πλειοψηφούντος κόμματος να προτείνει πρωθυπουργό ανακύπτει αδυναμία σχηματισμού κυβέρνησης που να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής. Αυτή είναι, αυτούσια, η διατύπωση του άρθρου 37 παρ. 3 εδ. γ' Συντ., το οποίο και έχει εφαρμογή σε μία τέτοια ακριβώς περίπτωση. Αρα ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δικαιούται και οφείλει να συγκαλέσει τους αρχηγούς των κομμάτων, συμπεριλαμβανομένου βεβαίως και του υπουργού που ασκεί καθήκοντα πρωθυπουργού, ως εκπροσώπου του πλειοψηφούντος κόμματος. Αν δε στη σύσκεψη αυτήν «πιβεβαιωθεί η - (για τους λόγους που προανέφερα) - αδυναμία σχηματισμού κυβέρνησης που

κλείψει), χωρεί δε αυτοδικαίως - για να μην υπάρξει κενό στη διακυβέρνηση της χώρας - και είναι βραχυτάτης διάρκειας (τρεις ημέρες): έως ότου διορισθεί από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας πρωθυπουργός ο προταθείς από την ΚΟ, «καθήκοντα πρωθυπουργού ασκεί ο πρώτος κατά σειρά αντιπρόεδρος ή υπουργός» (άρθρο 38 παρ. 2 εδ. β' Συντ.).

Μία δεύτερη περίπτωση αναπλήρωσης του πρωθυπουργού προβλέπεται από το Σύνταγμα, υπάρχοντος του πρωθυπουργού και γίνεται με δική του πρωτοβουλία. «Αν δεν υπάρχει αντιπρόεδρος, ο πρωθυπουργός ορίζει έναν από τους υπουργούς προσωρινό αναπληρωτή του, όταν παρουσιάζεται ανάγκη» (άρθρο 81 παρ. 5 Συντ.). Από την τελευταία αυτή διατύπωση προκύπτει σαφώς, νομίζω, ότι η εν προκειμένω αναπλήρωση δεν έχει γενικό χαρακτήρα, αλλά αφορά συγκεκριμένη ειδική ad hoc ενέργεια, που την αναθέτει ο πρωθυπουργός σε κάποιον από τους υπουργούς. Την συνταγματική αυτή διάταξη ήρθε να συμπληρώσει κατά κάποιον τρόπο ο νόμος 1558/1985, ο οποίος ορίζει ότι (άρθρο 12 παρ. 2) «αν δεν υπάρχει αντιπρόεδρος και ο πρωθυπουργός δεν έχει ορίσει αναπληρωτή του, σύμφωνα με το άρθρο 81 παρ. 5 Συντ., τον πρωθυπουργό αναπληρώνει ο υπουργός κατά τη σειρά προβαδίσματος, κλπ.». Η αναπλήρωση αυτή του πρωθυπουργού επέρχεται εκ του νόμου, είναι δηλαδή αυτοδικαίη και έχει γενικό χαρακτήρα. Με βάση την εν λόγω νομοθετική ρύθμιση ασκεί σήμερα καθήκοντα πρωθυπουργού ο πρώτος της τάξης υπουργός Εσωτερικών και Δημόσιας Διοικήσεως (πρώην Προεδρίας).

Είναι όμως αυτονόητο ότι για να θεωρηθεί σύμφωνη με το Σύνταγμα η μορφή αυτή της αναπλήρωσης πρέπει να έχει προσωρινό χαρακτήρα, όπως ρητά ορίζει το άρθρο 81 παρ. 5 Συντ., δηλαδή να είναι πρόσκαιρη και να μην παρατείνεται επί αόριστον. Τούτο σημαίνει ότι η διάρκεια της δεν επιτρέπεται να εκτείνεται πέρα από ένα εύλογο χρονικό διάστημα. Το δε «εύλογο» είναι συνάρτηση της σπουδαιότητας των αρμοδιοτήτων του αναπληρούμενου κρατικού οργάνου, το οποίο με την αναπλήρωσή αδρανοποιείται. Με δεδομένο το ισχύον πρωθυπουργοκεντρικό σύστημα και το μέγεθος των εξουσιών που έχει ο πρωθυπουργός, δεν είναι συνταγματικά επιτρεπτό να κυβερνάται επί μακρόν ή επί αόριστον η χώρα από πρόσωπο που δεν έχει άμεση ούτε κοινοβουλευτική ούτε δημοκρατική νομιμοποίηση - και τέτοιος είναι ο οποιοσδήποτε υπουργός που αναπληρώνει τον προερχόμενο από λαϊκή ετυμηγορία πρωθυπουργό.

Στην παρούσα συγκυρία η

αναπλήρωση του πρωθυπουργού προέκυψε ως συνέπεια της πασιδής και πλήρους αδυναμίας του Ανδρέα Παπανδρέου να ασκήσει τα πρωθυπουργικά του καθήκοντα λόγω της βαρύτατης ασθένειάς του. Και το ζήτημα που έχει παγκοίμως τεθεί είναι αν αυτή η απρόβλεπτη διάρκεια αδυναμίας του πρωθυπουργού μπορεί να συνεπάγεται την παράλληλη επί αόριστον παράταση της αναπλήρωσής του. Με άλλες λέξεις και σαφέστερα: μήπως αντί για την αναπλήρωση επιβάλλεται η αντικατάστασή του.

Το Σύνταγμα δεν περιέχει ρύθμιση για την περίπτωση αδυναμίας του πρωθυπουργού να ασκήσει τα καθήκοντά του. Υπάρχει όμως σχετική πρόβλεψη για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Εάν προς διασφάλιση της συνεχούς και λυσιτελούς λειτουργίας του

Εάν η παρούσα νοσηρή - ανθρώπινη και πολιτική - κατάσταση συνεχισθεί, υπάρχει κίνδυνος η παρατεινόμενη πολιτική εκκρεμότητα και κρίση να μετεξελιχθεί σε πολιτειακή κρίση, δηλαδή σε κρίση των θεσμών του ισχύοντος πολιτεύματος

πολιτεύματος το Σύνταγμα προβλέπει για τον Π.Τ.Δ., με τις ελαχιστοποιημένες πολιτικές αρμοδιότητές του, την αντικατάστασή του όταν η αδυναμία άσκησης των καθηκόντων του παρατείνεται πέρα από τριάντα ημέρες (άρθρο 34 παρ. 3), πολλώ μάλλον το ανώτατο αυτό όριο πρέπει αναλογικά να θεωρηθεί ότι ισχύει για τον πρωθυπουργό, του οποίου ο ρόλος είναι κατ' εξοχήν ενεργός και καθοριστικός για τη διεύθυνση και τον συντονισμό του κυβερνητικού έργου και για την όλη πολιτική, εσωτερική και εξωτερική, της χώρας - και για τις τύχες της.

Και εδώ ανακύπτει το ερώτημα: πώς θα διαπιστωθεί η υπέρβαση του κατά τα ανωτέρω εύλογου χρόνου διάρκειας της αναπλήρωσης και με ποια διαδικασία θα γίνει η αντικατάσταση του πασιδώς - λόγω της κρίσιμης και ορια-

κής για τη ζωή του βαρείας ασθενείας του - αδυνατούτος να ασκήσει τα καθήκοντά του πρωθυπουργού;

Το πρόβλημα θα έπαυε να υπάρχει εάν ήταν βέβαιο ότι ο πρωθυπουργός, έχοντας ακέραιες τις νοητικές και βουλευτικές λειτουργίες του και πλήρη συνείδηση των πραττόμενων, είναι σε θέση να υποβάλει αυτοβούλως την παραίτησή του εντός του ως άνω εύλογου χρόνου. Το πώς θα αχθεί σε μια τέτοια απόφαση δεν είναι συνταγματικό θέμα. Πάντως, εάν αντί για παραίτηση οριστεί αντιπρόεδρος της κυβέρνησης, είναι βέβαιο ότι ο πρωθυπουργός της θα εξακολουθήσει να είναι ουσιαστικά ανενεργός και απών από τη διακυβέρνηση του τόπου - ενώ το αντίθετο είναι ακριβώς το ζητούμενο -, η οποία θα γίνεται υπό την «σκιά» του, πράγμα που δεν αρκεί, διότι θα έχει ως αποτέλεσμα τη συνέχιση της πολιτικής κρίσης και ενδεχομένως την ούνησή της.

Το Σύνταγμα παρέχει όμως την ευχέρεια και για άλλες διεξόδους από την πολιτική κρίση. Η ευθύνη ανήκει, εν πρώτοις, στην Κοινοβουλευτική Ομάδα του πλειοψηφούντος κόμματος. Αυτή δικαιούται και οφείλει, συγκαλούμενη ή αυτοσυγκαλούμενη, κατά τα ήδη λεχθέντα, να διαπιστώσει την αδυναμία άσκησης των καθηκόντων του από τον πρωθυπουργό - αδυναμία που είναι μεν πασιδήλη, αλλά που θα μπορούσε να επιβεβαιωθεί και από γνωμάτευση των θεραπόντων ιατρών του (όπως συμβαίνει σε άλλες περιπτώσεις, κατά τις οποίες πιστοποιείται π.χ. η ανήκεστη βλάβη για την αποφυλάκιση κρατουμένων, η ικανότητα ασθενών εργαζομένων να επανέλθουν στην εργασία τους, ασθένειες ή αναπηρίες για πρόωρη συνταξιοδότηση, για απαλλαγή από τη στράτευση κ.ο.κ.). Διαπιστώνοντας δε και την υπέρβαση του εύλογου χρόνου η ΚΟ προβαίνει στην εκλογή του νέου πρωθυπουργού.

Εδώ πρέπει να τονίσω ότι για την ανάδειξη πρωθυπουργού το Σύνταγμα καθιστά αποκλειστικώς αρμόδια την ΚΟ του πλειοψηφούντος κόμματος (άρθρο 37 παρ. 4 και 38 παρ. 2). Και οι διατάξεις αυτές του Συντάγματος υπερισχύουν, βέβαια, των οποιονδήποτε διατάξεων του καταστατικού των κομμάτων, και εν προκειμένω του άρθρου 65 του καταστατικού του κυβερνώντος κόμματος. Συγκεκριμένα, τα όργανα του κόμματος (π.χ. ΕΓ, ΚΕ) δεν αποκλείεται να προτείνουν ένα γενικό πολιτικό πλαίσιο επιλογής, όχι όμως ονόματα υποψηφίων και εν πάση περιπτώσει δεν μπορούν να προκατάλαβουν και επηρεάσουν, άμεσα ή έμμεσα, την απόφαση της ΚΟ. Διότι οι κοιμματικοί κανόνες δεν μπορούν να δεσμεύουν βουλευτές του κόμματος εν όψει ρητών διατάξεων του Συντάγματος προς τις οποίες ενδεχομένως αντιτίθενται: της γενικής του άρθρου 60 παρ. 1 (ελευθερία γνώμης και ψήφου) και των ειδικών διατάξεων των άρθρων 38 παρ. 2 και 37 παρ. 4 που ρητά, στη συγκεκριμένη περίπτωση, αναθέτουν την αποφασιστική αρμοδιότητα υπαίτιου πρωθυπουργού στην ΚΟ.

Όσον αφορά τη διαδικασία της εκλογής, επειδή το συγκεκριμένο πλειοψηφούν σήμερα κόμμα δεν φρόντισε να έχει - ή μήπως η ηγεσία του φρόντισε να μην έχει - καταστατικό λειτουργίας της ΚΟ, πρέπει να ανατρέξουμε σε συναφείς διατάξεις ανα-

Δεν είναι η γνώμη των συνταγματολόγων που θα επικρατήσει αλλά η βούληση της Εξουσίας που έχει την ικανότητα και τα μέσα να την επιβάλει. Αρα η ευθύνη ανήκει στους εν γένει κυβερνώντες και στους πολιτικούς

Ο καθηγητής κ. Αριστόβουλος Μάνεσης είναι ακαδημαϊκός και πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής.