



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

Π.Μ.Σ.: Δημόσιο Δίκαιο

ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: Δημοσίου Δικαίου

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2021-2022

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
του **Φιλίππου-Νικολάου Γ. Καπόγιαννη**
A.M. 7340142101012

**«Ο ρόλος του/της Προέδρου της Δημοκρατίας
στα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα»**

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια:

- α) Καθηγητής Σπ. Βλαχόπουλος, Καθηγητής**
- β) Αν. Καθηγητής Ν. Παπασπύρου**
- γ) Επ. Καθηγήτρια Β. Χρήστου (επιβλέπουσα)**

Αθήνα, Οκτώβριος 2022

*Άριστος τρόπος του αμύνεσθαι
το μη εξομοιούσθε*

*Ο καλύτερος τρόπος για να αντιστέκεσαι
είναι να μην εξομοιώνεσαι*

Μάρκος Αυρήλιος, «Τα εις εαυτόν»

Copyright © Καπόγιαννης Φίλιππος-Νικόλαος του Γεωργίου, 31.10.2022

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved. Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Πίνακας Περιεχομένων

I. Εισαγωγή.....	6
II. Μέρος πρώτο-Μια πρώτη ανάλυση ορισμένων θεσμών των σύγχρονων Συνταγμάτων.....	7
1. Αντιπροσωπευτικό σύστημα.....	7
2. Διάκριση των εξουσιών.....	8
3. Κυβερνητικά συστήματα: κοινοβουλευτικό και ημιπροεδρικό.....	10
α. Κοινοβουλευτικό σύστημα.....	10
β. Ημιπροεδρικό σύστημα.....	13
4. Ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του ανώτατου άρχοντα στα κοινοβουλευτικά συστήματα.....	16
α. Ανώτατος άρχοντας του κράτους.....	16
β. Προσυπογραφή.....	18
γ. Έμμεση εκλογή αιρετού ανώτατου άρχοντα.....	21
III. Μέρος δεύτερο- Οι αρμοδιότητες του Προέδρου στα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα της Ελλάδας, της Ιταλίας και της Γερμανίας.....	22
1. Έκδοση και δημοσίευση νόμων.....	22
α. Ελλάδα: μια απενεργοποιημένη από την πρακτική αρμοδιότητα.....	23
β. Ιταλία: μια ισχυρή προεδρική εξουσία και η επανειλημμένη άσκησή της.....	24
γ. Γερμανία: η έλλειψη αναπομπής και το προεδρικό δικαίωμα μη έκδοσης νόμου.....	25
2. Διορισμός του Πρωθυπουργού.....	27
α. Ελλάδα: μια τυποποιημένη διαδικασία.....	27
β. Ιταλία: η ενεργός συμμετοχή του Προέδρου στο σχηματισμό Κυβέρνησης.....	32
γ. Γερμανία: ο διορισμός ως επακόλουθο της εκλογής Καγκελαρίου.....	35
3. Διορισμός των Υπουργών: Μια αρμοδιότητα του Πρωθυπουργού και ο ακτιβισμός του Ιταλού Προέδρου Mattarella.....	38
4. Διάλυση της Βουλής.....	41
α. Ελλάδα: η ανενεργή «προεδρική διάλυση» και η συνήθης «κυβερνητική» διάλυση.....	42
β. Ιταλία: η διάλυση της Βουλής ως διακριτική ευχέρεια του Προέδρου ενόψει πολιτικών αδιεξόδων.....	44
γ. Γερμανία: φοβική προσέγγιση και οι αυστηρές προϋποθέσεις.....	46
IV. Μέρος τρίτο- Οι ενισχυμένες αρμοδιότητες του Προέδρου στα ημιπροεδρικά πολιτεύματα- Ανάλυση των πολιτευμάτων της Γαλλίας και της Πορτογαλίας.....	49
1. Γαλλία: η γενέτειρα του ημιπροεδρικού συστήματος.....	49
α. Οι ιστορικές μνήμες, ο στρατηγός De Gaulle και η διαμόρφωση του πολιτεύματος.....	49
β. Έκδοση και δημοσίευση νόμων: η αναπομπή και ο προληπτικός συνταγματικός έλεγχος.....	51
γ. Διορισμός του Πρωθυπουργού: μια ευρεία εξουσία του Προέδρου και ο περιορισμός σε καιρώ «συγκατοίκησης».....	52
δ. Διάλυση της Βουλής: άλλοτε λόγω πολιτικών οφελών και άλλοτε για την εκτόνωση πολιτικών κρίσεων.....	58
ε. Δεσμευμένος τομέας: η εξωτερική πολιτική και η άμυνα ως προεδρικές αρμοδιότητες.....	59
στ. Κατάσταση ανάγκης: μια υπερεξουσία του Προέδρου και η μοναδική φορά άσκησής της.....	61
2. Πορτογαλία: ένα πολίτευμα ημιπροεδρικό και η μεταβολή του προς τον κοινοβουλευτισμό.....	62

α. Τα βιώματα της πολυετούς δικτατορίας και η διαμόρφωση του πολιτεύματος.....	62
β. Έκδοση και δημοσίευση νόμων: μια πραγματική εξουσία που οδηγεί είτε σε αναπομπή είτε σε συνταγματικό έλεγχο.....	63
γ. Διορισμός του Πρωθυπουργού: μια υπερεξουσία του Προέδρου και ο εθιμικός περιορισμός της.....	65
δ. Διάλυση της Βουλής: ένα συχνό μέσο ενόψει κοινοβουλευτικών κρίσεων.....	67
ε. Κατάσταση Ανάγκης: Μια προεδρική εξουσία εξαρτώμενη από την Εθνοσυνέλευση.....	68
V. Επίλογος.....	69
1. Συμπεράσματα.....	70
2. Προτάσεις περί του ελληνικού προεδρικού θεσμού.....	70
VI. Βιβλιογραφία-Αρθρογραφία-Νομολογία.....	72

I. Εισαγωγή

Ο συνταγματικός σχεδιασμός αποτελεί μια δύσκολη εξίσωση που καλούνται να επιλύσουν τα σύγχρονα κράτη. Η γραφή και η ερμηνεία του Συντάγματος δεν αποτελούν στατικές αλλά δυναμικές διεργασίες καθώς επηρεάζονται από πολιτικούς συσχετισμούς και απρόοπτες κοινωνικές μεταβολές. Όλα τα κράτη προσπαθούν να επιτύχουν την ιδανική «αρχιτεκτονική» των θεσμών και του πολιτεύματος, ώστε να εξασφαλίσουν ευημερία και συστημική ασφάλεια. Ο ανώτατος αρχηγός, ο πρώτος πολίτης διαδραματίζει ιστορικά καίριο ρόλο στο παραπάνω οικοδόμημα. Ιστορικά ταυτίζεται με τον μονάρχη, ο οποίος κατείχε απόλυτη εξουσία. Με την εισαγωγή του κοινοβουλευτισμού ο μοναρχικός θεσμός περιορίστηκε ενώ στα περισσότερα κράτη εξαφανίστηκε και αντικαταστάθηκε από αυτόν του Προέδρου της Δημοκρατίας. Και εδώ σημειώθηκαν διαφοροποιήσεις. Στην προεδρική δημοκρατία ο Πρόεδρος, ως επικεφαλής της Κυβέρνησης διαθέτει ισχυρή εξουσία. Αντίθετα τα γνήσια κοινοβουλευτικά πολιτεύματα δίνουν προβάδισμα στον Πρωθυπουργό και στο Κοινοβούλιο καθιστώντας τον προεδρικό ρόλο ρυθμιστικό και κυρίως συμβολικό. Τέλος το ημιπροεδρικό σύστημα αποτελεί έναν συγκερασμό των παραπάνω, μια μέση λύση, στην οποία συνυπάρχουν τόσο ο Πρόεδρος όσο και ο Πρωθυπουργός.

Στόχος του παρακάτω πονήματος είναι όχι μόνο η θέαση των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας στα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα, στο αμιγώς κοινοβουλευτικό και στην εξέλιξη του, το ημιπροεδρικό, αλλά και ο τρόπος που αυτές ασκήθηκαν στο πέρας του χρόνου από τους κατόχους τους. Το πρώτο κεφάλαιο είναι αφιερωμένο στην ανάλυση θεσμών που συναντώνται στα συνταγματικά κείμενα αλλά και στην διάκριση μεταξύ κοινοβουλευτικού και ημιπροεδρικού συστήματος. Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύονται οι αρμοδιότητες των Προέδρων στα αμιγώς κοινοβουλευτικά πολιτεύματα. Εξετάζεται ο θεσμός του Έλληνα Προέδρου, ο οποίος χαρακτηρίζεται, εν πολλοίς διεκπεραιωτικός και συμβολικός δεδομένης της κυριαρχίας του Πρωθυπουργού. Έπειτα, ο πληθωρικός ρόλος του Ιταλού Προέδρου, ο οποίος καθίσταται πραγματικός ρυθμιστής του πολιτικού συστήματος. Τέλος η επιφύλαξη των Γερμανών πολιτικών, αν όχι φοβικότητα έναντι του προεδρικού θεσμού. Το τρίτο κεφάλαιο αποτελεί μια συγκριτική ματιά των ήδη κυρίαρχων ημιπροεδρικών πολιτευμάτων της Ευρώπης: του γαλλικού και του πορτογαλικού. Στο μεν πρώτο ο Πρόεδρος είναι ο κυρίαρχος του πολιτικού σκηνικού και περιορίζεται μόνο αν υπάρξει αντίθετη κοινοβουλευτική πλειοψηφία, στο δε δεύτερο ο Πρόεδρος διαθέτει ισχυρές πραγματικές εξουσίες αλλά, παρόλα αυτά, αυτοπεριορίζεται στον ρυθμιστικό του ρόλο. Τέλος, αφού εξαχθούν κάποια συμπεράσματα, παρατίθενται συγκεκριμένες προτάσεις για την ανανέωση του ελληνικού προεδρικού θεσμού με στόχο τη βελτίωση του πολιτικού συστήματος της χώρας.

II. Μέρος πρώτο- Μια πρώτη ανάλυση ορισμένων θεσμών των σύγχρονων Συνταγμάτων

1. Αντιπροσωπευτικό σύστημα

Αντιπροσωπευτικό είναι το σύστημα στο οποίο τους ανώτερους κανόνες δικαίου τους θέτει μια εκλεγμένη συνέλευση αντιπροσώπων του εν στενή έννοια λαού¹. Το εν λόγω σύστημα έχει τη ρίζα του στην Μ. Βρετανία, όταν το Κοινοβούλιο επέβαλλε την κυριαρχία του νόμου (rule of law) υποχρεώνοντας τον Βασιλιά να τηρεί τόσο το κοινοδίκαιο όσο και τους νόμους που παράγει το ίδιο. Υπάρχουν αφενός ο αντιπροσωπευόμενος λαός που έχει την ανώτατη εξουσία και είναι κυρίαρχος αφετέρου ο αντιπρόσωπος (ή οι αντιπρόσωποι) που την ασκεί. Πότε, όμως, ένα σύστημα θεωρείται γνήσια αντιπροσωπευτικό; Κρίσιμο στοιχείο αποτελεί η συνέλευση, η οποία πρέπει να αναδεικνύεται από το σύνολο των πολιτών. Έτσι, επιτυγχάνεται άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση και αμβλύνονται οι συνέπειες του αντιπροσωπευτικού συστήματος. Αυτό συντελείται με την καθολικότητα της ψήφου. Όλοι οι πολίτες έχουν το (πολιτικό) δικαίωμα να αποφασίζουν για τους αντιπροσώπους τους. Η αρχή της καθολικότητας ως αρχή συγκρότησης του λαού ως κυρίαρχου (του λαού με την ευρεία έννοια), σημαίνει: α) ότι το κράτος πρέπει να αναγνωρίζει και να παρέχει την ιθαγένεια και τη συνακόλουθη με αυτήν ιδιότητα του πολίτη σε όλα τα φυσικά πρόσωπα, των οποίων ο πραγματικός δεσμός με το κράτος είναι τέτοιος που, σύμφωνα με τη δημοκρατική αρχή και το διεθνές δίκαιο, τους παρέχει το δικαίωμα να το αξιώσουν· β) ότι το κράτος, μέσω του συντάγματος του πρέπει να παρέχει σε όλα τα φυσικά πρόσωπα που έχουν την ιθαγένεια ίση νομική ικανότητα, ώστε να είναι ισότιμοι πολίτες (να έχουν την πολιτική ικανότητα)². Αν η ανάδειξη της συνέλευσης δεν γίνεται από το σύνολο των ενεργών πολιτών, το σύστημα δεν είναι αντιπροσωπευτικό.

Ένα γόρδιος δεσμός που κλήθηκε να επιλύσει το αντιπροσωπευτικό σύστημα ήταν ο εξής: η διαμόρφωση ενός συστήματος, το οποίο θα ήταν ικανό να μετουσιώσει μια πολύμορφη, αντιφατική, απρόβλεπτη και, κυρίως, ανέλεγκτη και επικίνδυνη «πολιτική θέληση του λαού» σε σαφή, προβλέψιμη, ελέγξιμη και ασφαλή πολιτειακή θέληση³. Μια λύση είναι η συνέλευση να αναδεικνύεται σε τακτά χρονικά διαστήματα. Η εκλογή, άλλωστε αποτελεί την πεμπουσία του αντιπροσωπευτικού συστήματος. Μια μη εκλεγμένη συνέλευση είναι μη αντιπροσωπευτική. Η Γερουσία του συντάγματος του 1844 δεν ήταν αντιπροσωπευτική. Στην Ελλάδα κοινοβουλευτικές εκλογές γίνονται κάθε 4 χρόνια, εκτός αν υπάρχει πρόωρη διάλυση. Μάλιστα η διάλυση της βουλής, η οποία προβλέπεται σε πολλά αντιπροσωπευτικά συστήματα, είναι θεμιτή, καθώς επιταχύνεται η εκλογή. Μια έτερη παράμετρος είναι ο πολιτικός χαρακτήρας της εκλογής. Το αντιπροσωπευτικό σύστημα δεν συμβαδίζει με την επιτακτική εντολή, η οποία προσιδιάζει στο αστικό δίκαιο. Η σχέση αντιπροσωπευτικού και αντιπροσωπευόμενου οργάνου είναι ενεργή σχέση «ελεύθερης εντολής»⁴, σύμφωνα με την οποία το αντιπροσωπευτικό όργανο αφενός επιλέγεται τακτικά από τον αντιπροσωπευόμενο λαό και συνδέεται πολιτικά με τη βούλησή του, αφετέρου σχηματίζει το περιεχόμενο της πολιτικής του βούλησης κατά την άσκηση της εξουσίας του ελεύθερα και χωρίς ουσιαστική εξάρτηση από αυτόν. Γι αυτό, άλλωστε, αντιπρόσωποι θεωρούνται μόνο οι βουλευτές και όχι άλλοι αιρετοί δημόσιοι

1 Α. Μ. Παντελής, *Εγχειρίδιο συνταγματικού δικαίου*, Εκδόσεις Λιβάνη, Αθήνα 2016, σελ 99

2 Γ. Κασσιμάτης, *Οι βάσεις του Πολιτεύματος και οι θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος*, Εκδόσεις Σακκούλα 2022, σελ. 301

3 Γ. Κασσιμάτης, *ό.π.*, σ. 299

4 Γ. Κασσιμάτης, *όπ.*, σελ. 300

υπάλληλοι ή δικαστές. Παράμετρος της ελεύθερης εντολής των αντιπροσώπων είναι το ανεύθυνο του βουλευτή για γνώμη ή ψήφο.

Απαραίτητη προϋπόθεση για τη λειτουργία γνήσιου αντιπροσωπευτικού συστήματος είναι η συνέλευση να έχει αποφασιστική αρμοδιότητα. Αυτό σημαίνει ότι η Βουλή προορίζεται να παράγει κανόνες δικαίου. Ο αντιπροσωπευτικός χαρακτήρας της βουλής αίρεται αν η αρμοδιότητα της συνέλευσης είναι γνωμοδοτική. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η Βουλή του Χίτλερ και του Μουσολίνι. Η διαφάνεια και η δημοσιότητα αποτελούν κρίσιμους παράγοντες. Το αντιπροσωπευτικό σύστημα πρέπει να λειτουργεί δημόσια, οι συνεδριάσεις της εκλεγμένης συνέλευσης και τα πρακτικά να είναι προσβάσιμα στον λαό, ώστε να υπάρχει ενημέρωση και ως εκ τούτου πολιτικός έλεγχος της αντιπροσωπίας. Βεβαίως μυστικές συνεδριάσεις είναι θεμιτές αλλά υπό προϋποθέσεις όπου τις προβλέπει ο νόμος π.χ. για λόγους εθνικής ασφαλείας.

Αναμφίβολα, το αντιπροσωπευτικό σύστημα αποτελεί τομή στην παγκόσμια πολιτική ιστορία. Γεννήθηκε εν μέσω των μεγάλων επαναστάσεων του 17ου και 18ου και αποτέλεσε το άλμα από την άμεση δημοκρατία σε μια αστική φιλελεύθερη δημοκρατία, η οποία εκφράζεται μέσω της πλειοψηφίας, σέβεται την μειοψηφία και βέβαια προστατεύει τα ατομικά δικαιώματα όλων των πολιτών. Παρόλα αυτά έχουν εκφραστεί αρκετές αντιρρήσεις. Ο ίδιος ο Ρουσσώ ήταν επιφυλακτικός αν όχι αρνητικός τονίζοντας ότι “η κυριαρχία δεν εκχωρείται”. Πράγματι, αρκετά συχνά οι εντολοδόχοι του λαού καταχρώνται την εντολή και λειτουργούν αντίθετα με την λαϊκή θέληση. Γι’ αυτό άλλωστε, όπως έχει τονισθεί, στα αντιπροσωπευτικά συστήματα έχουν εισαχθεί θεσμοί άμεσης Δημοκρατίας, όπως το δημοψήφισμα. Όμως, οι μορφές άμεσης συμμετοχής των πολιτών στη λήψη πολιτικών αποφάσεων και άσκησης της νομοθετικής λειτουργίας δεν προτείνονται ως εναλλακτικό προς την αντιπροσωπευτική δημοκρατία πολίτευμα, στη βάση της ταύτισης κυβερνώντων και κυβερνώμενων, αλλά συμπληρωματικά προς αυτό.⁵ Χαρακτηριστική είναι η έντονη δυσαρέσκεια των πολιτών για τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς, δυσαρέσκεια η οποία εκφράζεται μέσω της αποχής από τις εκλογές, την δυσπιστία κατά των κομματικών σχηματισμών και την αδιαφορία για τις συνδικαλιστικές δράσεις. Γι’ αυτό είναι απαραίτητη η διαμόρφωση ενός «μετά-αντιπροσωπευτικού»⁶ συστήματος, το οποίο θα φέρει τον πολίτη κοντά στην εξουσία.

2. Διάκριση των εξουσιών

Το αντιπροσωπευτικό σύστημα δεν είναι από μόνο του ικανό να διασφαλίσει την φιλελεύθερη δημοκρατία. Απαραίτητος είναι και ο χωρισμός των εξουσιών. Η θεωρία αυτή διατυπώθηκε πρώτη φορά από τον Γάλλο φιλόσοφο Μοντεσκιέ, ο οποίος τόνισε ότι «πολιτική ελευθερία υπάρχει μόνο όταν κανείς δεν καταχράται την εξουσία· αλλά η αιώνια πείρα δείχνει ότι ο κάθε άνθρωπος που έχει εξουσία οδηγείται στην κατάχρησή της· προχωρεί έως ότου βρει όρια»⁷. Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών, η οποία σήμερα ανευρίσκεται σε κάθε Σύνταγμα, διατυπώθηκε αρχικά στο Bill of Rights του Συντάγματος της Virginia του 1776, στη συνέχεια υιοθετήθηκε από τα Συντάγματα άλλων Πολιτειών της Αμερικής, εν τέλει δε στο Σύνταγμα των Ηνωμένων Πολιτειών του 1787. Δύο χρόνια αργότερα συμπεριελήφθη στη γαλλική Διακήρυξη

5 Τ. (Α.) Παπαδοπούλου, *Μορφές «άμεσης» νομοθεσίας: δημοψήφισμα και λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία*, σε: *Συλλογικό Έργο, Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος*, Εκδόσεις Σάκκουλα 2013, σελ. 45

6 Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 327

7 Την θεωρία της διάκρισης των εξουσιών περιγράφει ο Μοντεσκιέ στο έργο του “Περί του πνεύματος των νόμων” στο κεφάλαιο για το αγγλικό πολίτευμα.

των δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη του 1789 και στη συνέχεια στο γαλλικό Σύνταγμα του 1791⁸. Η κρατική εξουσία είναι μια, αδιαίρετη και ανήκει στον λαό. Όμως δεν μπορούν να σωρευτούν όλες οι εξουσίες σε ένα όργανο, ακόμα και αν είναι το αντιπροσωπευτικό γιατί νομοτελειακά θα υπάρξει κατάχρηση⁹. Λύση του γόρδιου δεσμού αποτελεί η κατανομή των εξουσιών σε διάφορα όργανα. Έτσι, η νομοθετική εξουσία θεσπίζει τους νόμους, η εκτελεστική εξουσία τους εφαρμόζει με ειδικότερες ρυθμίσεις ενώ η δικαστική εξουσία ελέγχει την εφαρμογή τους αποδίδοντας δικαιοσύνη. Αντίθετη περίπτωση αποτελεί η σύγχυση των εξουσιών, κατά το οποίο οιαδήποτε εξουσία μπορεί να ανατεθεί σε οποιοδήποτε όργανο. Το παραπάνω σύστημα οδηγεί με βεβαιότητα στην τυραννία¹⁰. Όμως, και ο απόλυτος χωρισμός είναι ανέφικτος καθώς αποστερεί την συνοχή στη δράση των οργάνων και οδηγεί σε αδιέξοδα και ακυβερνησία. Αποτελεσματικότερη είναι η διασταύρωση των εξουσιών. Έτσι, κάθε όργανο είναι αρμόδιο για πράξεις συγκεκριμένης λειτουργίας (ή εξουσίας) και μόνο κατ' εξαίρεση για πράξεις άλλης λειτουργίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η ποινική δίωξη που ασκεί η ελληνική Βουλή κατά των Υπουργών ή Βουλευτών ασκώντας δικαστική εξουσία. Άλλη μια κριτική προς τον απόλυτο χωρισμό εντοπίζεται στο γεγονός ότι και οι τρεις εξουσίες έχουν κοινή φύση, η οποία έγκειται στην παραγωγή κανόνων. Βεβαίως οι νομοθετικές πράξεις παράγουν κανόνες. Το ίδιο και οι εκτελεστικές πράξεις, όταν δεν είναι υλικές ενέργειες ενώ εν τέλει και οι δικαστικές πράξεις αποτελούν εξατομικευμένους κανόνες δικαίου.

Αυτονόητο είναι ότι ο χωρισμός των λειτουργιών του κράτους δεν αποκλείει την ιεράρχηση μεταξύ των εξουσιών. Στην κορυφή βρίσκεται η νομοθετική, καθώς αυτή νομιμοποιείται άμεσα από τον λαό. Αυτή παράγει τους νόμους. Οι κανόνες δικαίου των νομοθετικών οργάνων επιβάλλονται στα όργανα των άλλων δύο εξουσιών. Εγκαθιδρύεται, έτσι, η αρχή της νομιμότητας που διέπει όλη την κρατική δράση. Σύμφωνα με την τελευταία, τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας μπορούν να παράγουν κανόνες δικαίου μόνον εφόσον τους το επιτρέπει ο νόμος¹¹, τον οποίο ψηφίζει το κοινοβούλιο. Εν τέλει, η νομοθετική εξουσία απολαμβάνει το τεκμήριο της αρμοδιότητας, καθώς τα όργανά της διαθέτουν κάθε αρμοδιότητα που δεν έχει ανατεθεί σε άλλο όργανο.

Η παραπάνω ιεράρχηση δεν ανατρέπει τον χωρισμό των εξουσιών. Είναι δεδομένο όλη η διοικητική δράση, ακόμα και η δράση του κοινοβουλίου πρέπει να είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα, τον υπέρτερο και αυξημένης τυπικής ισχύος νόμο του κάθε κράτος. Έτσι η κάθε εξουσία, ειδικά η εκτελεστική και η δικαστική διαθέτουν εγγυήσεις ανεξαρτησίας. Γνωστή είναι και η θεωρία των θεσμικών αντιβάρων (checks and balances), η οποία προέρχεται από το αμερικάνικο πολιτικό σύστημα. Σύμφωνα με αυτήν θα πρέπει να διασφαλίζονται συνταγματικά οι κατάλληλες εκείνες θεσμικές εγγυήσεις ώστε οι εξουσίες διακυβέρνησης να είναι κατά τέτοιο τρόπο χωρισμένες και εξισορροπημένες μεταξύ των διαφόρων σωμάτων, ώστε να μη μπορούν να υπερβούν τα νομικά τους όρια, χωρίς να ελέγχονται και να περιορίζονται αποτελεσματικά από τις άλλες. Ο σταθερός στόχος είναι η κατανομή και η οργάνωση των διαφόρων αξιωμάτων κατά τέτοιο τρόπο, ώστε το καθένα να ελέγχει το άλλο¹². Κατά τη χαρακτηριστική διατύπωση

8 Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2018, σελ. 43

9 Σε μια τέτοια κατάχρηση οδηγήθηκε η συμβατική συνέλευση μετά τη Γαλλική Επανάσταση με αποτέλεσμα την τρομοκρατία του Ροβεσπιέρου.

10 Α. Μ. Παντελής, *ό.π.*, σελ 139

11 Α. Μ. Παντελής, *ό.π.*, σελ 140

12 Γ. Τασόπουλος, *Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος*, Σάκκουλας Α.Ε., Αθήνα, σελ. 23- 25.

του Madison: «*Η συγκέντρωση όλων των εξουσιών, νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής στα ίδια χέρια, είτε ενός, είτε λίγων είτε πολλών, ανεξάρτητα από το αν είναι κληρονομική, μέσω διορισμού ή μέσω εκλογών, μπορεί δίκαια να θεωρηθεί ότι αποτελεί τον ίδιο τον ορισμό της τυραννίας*»¹³. Θεσμικό αντίβαρο ώστε να μην γίνεται καταπιεστική η νομοθετική εξουσία αποτελεί ο θεσμός της δεύτερης Βουλής. Έτσι στις Η.Π.Α., στην Γαλλία και στην Ιταλία λειτουργεί η Γερουσία, στην Μεγάλη Βρετανία η Βουλή των Λόρδων ενώ στην Γερμανία το παραπάνω ρόλο έχει επωμιστεί το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο. Ο θεσμός της δεύτερης οΒυλής κρίνεται πετυχημένος καθώς βελτιώνει την ποιότητα των νόμων ενώ αποτελεί και ένα μέσο προστασίας των μειοψηφιών. Βέβαια, δεν είναι λίγες οι φορές που οι δύο Βουλές κυριαρχούνται από τις ίδιες πολιτικές δυνάμεις. Επιπλέον, η λειτουργία Συνταγματικού Δικαστηρίου σε ορισμένα κράτη όπως και οι καίριες πολιτικά αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας στα κοινοβουλευτικά συστήματα αποτελούν ικανά θεσμικά αντίβαρα ώστε να επιτυγχάνεται ισορροπία του πολιτικού παιχνιδιού.

3. Κυβερνητικά συστήματα: κοινοβουλευτικό και ημιπροεδρικό

Τα κράτη με αντιπροσωπευτικό σύστημα υιοθετούν τον χωρισμό των εξουσιών με ποικίλους τρόπους. Η συστηματική σχέση μεταξύ αφ' ενός των ανώτερων οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας εφ' ετέρου της νομοθετικής εξουσίας αποτελεί το κυβερνητικό σύστημα κάθε κράτους¹⁴. Διακρίνονται τρία συστήματα: το κοινοβουλευτικό, το προεδρικό και σύστημα κυβερνώσης βουλής. Το κοινοβουλευτικό σύστημα προβλέπει ήπιο χωρισμό εξουσιών, το προεδρικό αυστηρό και το σύστημα κυβερνώσης βουλής χαλαρότατο. Μια υποκατηγορία του κοινοβουλευτικού συστήματος που δανείζεται στοιχεία από το προεδρικό σύστημα είναι το ημιπροεδρικό σύστημα. Σε αυτή τη μελέτη θα αναλυθούν το κοινοβουλευτικό και το ημιπροεδρικό σύστημα, καθώς στο προεδρικό σύστημα η εκτελεστική εξουσία μονοπωλείται από τον Πρόεδρο ενώ στο σύστημα της κυβερνώσης βουλής ουσιαστική εξουσία ασκεί το Κοινοβούλιο.

α. Κοινοβουλευτικό σύστημα

Κοινοβουλευτικό είναι το σύστημα, στο οποίο ενυπάρχει η τριγωνική κοινοβουλευτική σχέση ανάμεσα σε τρία ανώτερα όργανα του κράτους, τον αρχηγό του κράτους, την βουλή και την κυβέρνηση¹⁵. Σε περίπτωση που ο αρχηγός του κράτους και της κυβέρνησης είναι το ίδιο πρόσωπο, τότε έχουμε προεδρικό σύστημα.

Γενέτειρα του κοινοβουλευτικού συστήματος, όπως εν πολλοίς και του αντιπροσωπευτικού συστήματος, είναι η Αγγλία. Εκεί διαμορφώθηκε τον 18ο αιώνα και εδραιώθηκε τον 19ο. Αρχικά το πολίτευμα γίνεται κοινοβουλευτικό με την εξάρτηση της εκτελεστικής εξουσίας από το κοινοβούλιο και έπειτα δημοκρατικό με την θεσμοθέτηση της καθολικής ψήφου. Ο μονάρχης είναι προσωπικά ανεύθυνος. Με την νίκη του κοινοβουλίου, η βούληση του μονάρχη είναι μη νομικά δεσμευτική, εκτός αν φέρει την προσυπογραφή του υπουργού. Ο βασιλιάς δεν δρα πλέον μόνος του. Εισάγεται, λοιπόν, ο κανόνας της

13 H. JCB. Visa, *Constitutionalism and the separation of powers*, Liberty Fund Inc, 2013, p. 253- 260

14 A. M. Παντελής, ό.π., σελ 147

15 A. M. Παντελής, ό.π., σελ 151

προσυπογραφής. Επίσης, ο βασιλιάς εξαρτάται από το κοινοβούλιο, το οποίο νομοθετεί. Αργότερα τον 18ο αιώνα ο βασιλιάς παύει να παρίσταται στο υπουργικό συμβούλιο και ο κορυφαίος υπουργός αποκτά προνομιακές σχέσεις με αυτόν. Έτσι δημιουργείται το αξίωμα του Πρωθυπουργού. Όπως είπαμε, οι υπουργοί συνεχίζουν να εξαρτώνται από τον βασιλέα. Υπέχουν, όμως ποινική ευθύνη ενώπιον της βουλής, η οποία μπορεί να τους απαγγείλει κατηγορίες για παράνομες πράξεις. Μάλιστα, ακριβώς επειδή ο μονάρχης παραμένει ανεύθυνος, ο υπουργός είναι υπεύθυνος και για τις βασιλικές πράξεις. Το ίδιο σύστημα υιοθέτησαν τα περισσότερα κράτη της Ηπειρωτικής Ευρώπης κατά τη μετάβασή τους από την απόλυτη μοναρχία στον κοινοβουλευτισμό.

Η τριγωνική σχέση του κοινοβουλευτικού συστήματος οδηγεί σε μια θεσμική ισορροπία μεταξύ των οργάνων. Στο παραπάνω σύστημα η διάκριση των εξουσιών είναι ήπια. Οι αρμοδιότητες των τριών οργάνων αλληλοεξαρτώνται με βάση τις προβλέψεις του συντάγματος κάθε κράτους. Έτσι το ελληνικό Σύνταγμα, το οποίο καθιερώνει την κοινοβουλευτική δημοκρατία ορίζει στα άρθρα 26 ότι την νομοθετική εξουσία την ασκεί ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και η Βουλή ενώ την εκτελεστική εξουσία ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και η Κυβέρνηση. Το βασικό όργανο είναι το Κοινοβούλιο. Έχει υπερέχουσα θέση για δύο κυρίως λόγους. Αρχικά, εν αντιθέσει με το προεδρικό σύστημα, στο οποίο τόσο ο Πρόεδρος όσο και το κοινοβούλιο εκλέγονται άμεσα, στο κοινοβουλευτικό σύστημα μόνο το κοινοβούλιο εκλέγεται άμεσα από το ανώτατο όργανο του κράτους, τον λαό. Έχει, έτσι την δημοκρατική νομιμοποίηση στα πλαίσια της λαϊκής κυριαρχίας. Ο δεύτερος λόγος έχει να κάνει με την σπουδαιότητα των αρμοδιοτήτων, μεταξύ των οποίων είναι η νομοθέτηση, ο έλεγχος της κυβέρνησης κλπ. Και βέβαια απολαμβάνει το τεκμήριο της αρμοδιότητας. Αν δεν ορίζεται συγκεκριμένο όργανο για συγκεκριμένη αρμοδιότητα, τότε αποφασίζει το κοινοβούλιο.

Παρόλα αυτά κυρίαρχο όργανο κατ' ουσία είναι η Κυβέρνηση. Αυτή αποτελεί την μία κεφαλή της εκτελεστικής εξουσίας. Η άλλη κεφαλή είναι ο Πρόεδρος. Όμως η κυβέρνηση είναι ουσιαστικός πόλος εξουσίας, καθώς ο Πρόεδρος δε συμμετέχει στη λήψη αποφάσεων. Αυτή χαράσσει και κατευθύνει την γενική πολιτική της χώρας. Όλος ο κρατικός μηχανισμός, με εξαίρεση τα όργανα της νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας, βρίσκεται υπό την κυβέρνηση. Μάλιστα, η κυβέρνηση, στα πλαίσια της κοινοβουλευτικής σχέσης με την Βουλή, ασκεί επιρροή στην νομοθετική εξουσία, καθώς όχι μόνο διαθέτει τη νομοθετική πρωτοβουλία αλλά συνηθέστερα ελέγχει και την κοινοβουλευτική πλειοψηφία ενώ, τουλάχιστον στο ελληνικό Σύνταγμα, μπορεί να διαλύσει τη Βουλή για επείγον εθνικό ζήτημα με την σύμπραξη του Προέδρου της Δημοκρατίας. Η Κυβέρνηση αποτελείται από τους Υπουργούς, οι οποίοι συνθέτουν το Υπουργικό Συμβούλιο. Οι Υπουργοί δεν αποτελούν μόνο μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου αλλά και μονοπρόσωπα διοικητικά όργανα, αφού προΐστανται των υπουργείων. Μάλιστα, όπως θα δούμε και παρακάτω, οι υπουργοί είναι υπεύθυνοι ενώπιον της βουλής για τις πράξεις της κυβέρνησης. Πρώτος μεταξύ των υπουργών και κυρίαρχος της εκτελεστικής εξουσίας είναι ο Πρωθυπουργός, ο οποίος συντονίζει και εφαρμόζει την κυβερνητική πολιτική. Η κυβέρνηση αποτελεί όργανο συλλογικό και γι' αυτό ο αρχηγός της, ο Πρωθυπουργός, από νομική άποψη, δεν επικρατεί απολύτως¹⁶.

Χαρακτηριστικό του κοινοβουλευτικού συστήματος είναι η έμμεση εκλογή του βασικού οργάνου, δηλαδή του Πρωθυπουργού. Το κοινοβούλιο είναι αυτό, έστω τυπικά, που εκλέγει τον Πρωθυπουργό. Θεσμικά, ο λαός μέσω της ψήφου του εκλέγει Βουλευτές. Βεβαία στις μέρες μας

16 Α. Μ. Παντελής, ό.π., σελ 152

υπάρχει έντονο το κομματικό φαινόμενο, οπότε η ψήφος των πολιτών διαμορφώνει τους αριθμητικούς συσχετισμούς μεταξύ των κομμάτων. Πρωθυπουργός γίνεται όποιος διαθέτει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία¹⁷. Το πιο σύνηθες, ιδιαίτερα στην Ελλάδα είναι ο σχηματισμός μονοκομματικής κυβέρνησης οπότε Πρωθυπουργός γίνεται ο αρχηγός του κοινοβουλευτικά πλειοψηφούντος κόμματος ενώ υπάρχει και η περίπτωση της πολυκομματικής κυβέρνησης, όπου ο Πρωθυπουργός ορίζεται στη βάση των κομματικών συμπράξεων και συμμαχιών. Γίνεται φανερό, λοιπόν, ότι ο διορισμός του Πρωθυπουργού άρα και της Κυβέρνησης εξαρτάται από το κοινοβούλιο μέσω της ψήφου εμπιστοσύνης, η οποία αποτελεί πεμπτούσια του κοινοβουλευτικού συστήματος και η οποία προέρχεται από την ίδια την κυβέρνηση και προϋποθέτει και συνεπάγεται την ανάληψη ή διατήρηση της πολιτικής εξουσίας, όταν πρωτοδιορίζεται ή όταν προκαλεί η ίδια την ανανέωση της εμπιστοσύνης κατά τη διάρκεια της διακυβέρνησης της (ή, αντίθετα, συνεπάγεται την πτώση της, αν η πρότασή της απορριφθεί)¹⁸. Ο αρχηγός του κράτους διορίζει τον Πρωθυπουργό με βάση τους πολιτικούς συσχετισμούς που επικρατούν στο Κοινοβούλιο. Έπειτα διορίζει τους Υπουργούς της Κυβέρνησης, ύστερα από πρόταση του Πρωθυπουργού. Η κυβέρνηση εμφανίζεται στη Βουλή για την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης ώστε να αναλάβει την διακυβέρνηση της χώρας. Μάλιστα, για να διοριστεί κάποιος Πρωθυπουργός, θα πρέπει να τεκμαίρεται ότι διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των βουλευτών. Διαμορφώνεται κατά τον τρόπο αυτό η αρχή της δεδηλωμένης¹⁹ (κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας), σύμφωνα με την οποία η αρμοδιότητα του αρχηγού του κράτους να διορίζει τον Πρωθυπουργό και, με πρότασή του, τους Υπουργούς καθίσταται δέσμια από την καταγραφή των δυνάμεων στη Βουλή και από την ύπαρξη «δεδηλωμένης» κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας²⁰.

Όμως, δεν αρκεί η ψήφος εμπιστοσύνης στην αρχή του κυβερνητικού βίου αλλά καθ' όλη τη διάρκεια αυτού. Ως εκ τούτου, ένα δεύτερο χαρακτηριστικό του κοινοβουλευτικού συστήματος είναι ότι η πλειοψηφία του κοινοβουλίου μπορεί ανά πάσα στιγμή να άρει την εμπιστοσύνη της²¹ προς το πρόσωπο του Πρωθυπουργού (ή σπανιότερα προς υπουργό). Πράγματι, έχει τονιστεί ότι βάση του κοινοβουλευτισμού είναι η υπουργική ευθύνη. Τόσο οι υπουργοί όσο και η κυβέρνηση συλλογικά οφείλουν να λογοδοτούν στους αντιπροσώπους του λαού. Η εμπιστοσύνη αίρεται μέσω της προτάσεως δυσπιστίας, η οποία κατατίθεται από την αντιπολίτευση και οδηγεί σε παραίτηση της κυβέρνησης όταν γίνει δεκτή από το Κοινοβούλιο²². Η απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των βουλευτών μπορούν να καταψηφίσουν την κυβέρνηση με αποτέλεσμα την αποπομπή της τελευταίας. Εφόσον η Βουλή άρει την εμπιστοσύνη της από την Κυβέρνηση, αυτή οφείλει να παραιτηθεί αλλιώς ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας την απαλλάσσει από τα καθήκοντά της. Η πρόταση δυσπιστίας αποτελεί το κορυφαίο μέσο άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου της κυβέρνησης. Εκτός βέβαια από την πρόταση δυσπιστίας,

17 Θ. Διαμαντόπουλος, *Τα πολιτικά καθεστώτα δημοκρατίες και απολυταρχίες: οι γρίφοι της εξουσίας*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2009, σελ 124

18 Α. Μανιτάκης, *Συνταγματική οργάνωση του Κράτους*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2009, σελ. 190

19 Τομή στη διαμόρφωση της αρχής της δεδηλωμένης ήταν το 1875 και το περιβόητο χωρίο από το «λόγο του θρόνου», που συνέταξε ο τότε Πρωθυπουργός Χ. Τρικούπης και εκφώνησε ο Γεώργιος ο Α΄, σηματοδοτώντας το τέλος μιας μακράς περιόδου αμφισβητήσεων γύρω από το θεσμό του διορισμού και της παύσης της Κυβέρνησης.

20 Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2021, σελ. 374

21 Θ. Διαμαντόπουλος, *ό.π.*, σελ 124

22 Α. Μανιτάκης, *ό.π.*, σελ. 190

υπάρχουν και άλλα κοινοβουλευτικά μέσα για τον έλεγχο της κυβέρνησης από την βουλή. Άλλωστε, οι υπουργοί οφείλουν να λογοδοτούν στην βουλή.

Ένα τρίτο χαρακτηριστικό είναι ότι η ίδια η σύνθεση του κοινοβουλίου μπορεί να ορίσει διαδοχικούς Πρωθυπουργούς. Στην πραγματικότητα σπάνια υφίσταται μια τέτοια επιλογή καθώς το πιο πιθανό σενάριο, μετά την καρποφόρηση της πρότασης δυσπιστίας ενάντια στην κυβέρνηση είναι οι πρόωρες εκλογές. Βέβαια μπορεί να αναδειχθεί διαδοχικός Πρωθυπουργός αν αλλάξει ο αρχηγός του πλειοψηφούντος κόμματος αλλά και συχνότερα επί πολυκομματικών κυβερνήσεων με την αλλαγή των πολιτικών συσχετισμών. Μάλιστα, το ελληνικό σύνταγμα προβλέπει τις διερευνητικές εντολές ώστε να προκύψει κυβέρνηση μετά την παραίτηση ή την αποπομπή της κυβέρνησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η πολιτική κρίση του 2011 όταν στον απόηχο της οικονομικής κρίσης και της υπογραφής δανειακής σύμβασης, η τότε κυβέρνηση Παπανδρέου παραιτήθηκε και διορίστηκε νέος Πρωθυπουργός, ο οποίος πήρε ψήφο εμπιστοσύνης από την ίδια βουλή.

β. Ημιπροεδρικό σύστημα

Πολύ αργότερα από τη γένεση τόσο του κοινοβουλευτικού όσο και του προεδρικού συστήματος επιχειρήθηκε η ανάμειξη στοιχείων τους σε ευρωπαϊκά συνταγματικά κείμενα του 20ού αιώνα και ακόμη αργότερα δόθηκε στην ανάμειξη αυτή ο χαρακτηρισμός του «ημιπροεδρικού» πολιτεύματος (*régime semi-présidentiel*) στη γαλλική, αρχικά, συνταγματική θεωρία²³. Ημιπροεδρικό είναι το σύστημα όπου ο Πρόεδρος αποτελεί πρωταρχική έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας παράλληλα, όμως, διαθέτει σημαντικές συνταγματικά κατοχυρωμένες και ασκούμενες εν τοις πράγμασι πολιτικές αρμοδιότητες. Δύο, λοιπόν, είναι τα κύρια χαρακτηριστικά του ημιπροεδρικού συστήματος. Εν αρχή, ο Πρόεδρος εκλέγεται από τον Λαό με άμεση, καθολική ψηφοφορία αποκτώντας έτσι ισχυρή δημοκρατική νομιμοποίηση και μεγάλο πολιτικό κύρος, κάτι που στα αμιγώς κοινοβουλευτικά συστήματα δεν διαθέτει. Η άμεση εκλογή θεωρείται στοιχείο καισαρικό²⁴ και διαταράσσει την ισορροπία του κοινοβουλευτικού συστήματος, ειδικά αν συνοδεύεται με αυξημένες αρμοδιότητες. Το δεύτερο χαρακτηριστικό είναι οι θεσμοθετημένες εξουσίες που διαθέτει. Οι εξουσίες αυτές είναι ουσιώδεις και συμβάλουν στην διαμόρφωση της γενικής πολιτικής. Παρόλα αυτά, μοιράζεται την πολιτική εξουσία, κυρίως την εκτελεστική, με Πρωθυπουργό πολιτικά υπεύθυνο²⁵, μαζί με την κυβέρνηση του ενώπιον του κοινοβουλίου. Δεν καταργείται το κοινοβουλευτικό σύστημα καθώς παραμένει η κοινοβουλευτική μεταξύ Πρωθυπουργού και Βουλής. Έχουμε, όμως, δικέφαλη εκτελεστική εξουσία²⁶.

Συνήθεις-θεσμοθετημένες και περισσότερο ή λιγότερο ασκούμενες στην πράξη-προεδρικές αρμοδιότητες των ημιπροεδρικών συστημάτων²⁷ είναι ο διορισμός και η απομάκρυνση του Πρωθυπουργού, ακόμα και αν δεν έχει καταψηφιστεί από το Κοινοβούλιο, η πρόωρη διάλυση της Βουλής κατά προσωπική εκτίμηση, το αναβλητικό βέτο σε ψηφισμένα

23 Κ. Χρυσόγονος, *Πολιτειολογία*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2020, σελ. 668

24 Α. Μ. Παντελής, *ό.π.*, σελ 155

25 Ο Πρόεδρος σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί πολιτικά υπεύθυνος ενώπιον του κοινοβουλίου. Στα ημιπροεδρικά πολιτεύματα της Αυστρίας και της Ισλανδίας, προβλέπεται ότι το κοινοβούλιο μπορεί να κινήσει μια διαδικασία για την απομάκρυνση του Προέδρου από το αξίωμά του μέσω λαϊκού δημοψηφίσματος. Όμως, επειδή η τελική κρίση ανήκει στον λαό, δεν θεωρείται η διαδικασία αποπομπής κοινοβουλευτική διαδικασία.

26 Ο Ιταλός πολιτικός φιλόσοφος Santorì χαρακτηρίζει την εκτελεστική εξουσία ως «*dual authority*».

27 Θ. Διαμαντόπουλος, *ό.π.*, σελ 103

νομοσχέδια, η δυνατότητα νομοθέτησης μέσω προεδρικών διαταγμάτων, η υποχρεωτική προσυπογραφή υπουργικών αποφάσεων, η κήρυξη κατάστασης έκτακτης ανάγκης και ο διορισμός αξιωματούχων σε καίριες θέσεις του κρατικού μηχανισμού.

Έχουν διατυπωθεί σοβαρές αμφιβολίες, ακόμα και από τον δημιουργό του όρου «ημιπροεδρικό σύστημα», συστηματικού μελετητή και πολιτικού φιλοσόφου, Maurice Duverger, για τα όρια μεταξύ ημιπροεδρικού και κοινοβουλευτικού πολιτεύματος. Μια πρώτη απόπειρα ταξινόμησης θα ήταν με βάση τα τυπικά χαρακτηριστικά. Η άμεση εκλογή προέδρου σε συνδυασμό με τις σημαντικές πολιτικά αρμοδιότητες αποτελούν χαρακτηριστικά γνωρίσματα του ημιπροεδρικού συστήματος. Με βάση τα παραπάνω ο ίδιος καταγράφει τα πολιτεύματα της Ιρλανδίας και της Ισλανδίας ως ημιπροεδρικά παρόλο που αναγνωρίζει πως ο Ιρλανδός Πρόεδρος δεν διαθέτει συνταγματικές αρμοδιότητες ενώ ο Ισλανδός, παρόλο που θεωρητικά διαθέτει αυξημένες εξουσίες, εν τοις πράγμασι δεν τις ασκεί ποτέ αρκούμενος σε ρόλο συντονιστή παρά ενεργού κυβερνήτη. Έτσι δεν γίνεται σαφές πότε έχουμε πραγματικό ημιπροεδρικό σύστημα και πότε φαινομενικό, δηλαδή κατ' ουσία κοινοβουλευτικό.

Από την άλλη, δεν αρκεί η πολιτική νομιμοποίηση του Προέδρου απευθείας από τον λαό για να χαρακτηριστεί ένα πολίτευμα ημιπροεδρικό. Απαιτείται να υπάρχουν σημαντικές συνταγματικές αρμοδιότητες κατοχυρωμένες που να μην συνιστούν απλώς εγγύηση της ομαλής λειτουργίας του πολιτεύματος αλλά να δίνουν στον Πρόεδρο το περιθώριο ενεργούς πολιτικής δράσης και παρέμβασης στην κυβερνητική εξουσία. Επιπλέον, οι θεσμοθετημένες εξουσίες θα πρέπει να μην περιορίζονται από συνθήκες του πολιτεύματος, πολιτικές πρακτικές και άλλους τέτοιους παράγοντες, ώστε να καθίστανται ανενεργές. Οι εξουσίες του Προέδρου θα πρέπει να ασκούνται εν τοις πράγμασι. Εφόσον τα παραπάνω δεν υφίστανται, τότε στην πραγματικότητα έχουμε κοινοβουλευτικό πολίτευμα με «θεσμικό περιτύλιγμα» ημιπροεδρικού. Μια άλλη περίπτωση αφορά τις χώρες, όπου οι προεδρικές αρμοδιότητες έχουν περιπέσει σε αχρηστία, αλλά κάποιοι πρόεδροι αποφασίζουν να τις ενεργοποιήσουν ξανά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η Αυστρία, η δεύτερη χώρα που υιοθέτησε ιστορικά ημιπροεδρικό σύστημα μετά τη Δημοκρατία της Βαϊμάρης. Οι Αυστριακοί Πρόεδροι, αν και διέθεταν αυξημένες θεσμικές αρμοδιότητες, όπως ο διορισμός Πρωθυπουργού, η διάλυση της Βουλής κ.λπ. επέλεξαν να μην τις ασκήσουν παρόλο που ήταν συνταγματικά κατοχυρωμένες. Όμως οι Koerner και Schaerf, αμφότεροι αυστριακοί Πρόεδροι, αναζωογόνησαν τις αρμοδιότητες τους μέσω παρεμβάσεων στην πολιτική σκηνή.

Μια άλλη διάσταση του ημιπροεδρικού συστήματος είναι ότι ο Πρόεδρος δεν μπορεί να διαθέτει την αδιαφιλονίκητη ισχύ του ομολόγου στα προεδρικά πολιτεύματα²⁸. Τα εθνικά Συντάγματα των ημιπροεδρικών κρατών προβλέπουν έναν θεσμικό καταμερισμό μεταξύ των κεφαλών της εκτελεστικής εξουσίας, του Προέδρου και του Πρωθυπουργού. Δεν υπάρχει περίπτωση ο Πρόεδρος, εκμεταλλευόμενος πολιτικούς συσχετισμούς να παραγκωνίσει τον Πρωθυπουργό ή να τον μετατρέψει σε διεκπεραιωτικό όργανο της βούλησης του. Αν συμβεί αυτό θα έχουμε θραύση της κοινοβουλευτικής σχέσης και άρα ένα αυταρχικό πολίτευμα. Ο Πρωθυπουργός στα ημιπροεδρικά συστήματα, έστω και αν είναι συρρικνωμένος, συνεχίζει να αποτελεί μια πολιτική οντότητα, έναν παίκτη του πολιτικού συστήματος. Μάλιστα, ενδέχεται υπό συγκεκριμένες συγκυρίες να έχει ενισχυμένο ρόλο. Ο Πρωθυπουργικό θεσμός διασφαλίζεται από την νομιμοποίηση που λαμβάνει από το κοινοβούλιο τόσο ο ίδιος όσο και η κυβέρνησή του. Άλλωστε οι αρμοδιότητες του Πρωθυπουργού, αν και περιορισμένες σε σχέση

28 Θ. Διαμαντόπουλος, ό.π., σελ 107

με τα κλασσικά κοινοβουλευτικά συστήματα, καθορίζονται στο σύνταγμα και πρέπει να γίνονται σεβαστές στο πλαίσιο της διαχείρισης της πολιτικής εξουσίας.

Εν τέλει, γίνεται φανερό ότι σε ένα ημιπροεδρικό σύστημα δεν είναι εξ' υπαρχής δεδομένο ποιος θα είναι ο ισχυρότερος παράγοντας μεταξύ του Προέδρου και του Πρωθυπουργού. Οι πραγματικοί συσχετισμοί ισχύος εξαρτώνται από πολιτικούς παράγοντες, εκλογικούς συσχετισμούς και συγκυρίες. Αυτό σημαίνει ότι αυτά τα πολιτεύματα δεν ισορροπούν, πολιτικά και λειτουργικά πάντα μεταξύ του προεδρικού και του κοινοβουλευτικού συστήματος. Γι' αυτό αποδίδεται στο ημιπροεδρικό σύστημα από τους Αγγλοσάξονες φιλοσόφους Shugart και Carey ο όρος «premier-presidential»²⁹, ο οποίος μεταφράζεται ως «προεδροπρωθυπουργικό». Τρία, λοιπόν, ενδεχόμενα επικρατούν για το θέμα της πραγματικής ισχύος:

Το πρώτο ενδεχόμενο είναι οι βουλευτικές εκλογές να αναδείξουν συμπαγή κοινοβουλευτική πλειοψηφία, η οποία είναι πολιτικά προσκείμενη στον Πρόεδρο (είτε προέρχονται από το ίδιο κόμμα είτε έχουν ιδεολογική συγγένεια). Τότε το σύστημα, ως προς την πραγματικότητα πλησιάζει το προεδρικό. Ο Πρόεδρος καθίσταται αδιαφιλονίκητος φορέας εξουσίας ενώ ο Πρωθυπουργός περιορίζεται σε ένα ρόλο διεκπεραιωτικό και εκτελεστικό της προεδρικής βούλησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η γενέτειρα του ημιπροεδρικού συστήματος, η 5η Γαλλική Δημοκρατία. Έτσι, μέχρι το 1986 κατά κανόνα και μετά το 2002 χωρίς εξαίρεση, ο Γάλλος Πρόεδρος ήταν παντοδύναμος. Σε τέτοιες περιπτώσεις, ο Πρόεδρος πλέον των ρητά καθορισμένων αρμοδιοτήτων, οικειοποιείται όχι μόνο τις εξουσίες για τις οποίες υπάρχει συνταγματικό κενό ή ασάφεια αλλά και άλλες εξουσίες που ανήκουν σε άλλα όργανα π.χ. στον Πρωθυπουργό. Κατά μια έννοια, ο Πρόεδρος αυτοπροσδιορίζει τα όρια της δράσης του. Ανάλογα με τις περιστάσεις αλλά και την προσωπικότητα του, ο Πρόεδρος επιλέγει τους τομείς που θα παρέμβει. Έτσι στη Γαλλία, ο πρώτος Πρόεδρος της 5ης Γαλλικής Δημοκρατίας, στρατηγός De Gaulle επέλεξε ως προσωπικό πεδίο δράσης την εξωτερική πολιτική, την άμυνα και τα εθνικά θέματα, καταλείποντας την ουσιαστική ευθύνη για τα υπόλοιπα στον Πρωθυπουργό. Αντίθετα, ο Πρόεδρος Pompidou συνήθιζε να επεμβαίνει σε όλους τους τομείς της κυβερνητικής δράσης καταλείποντας στον Πρωθυπουργό τα ελάσσονα. Το παραπάνω προεδροκεντρικό σχήμα λειτουργεί και όταν απέναντι στον Πρόεδρο υπάρχει ένα κατακερματισμένο πολυκομματικό κοινοβούλιο, από το οποίο προκύπτουν κυβερνήσεις χαμηλής συνοχής με ισχύο πολιτικό βίο. Σε αυτή την περίπτωση, ο Πρόεδρος αποτελεί αποφασιστικό παράγοντα, όχι μόνο για την προώθηση των σοβαρών πολιτικών υποθέσεων αλλά επεμβαίνει και στην συγκρότηση των κυβερνητικών σχημάτων. Αυτό το μοντέλο εφαρμόστηκε στην Φιλανδία, ιδίως παλιότερα. Στην πράξη, επί χρόνια, ο Φιλανδός Πρόεδρος ασκούσε προσωπικά την εξωτερική πολιτική ενώ, χωρίς να επεμβαίνει σε όλους τους τομείς της κυβερνητικής δραστηριότητας, μπορούσε συχνά να επιβάλει κομματική σύνθεση της κυβέρνησης και Πρωθυπουργό της αρεσκείας του³⁰.

Ένα δεύτερο ενδεχόμενο είναι οι βουλευτικές εκλογές να αναδείξουν συμπαγή κοινοβουλευτική πλειοψηφία πολιτικά αντίθετη στον πρόεδρο. Τότε η πολιτική λειτουργία του συστήματος πλησιάζει τον κοινοβουλευτισμό. Πραγματικός κυβερνήτης αναδεικνύεται και λειτουργεί ο Πρωθυπουργός, ο οποίος διαθέτει την εμπιστοσύνη της Βουλής όντας πολιτικά

29 M.S.Shugart, J.M.Carey, *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992, p. 23

30 Θ. Διαμαντόπουλος, ό.π., σελ 111

υπεύθυνος. Κατά κανόνα, ο Πρωθυπουργός θα οριστεί από την πλειοψηφούσα κοινοβουλευτική ομάδα. Σε αυτή την περίπτωση ο πρόεδρος περιορίζεται στον συμβολικό και εγγυητικό ρόλο των ομολόγων του στα κοινοβουλευτικά συστήματα. Ασκήι, βέβαια, τις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρμοδιότητες που του αποδίδονται ρητά. Και οι τελευταίες μάλλον ερμηνεύονται στενότερα, σε περίπτωση ασαφειών. Άλλωστε, ο Πρόεδρος δεν διαθέτει όλα τα εργαλεία για την διαμόρφωση της πολιτικής. Έτσι, υπό το καθεστώς της 5ης Γαλλικής Δημοκρατίας, ο Πρόεδρος παραμένει βέβαια υπεύθυνος για την χάραξη της εξωτερικής πολιτικής, παρόλα αυτά δεν μπορεί να επιλέξει, τουλάχιστον μόνος του, υπουργό Εξωτερικών καθώς ο τελευταίος βρίσκεται υπό κοινοβουλευτικό έλεγχο. Έτσι δημιουργείται η περίοδος αυτή που ονομάζεται συνοίκηση (cohabitation)³¹, κατά την οποία ο Πρόεδρος και ο Πρωθυπουργός αναγκάζονται να συνυπάρξουν στο πολιτικό σκηνικό της χώρας.

Το τρίτο ενδεχόμενο είναι οι βουλευτικές εκλογές να οδηγήσουν σε ένα κοινοβούλιο χωρίς ξεκάθαρη πολιτική σύνθεση. Για παράδειγμα, η κυβερνητική πλειοψηφία απαρτίζεται από δύο κόμματα, εκ των οποίων το μεγαλύτερο και ισχυρότερο πολιτικά πρόσκειται φιλικά προς τον Πρωθυπουργό ενώ το μικρότερο πρόσκειται στον Πρόεδρο. Άλλη μια περίπτωση είναι αυτή όπου η κοινοβουλευτική ομάδα του πλειοψηφούντος κόμματος είναι χαλαρή χωρίς κομματική πειθαρχία, οπότε μεγάλη μερίδα βουλευτών πρόσκεινται στον Πρωθυπουργό ενώ άλλοι πρόσκεινται στον Πρόεδρο. Έτσι, το σύστημα είναι λειτουργικά ισορροπημένο, όμως πολιτικά σύνθετο. Δεν είναι άδικο να λεχθεί ότι, σε αυτές τις περιπτώσεις, το σύστημα είναι πραγματικά ημιπροεδρικό ή «προεδροπρωθυπουργικό».

4. Ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του ανώτατου άρχοντα στα κοινοβουλευτικά συστήματα

α. Ανώτατος άρχοντας του κράτους

Ένας τρίτος πυλώνας του κοινοβουλευτικού συστήματος είναι ο αρχηγός του κράτους. Αποτελεί τον δεύτερο πόλο της εκτελεστικής εξουσίας. Διακρίνεται σε κληρονομικό και αιρετό. Στην πρώτη εκδοχή πρόκειται για βασιλευόμενη δημοκρατία (démocratie royale), όπου ο ρόλος του κληρονομικού ηγεμόνα είναι πια (τουλάχιστον στον ευρωπαϊκό χώρο) διακοσμητικός. Στη δεύτερη εκδοχή ο αιρετός αρχηγός του κράτους (Πρόεδρος της Δημοκρατίας) δεν αποκλείεται να διαθέτει και ουσιαστικές αρμοδιότητες, συνήθως σε αντιστοιχία με το αν εκλέγεται άμεσα (από τον λαό) ή έμμεσα (από τα νομοθετικά σώματα ή κάποιο ειδικό, σύνθετο εκλεκτορικό σώμα)³².

Ιστορικά υπήρχε ο θεσμός του κληρονομικού αρχηγού του κράτους, ο οποίος ταυτιζόταν με τον απόλυτο μονάρχη. Σταδιακά, μετά τις μεγάλες επαναστάσεις, καθώς γίνεται η μετάβαση από την απολυταρχία στο κοινοβουλευτισμό, ο μονάρχης χάνει την δύναμη του. Πλέον κυρίαρχο είναι το κοινοβούλιο. Σε ορισμένες χώρες, χάνει και το ίδιο το αξίωμα του. Παρόλα αυτά υπάρχουν ακόμα χώρες, οι οποίες χαρακτηρίζονται ως φιλελεύθερες αντιπροσωπευτικές δημοκρατίες και εφαρμόζουν κοινοβουλευτικό σύστημα, αν και διατηρούν το αξίωμα του αρχηγού του κράτους ως κληρονομικό. Σε αυτές τις χώρες το πολίτευμα ονομάζεται βασιλευόμενη κοινοβουλευτική δημοκρατία. Προεξέχουσα χώρα που εφαρμόζει το σύστημα αυτό είναι η γενέτειρα του του κοινοβουλευτικού συστήματος, η Μεγάλη Βρετανία αλλά και

31 Α. Μ. Παντελής, ό.π., σελ 156

32 Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2η έκδ., 2014, σελ. 233

άλλες χώρες διατηρούν μονάρχη, όπως η Ισπανία, το Βέλγιο, η Δανία κλπ. Στα συστήματα αυτά, ο μονάρχης ενσαρκώνει την συνέχεια και την ενότητα του έθνους γι' αυτό κατά βάση χαίρει ευρείας αποδοχής. Αυτονόητο είναι ότι όλες οι εξουσίες έχουν μεταβιβαστεί στα κοινοβούλια και ο μονάρχης διαθέτει συμβολικές μόνο αρμοδιότητες, οι οποίες προσιδιάζουν με αυτές του Προέδρου της Δημοκρατίας.

Η σταδιακή μετάβαση από τη μοναρχική στη δημοκρατική αρχή και η κατάργηση –σε πολλές χώρες– της βασιλευόμενης (δηλαδή της μοναρχικής) μορφής του πολιτεύματος, με την εγκαθίδρυση του αιρετού χαρακτήρα του αρχηγού του κράτους, οδήγησε στη διαμόρφωση του θεσμού αυτού, που στις περισσότερες περιπτώσεις ονομάζεται «Πρόεδρος της Δημοκρατίας»³³. Όπως ειπώθηκε ανωτέρω, η νομικοπολιτική θέση το μονάρχη έχει κοινά με την αντίστοιχη του Προέδρου της Δημοκρατίας, όμως σε καμία περίπτωση δεν ταυτίζονται, καθώς ο τελευταίος είναι αιρετό όργανο είτε άμεσα είτε έμμεσα. Ο αιρετός αρχηγός του κράτους συνιστά επιβεβαίωση και ολοκλήρωση της δημοκρατικής αρχής και όχι απόκλιση από αυτήν. Πρόκειται συνεπώς για όργανο με ριζικά διαφορετική πολιτική νομιμοποίηση σε σύγκριση προς το μονάρχη, το οποίο αναπτύσσει διαφορετικής θεσμικής υφής σχέσεις με τα άλλα άμεσα όργανα του κράτους³⁴. Στα κοινοβουλευτικά συστήματα, ο Πρόεδρος αποτελεί τον ρυθμιστή του πολιτεύματος. Ο Πρόεδρος πρέπει να είναι υπεράνω κομμάτων και της εκάστοτε κυβερνητικής επιλογής, να παρεμβάλλεται νομικά ανάμεσα στην Βουλή και την Κυβέρνηση, ώστε να διατηρείται η κοινοβουλευτική σχέση, αλλά και να παρεμβαίνει άτυπα ανάμεσα στην πλειοψηφία και την μειοψηφία³⁵, ώστε να επιλύονται οι πολιτικές κρίσεις. Η έννοια του ρυθμιστή είναι συναφής με την θεωρία της μετριαστικής εξουσίας του Βενιαμίν Κονστάν, σύμφωνα με την οποία ο αρχηγός του κράτους ασκεί μια «ουδέτερη εξουσία»³⁶. Όταν οι τρεις εξουσίες συγκρούονται, χρειάζεται μια άλλη, εκ των έξω, που να τις επαναφέρει. Στο στάδιο αυτό αξίζει να επισημανθεί ότι ο Πρόεδρος είναι ο ανώτατος άρχων αλλά όχι το ανώτατο όργανο. Αυτό παραμένει ο κυρίαρχος λαός. Επίσης είναι ρυθμιστής του πολιτεύματος αλλά όχι εγγυητής καθώς ως τέτοιος παραμένει ο λαός, όπως ορίζει και το ακροτελεύτιο άρθρο του συντάγματος.

Ο Πρόεδρος οφείλει να δρα σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας. Έτσι έχει μόνο όσες συγκεκριμένες αρμοδιότητες του απονέμει το σύνταγμα. Τέτοια πρόβλεψη υπάρχει μεταξύ άλλων και στο ελληνικό Σύνταγμα. Έτσι, εισάγεται ένα τεκμήριο «αναρμοδιότητας» του Προέδρου, το οποίο κινείται προς δύο κατευθύνσεις: Αρχικά, αφού απαιτείται ρητή ανάθεση αρμοδιότητας, συνάγεται ότι δεν επιτρέπεται ερμηνευτική συναγωγή της και ότι, αντίστροφα, κάθε διάταξη που απονέμει αρμοδιότητες στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας οφείλει να ερμηνεύεται στενά³⁷. Έτσι, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν δικαιούται να ασκεί δική του πολιτική, παράλληλα ή αντίθετα προς την πολιτική της κυβέρνησης³⁸. Και αυτό είναι λογικό καθώς η Κυβέρνηση και η Βουλή έχουν άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση και αποτελούν συστατικά στοιχεία της κοινοβουλευτικής σχέσης. Δεν μπορεί ο Πρόεδρος να αξιώνει να γίνει συνδιαμορφωτής της δημόσιας πολιτικής. Από την άλλη, ο Πρόεδρος είναι κεφαλή, έστω τυπικά, της εκτελεστικής εξουσίας. Έτσι, όχι μόνο αυτός αλλά ολόκληρη η εκτελεστική εξουσία οφείλει

33 Ε. Βενιζέλος, *ό.π.*, σελ. 545

34 Σκ. 32

35 Α. Μ. Παντελής, *ό.π.*, σελ. 356

36 Αποδίδεται στα γαλλικά και ως «Pouvoir Neutre»

37 Πρβλ. Δ. Τσάτσου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλα, τόμ. Β', σελ. 345

38 Κ. Χρυσόγονος, *ό.π.*, σελ. 581

να δρα «secundum legem και intra legem»³⁹. Εν αντιθέσει με την εκτελεστική, η νομοθετική απολαμβάνει το τεκμήριο της νομιμότητας καθώς δεν φαίνεται να μπαίνουν περιορισμοί, φερ' ειπείν στην ψήφιση τυπικού νόμου. Πάντως και η Βουλή δεν δρα ανεξέλεγκτη καθώς οφείλει να τηρεί τις συνταγματικές προβλέψεις.

β. Προσυπογραφή

Ένα βασικό χαρακτηριστικό που διέπει τη δράση του αρχηγού του κράτους είναι ότι δεν ευθύνεται πολιτικά για τις πράξεις του. Το παραπάνω αξίωμα θεωρείται κατάλοιπο της μοναρχικής περιόδου καθώς ο Βασιλιάς ήταν πολιτικά ανεύθυνος. Εισάγεται, έτσι ο θεσμός της υπουργικής προσυπογραφής. Αρχικά, εν καιρώ απόλυτης μοναρχίας, η προσυπογραφή βεβαίωνε το γνήσιο της υπογραφής του Βασιλέα. Στη συνέχεια αποσκοπούσε στον περιορισμό της εξουσίας του, αφού παρεμπόδιζε την ισχύ και εφαρμογή των παρανόμων πράξεών του, συγχρόνως δε θεμελιώνει την ευθύνη των Υπουργών, λόγω του ανεύθυνου του Βασιλιά. Κατά την ανάπτυξη του αντιπροσωπευτικού και κοινοβουλευτικού πολιτεύματος η προσυπογραφή έγινε θεσμός, με τον οποίο η σύμπραξη του Βασιλέα και της Κυβέρνησης κατέστη απαραίτητη για την έκφραση κρατικής βούλησης⁴⁰. Πλέον ευθύνονται οι Υπουργοί, οι οποίοι προσυπογράφουν τις πράξεις του μονάρχη. Η ευθύνη αυτή είναι πολιτική, καθώς λογοδοτούν ενώπιον του κοινοβουλίου, το οποίο εκφράζει άμεσα την λαϊκή κυριαρχία.

Το παραπάνω ουσιώδες στοιχείο του μονάρχη μεταβιβάζεται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας καθώς εξελίσσεται η μετάβαση από τον κληρονομικό στον αιρετό ανώτατο άρχοντα, τουλάχιστον στα περισσότερα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα. Όλα τα Συντάγματα των κρατών με κοινοβουλευτικό σύστημα (ακόμα και αν είναι ημιπροεδρικό) ορίζουν τον παραπάνω κανόνα. Υπουργική προσυπογραφή προβλέπει το άρθρο 141⁴¹ του πορτογαλικού Συντάγματος, το 19⁴² του γαλλικού Συντάγματος, το 89⁴³ του ιταλικού Συντάγματος και το 58⁴⁴ του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης του 1949. Το ίδιο προβλέπει και το 35 του ελληνικού Συντάγματος, το οποίο θέτει τον γενικότερο κανόνα ότι οι πράξεις του Προέδρου της Δημοκρατίας αποκτούν κύρος μόνο μετά την «προσυπογραφή» τους από τον αρμόδιο υπουργό. Έτσι, τα σύγχρονα κοινοβουλευτικά συντάγματα επιτρέπουν, κατά κανόνα, στον Πρόεδρο να δρα μόνος του μέσω ενός σύνθετου οργάνου⁴⁵. Ο εν λόγω θεμελιακός κανόνας αναδεικνύει την εύλογη επιφύλαξη του συντακτικού νομοθέτη στα μονοπρόσωπα κρατικά όργανα, τόσο στους φορείς του βασιλικού όσο και του προεδρικού θεσμού, ιδίως στο τομέα της δημοκρατικής νομιμοποίησης. Απαιτείται, λοιπόν, η σύμπραξη του Προέδρου της Δημοκρατίας με την Κυβέρνηση. Διαμορφώνεται ένα σύστημα αμοιβαίου ελέγχου κατά τη λειτουργική σύμπραξη Κυβέρνησης και αρχηγού του κράτους, που αυξάνει τη θεσμική τους αξιοπιστία⁴⁶. Υπάρχει μεν σύμπραξη, όμως αυτή δεν είναι ισότιμη αφού την πρωτοβουλία και την τελική απόφαση έχει η Κυβέρνηση, ο δε Πρόεδρος την περιβάλλει με το κύρος της υπογραφής του.

39 Σκ. 33

40 Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2020, σελ. 345

41 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, *Συνταγματικά Κείμενα Ελληνικά Και Ξένα*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1996, σελ 521

42 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, *ό.π.*, σελ 428

43 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, *ό.π.*, σελ 504

44 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, *ό.π.*, σελ 464

45 Α. Μ. Παντελής, *ό.π.*, σελ 365

46 Σ. Μηναιΐδης, *Οι άνευ προσυπογραφής πράξεις του Προέδρου της Δημοκρατίας*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2003, σελ.

«Πράξη» του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά την έννοια του άρθρου 35 παρ. 1 του Συντάγματος είναι κάθε γραπτή πράξη που ενεργεί αυτός υπό την ιδιότητά του ως κρατικού οργάνου και αποτελεί άσκηση αρμοδιότητάς του που κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα και τους νόμους. Τούτο δεν σημαίνει ότι οι προφορικές πράξεις⁴⁷ του δεν χρήζουν προσυπογραφής αλλά ότι ο Πρόεδρος δεν έχει καν αρμοδιότητα έκδοσης προφορικών νομικών πράξεων, αφού μάλιστα περιορίζεται από το άρθρο 50 του Συντάγματος στις αρμοδιότητες που του απονέμει το Σύνταγμα και οι προς αυτό συνάδοντες νόμοι. Ο Πρόεδρος εκφράζει τη κρατική βούληση και παράγει κανόνες δικαίου⁴⁸ μέσω των προεδρικών διαταγμάτων. Για να έχουν επήρεια στον νομικό κόσμο τα προεδρικά διατάγματα θα πρέπει να συμπράξει, συνηθέστερα, ο αρμόδιος Υπουργός που μαζί με τον Πρόεδρο εκφράζει βούληση ιδίου περιεχομένου. Στο ελληνικό σύνταγμα υπάρχουν τέσσερα είδη προσυπογραφής ανάλογα με τις συνταγματικές προβλέψεις: του αρμόδιου υπουργού, του υπουργικού συμβουλίου, του Πρωθυπουργού και του Προέδρου της Βουλής.

Η υπουργική προσυπογραφή, το ίδιο και η προεδρική υπογραφή, οφείλει να είναι ιδιόχειρη στο κείμενο της πράξης και αποκλείεται η υποκατάστασή της με την προφορική ή με οποιονδήποτε άλλον τρόπο συναίνεση του αρμόδιου υπουργού. Η προσυπογραφή των πράξεων του Προέδρου της Δημοκρατίας έπεται εννοιολογικώς της υπογραφής⁴⁹. Στην πράξη όμως προηγείται. Ο Υπουργός υπογράφει στο σχέδιο διατάγματος πριν από την υπογραφή του Προέδρου. Το υποβαλλόμενο στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας σχέδιο διατάγματος υπογράφεται από τον Πρόεδρο στο τέλος και επιστρέφεται στον Υπουργό για τη δημοσίευσή του. Η πρόταξη της προσυπογραφής του Υπουργού, πριν από την υπογραφή του Προέδρου, γίνεται για να αποφευχθεί το ενδεχόμενο ο Υπουργός, μεταστρεφόμενος, να μην προσυπογράψει το διάταγμα. Με άλλα λόγια η υπουργική προσυπογραφή αποτελεί την κύρια και αποφασιστική υπογραφή αφού στα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα η κυβέρνηση είναι υπεύθυνη για την χάραξη της γενικής πολιτικής και όχι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Δεδομένο πρέπει να θεωρείται ότι κατά τον χρόνο της δημοσίευσης των πράξεων Προέδρου της Δημοκρατίας ο Πρόεδρος και ο Υπουργός πρέπει να εξακολουθούν να κατέχουν τα αξιώματά τους.

Εγείρονται φοβερές επιφυλάξεις για τον έλεγχο που δικαιούται να κάνει ο Πρόεδρος κατά την έκδοση των προεδρικών διαταγμάτων. Ουσιαστικά τίθεται το ερώτημα αν ο Πρόεδρος έχει δέσμια αρμοδιότητα να υπογράψει το διάταγμα, για το οποίο υπεύθυνος είναι ο Υπουργός ή αντίθετα διαθέτει διακριτική ευχέρεια, η οποία φτάνει μέχρι και την απόρριψη του διατάγματος. Σίγουρα οφείλει ο Πρόεδρος να ελέγξει την τυπική νομιμότητα του διατάγματος και κυρίως αν έχει τηρηθεί η προσήκουσα διαδικασία μέχρι να περιέλθει στα χέρια του. Επί παραδείγματι, είναι απαραίτητο να διαπιστωθεί αν υπάρχει εξουσιοδοτική διάταξη ψηφισμένου νόμου που να επιτρέπει την έκδοση. Ως προς την ουσιαστική νομιμότητα υπάρχουν αμφιβολίες π.χ. για το αν ο Πρόεδρος μπορεί να ελέγξει αν το περιεχόμενο του διατάγματος είναι σύμφωνο με τους κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύς, όπως είναι το Σύνταγμα. Η πιο διαδεδομένη άποψη⁵⁰ συγκλίνει στο ότι ο Πρόεδρος μπορεί να ελέγξει μόνο την προφανή αντισυνταγματικότητα ή εν γένει παρανομία. Με άλλα λόγια, δέσμια αρμοδιότητα νοείται σε σχέση με νόμιμες και όχι παράνομες πράξεις⁵¹, στις οποίες ο Πρόεδρος δεν υποχρεούται να συμπράξει. Όσον αφορά τον έλεγχο σκοπιμότητας, ο Πρόεδρος δεν δικαιούται να αρνηθεί την υπογραφή, καθώς θα ήταν υπέρβαση

47 Σκ. 41

48 Σκ. 46

49 Φ. Σπυρόπουλος, ό.π., σελ. 345

50 Α. Μ. Παντελής, ό.π., σελ 366

εξουσίας δεδομένου ότι την γενική πολιτική χαράζει η Κυβέρνηση, η οποία είναι και υπεύθυνη. Πάντα, ο Πρόεδρος έχει τη δυνατότητα να εκφράσει εμπιστευτικά τις αντιρρήσεις του στον αρμόδιο Υπουργό. Εν τέλει, ο Πρόεδρος θα πρέπει να είναι προσεκτικός ως προς τον έλεγχο καθώς ανά πάσα στιγμή μπορεί να κατηγορηθεί για παραβίαση του Συντάγματος. Πρέπει να σημειωθεί ότι στην ελληνική συνταγματική τάξη προβλέπεται στο άρθρο 95 παρ. 1 ο έλεγχος των κανονιστικών προεδρικών από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Πρόκειται για έναν προληπτικό έλεγχο συνταγματικότητας που αποτελεί τυπικό στοιχείο για την εγκυρότητα του διατάγματος. Παρόλο δεν είναι δεσμευτικός ο παραπάνω έλεγχος, δίνεται μια πρώτη τάξεως ευκαιρίας στον Πρόεδρο να ακολουθήσει την γνώμη των Συμβούλων Επικρατείας και να αρνηθεί την υπογραφή του διατάγματος που ελέγχθηκε ως αντισυνταγματικό.

Συνταγματική θύελλα ξέσπασε το 2019 με αφορμή την άρνηση του τότε Προέδρου της Δημοκρατίας Προκόπη Παυλόπουλου να υπογράψει τα διατάγματα διορισμού των ανώτατων δικαστών. Το άρθρο 88 ορίζει ότι η ηγεσία των ανώτατων δικαστηρίων διορίζεται με Προεδρικό Διάταγμα, ενώ η επιλογή γίνεται από την Κυβέρνηση, και συγκεκριμένα από το Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο προσυπογράφει το προαναφερθέν διάταγμα. Μετά την ήττα του κόμματός του στις Ευρωεκλογές, ο τότε Πρωθυπουργός ζήτησε την διάλυση της Βουλής και την προκήρυξη πρόωρων εκλογών. Η Κυβέρνηση παρέμεινε στη θέση της για τον χειρισμό των τρεχουσών υποθέσεων καθώς η χώρα βρισκόταν σε προεκλογική περίοδο. Τότε το Υπουργικό Συμβούλιο αποφάσισε την πλήρωση των θέσεων του Προέδρου και του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου. Ο Πρόεδρος άφησε ανυπόγραφα τα διατάγματα και εν τέλει τα επέστρεψε στη Κυβέρνηση που προέκυψε μετά τις εκλογές. Τα ανυπόγραφα αυτά διατάγματα δεν είχαν καμία νομική ισχύ. Επί του ζητήματος εκφράστηκαν δύο αντιμαχόμενες απόψεις. Η μια ήθελε αντισυνταγματική την άρνηση του Προέδρου, ο οποίος έχει δέσμια αρμοδιότητα υπογραφής του διατάγματος για το οποίο είναι υπεύθυνη η Κυβέρνηση. Οι θιασώτες αυτής της άποψης υποστήριξαν ότι ο Πρόεδρος πράγματι έχει την αρμοδιότητα να ελέγχει τη συνταγματικότητα και να αρνηθεί την υπογραφή, όμως θέμα συνταγματικότητας στην προκειμένη περίπτωση δεν τίθεται. Αντίθετα η επιλογή της Κυβέρνησης είναι καθαρά πολιτική και σύμφωνη με το Σύνταγμα με αποτέλεσμα ο Πρόεδρος να μην μπορεί να την ελέγξει. Από την άλλη υποστηρίχθηκε ότι παραβιάστηκε το Σύνταγμα και συγκεκριμένα το άρθρο 95 παρ. 5, το οποίο προβλέπει ότι η επιλογή γίνεται από την Κυβέρνηση. Όμως τότε η χώρα βρισκόταν σε προεκλογική περίοδο οπότε η Κυβέρνηση είναι υπεύθυνη μόνο για τις τρέχουσες υποθέσεις. Τέτοια υπόθεση δεν ήταν η παραπάνω καθώς οι θητείες των δικαστών είχαν παραταθεί και στο παρελθόν μέχρι τον νέο διορισμό, πράγμα που θα μπορούσε να γίνει και τότε. Από την άλλη υπήρχε και τυπικό θέμα με την υπογραφή των διαταγμάτων. Πρακτικά πρώτα ο Υπουργός θέτει την υπογραφή του και έπειτα υπογράφει ο Πρόεδρος. Όμως υποστηρίζεται στη θεωρία ότι η υπογραφή του υπουργού έπεται αυτής του Προέδρου (άλλωστε γίνεται λόγος για προσυπογραφή του Υπουργού) και φυσικά πρέπει και τα δύο όργανα να διατηρούν τις θέσεις τους. Όμως, ο Υπουργός υπήρχε ενδεχόμενο να μην βρίσκεται στη θέση του μετά τις εκλογές οπότε είναι δικαιολογημένες οι ανησυχίες του Προέδρου. Το ζήτημα μάλιστα αναμένεται να απασχολήσει και τη δικαιοσύνη, καθώς ένας δικαστής που προήχθη άσκησε αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας για παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας του Προέδρου⁵².

51 Γ. Τασόπουλος, *Ο θεσμός της προσυπογραφής και η σχέση μεταξύ Προέδρου της Δημοκρατίας και Κυβέρνησης*, www.constitutionalism.gr, 15.7.2019

52 Σ. Σπίγγου, *Σύμβουλος Επικρατείας «αμφισβητεί» με αίτηση ακύρωσης την ηγεσία στο ΣτΕ*, www.ethnos.gr, 16.12.2019

Και στην Ιταλία υπήρξαν νομοθετικά διατάγματα, τα οποία δεν υπογράφηκαν από τον Πρόεδρο και παρέμειναν ανενεργά. Βεβαίως, η συνταγματική πρακτική επέτρεπε κάτι τέτοιο δεδομένου ότι το Σύνταγμα σιωπά. Ο Πρόεδρος ασκεί μεγαλύτερο έλεγχο στην υπογραφή των διαταγμάτων σε σχέση τουλάχιστον με τον Έλληνα ομόλογό του, καθώς φτάνει μέχρι και τον έλεγχο σκοπιμότητας της πράξης. Παρόλα αυτά το 1993 ήταν η πρώτη φορά στην ιστορία της ιταλικής δημοκρατίας που ο ανώτατος άρχων αρνήθηκε την υπογραφή του σε διάταγμα του Υπουργικού Συμβουλίου. Την περίοδο εκείνη η Ιταλία συγκλονιζόταν από την επιχείρηση «καθαρά χέρια», η οποία είχε στόχο τις σχέσεις διαφθοράς μεταξύ Μαφίας και πολιτικών αξιωματούχων. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι μισοί βουλευτές ελέγχονταν για διαφθορά⁵³. Τότε ο Υπουργός δικαιοσύνης της Κυβέρνησης Amato, Giovanni Conso υπέγραψε διάταγμα, το οποίο άνοιγε τον δρόμο για την αποποινικοποίηση της χρηματοδότησης κομμάτων από την μαφία. Το νομοσχέδιο ξεσήκωσε θύελλα αντιδράσεων στην ιταλική κοινωνία ενώ ο εισαγγελέας του Μιλάνο δήλωσε ότι ποτέ δεν πρότεινε την δημιουργία ενός τέτοιου νομοσχεδίου, το οποίο θα οδηγήσει στην κατάρρευση πολλών ποινικών υποθέσεων. Εν τέλει, ο Πρόεδρος Scalfaro να υπογράψει το νομοθετικό διάταγμα, κρίνοντας το αντισυνταγματικό⁵⁴.

γ. Έμμεση εκλογή αιρετού ανώτατου άρχοντα

Ένα σημαντικό στοιχείο του θεσμού του Προέδρου της Δημοκρατίας στα κοινοβουλευτικά συστήματα είναι η έμμεση εκλογή του. Τα περισσότερα κοινοβουλευτικά συστήματα καθιερώνουν έμμεση εκλογή καθώς εμφανίζεται πλησιέστερη –όπως δείχνουν και τα σχετικά συγκριτικά δεδομένα για τα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα του ευρωπαϊκού χώρου– προς τον κοινοβουλευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος και τις αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας⁵⁵. Έτσι, το ελληνικό Σύνταγμα προβλέπει την εκλογή του Προέδρου από την Βουλή με αυξημένη πλειοψηφία ενώ το ιταλικό Σύνταγμα ορίζει εκλογή από εκλεκτορικό σώμα που περιλαμβάνει τα μέλη των δύο Βουλών και αντιπροσώπους από τις περιφέρειες. Από την άλλη το γερμανικό Σύνταγμα προβλέπει την Ομοσπονδιακή Συνέλευση, αποτελούμενη από τους Βουλευτές και αντιπροσώπους από τα κρατίδια και με μοναδική αρμοδιότητα την εκλογή Προέδρου. Πράγματι, ο Πρόεδρος διατηρεί την ουδετερότητα του στην τριγωνική κοινοβουλευτική σχέση και οι αρμοδιότητές του είναι κυρίως ρυθμιστικές, καθώς δεν μετέχει στην διαμόρφωση της πολιτικής. Η επίτευξη συναινέσεων που αναδεικνύουν τον συμβολικό και ενοποιητικό ρόλο του Προέδρου της Δημοκρατίας, επιτυγχάνεται μέσω της κοινοβουλευτικής διαδικασίας εκλογής, η οποία είναι έμμεση. Άλλωστε το ενδεχόμενο ανάμειξης του Προέδρου απομακρύνεται όσο πιο έμμεση είναι η εκλογή του Προέδρου. Ασφαλώς η άμεση εκλογή προσιδιάζει σε προεδρική δημοκρατία. Όμως μια άμεση εκλογή που δεν συνοδεύεται από διευρυμένες αρμοδιότητες δεν θίγει εκ των ουκ άνευ τον κοινοβουλευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος. Παρόλα αυτά μια άμεση εκλογή συνιστά ένα πολιτικό γεγονός, μια έκφραση λαϊκής βούλησης, η οποία, δεδομένων των συγκυριών, μπορεί να λάβει αντικυβερνητικές διαστάσεις. Τότε το σύστημα θα εξελιχθεί σε ημιπροεδρικό, όπως θα αναλυθεί παρακάτω, καθώς δύο όργανα άμεσα νομιμοποιημένα θα κυριαρχούν στην πολιτική σκηνή. Για παράδειγμα, στην

53 G. Barbacetto, *Conso, Biondi e Cirielli: tutte le leggi su cui nessuno ha voluto mettere la faccia*, www.ilfattoquotidiano.it, 3.2.2021

54 G. Barbacetto/ P. Gomez/ M. Travaglio, *Mani pulite, La vera storia*, Chiarelettere, 2012, p. 108

55 E. Βενιζέλος, ό.π., σελ. 548

Πορτογαλία και τη Φινλανδία η άμεση εκλογή εισήχθη όταν ο ημιπροεδρικός χαρακτήρας των πολιτευμάτων ήταν σαφής και έκτοτε διατηρείται.

III. Μέρος δεύτερο- Οι αρμοδιότητες του Προέδρου στα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα της Ελλάδας, της Ιταλίας και της Γερμανίας

Όπως έχει ήδη επισημανθεί, στο κοινοβουλευτικό πολίτευμα υπεύθυνοι ενώπιον της εθνικής αντιπροσωπίας είναι οι Υπουργοί, οι οποίοι μαζί με τον Πρωθυπουργό απολαύουν της εμπιστοσύνης της Βουλής και λογοδοτούν ενώπιον της. Αυτή είναι η βάση της κοινοβουλευτικής σχέσης. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, από την άλλη, ως ανώτατος άρχοντας είναι ανεύθυνος. Γι' αυτό οι πράξεις του διέπονται από τον κανόνα της υπουργικής προσηγογραφίας. Παρόλα αυτά στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας επιφυλάσσεται από τα Σύνταγματα ο ρόλος του ρυθμιστή του πολιτεύματος. Αναγκαία προς τον ρόλο αυτό είναι η ύπαρξη αυτοτελών προεδρικών εξουσιών, οι οποίες θα ασκούνται χωρίς προσηγογραφία, με σκοπό την ισορροπία μεταξύ των πολιτειακών οργάνων. Με αυτόν τον τρόπο ο Πρόεδρος έρχεται στο προσκήνιο αλλά παράλληλα βρίσκεται και υπόλογος καθώς καθίσταται ποινικά υπεύθυνος ενώπιον της βουλής. Αυτονόητο είναι ότι αν οι αυτοτελείς εξουσίες είναι τέτοιες ώστε πέρα από ρυθμιστής να καθίσταται ο Πρόεδρος και συνδιαμορφωτής της πολιτικής, τότε διαρρηγνύεται το γνήσιο κοινοβουλευτικό σύστημα.

1. Έκδοση και δημοσίευση νόμων

Στις αρμοδιότητες του Προέδρου ανήκουν η έκδοση και δημοσίευση των νόμων. Το ελληνικό Σύνταγμα στο άρθρο 42 ορίζει ότι Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει και δημοσιεύει τους νόμους που έχουν ψηφιστεί από τη Βουλή. Την έκδοση των νόμων προβλέπουν ως αρμοδιότητα του ανώτατου άρχοντα το Γερμανικό και Ιταλικό σύνταγμα στα άρθρα 82⁵⁶ και 73⁵⁷ αντίστοιχα. «Έκδοση», σύμφωνα με το άρθρο 42, είναι η πιστοποίηση εκ μέρους του Προέδρου της Δημοκρατίας ότι το συγκεκριμένο νομοθετικό κείμενο είναι το γνήσιο κείμενο που ψήφισε η Βουλή⁵⁸. Στο Σύνταγμα πριν την αναθεώρηση του 1986, προβλεπόταν άλλη μια προεδρική εξουσία, η κύρωση. Κύρωση ήταν η ουσιαστική συμφωνία του Προέδρου της Δημοκρατίας με το περιεχόμενο των ρυθμίσεων του νόμου. Ο Πρόεδρος δεν ήλεγχε μόνο την νομιμότητα αλλά και της σκοπιμότητα των ρυθμίσεων. Μάλιστα η κύρωση θεωρούταν νομοθετική αρμοδιότητα εν αντιθέσει με την έκδοση, η οποία θεωρείται διοικητική. Γίνεται κατανοητό ότι μέσω της κύρωσης ο Πρόεδρος παρείσφρευε στο νομοθετικό έργο ως όργανο και παράγοντας της νομοθετικής λειτουργίας. Μετά την κατάργηση της αρμοδιότητας της κύρωσης τίθεται το ερώτημα αν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας συνεχίζει να είναι φορέας του ελέγχου της ουσιαστικής αντισυνταγματικότητας του νόμου. Με τα παραπάνω σχετίζεται μια αρμοδιότητα, αυτή της αναπομπής ψηφισμένου νόμου, η οποία προβλέπεται τόσο στο ελληνικό όσο και στο ιταλικό συνταγματικό κείμενο. Η αναπομπή αποτελεί μια προεδρική εξουσία, η οποία, μάλιστα,

56 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, ό.π., σελ 472

57 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, ό.π., σελ 502

58 Φ. Σπυρόπουλος, ό.π., σελ. 257

ασκείται αυτοτελώς, χωρίς να απαιτείται προσυπογραφή από Υπουργό. Επειδή συνδέεται άμεσα με τη έκδοση, η αναπομπή θα εξεταστεί σε αυτή την ενότητα.

α. Ελλάδα: μια απενεργοποιημένη από την πρακτική αρμοδιότητα

Στο ελληνικό Σύνταγμα την αναπομπή προβλέπει το άρθρο 42 σύμφωνα με το οποίο «ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί να αναπέμψει στη Βουλή νομοσχέδιο που έχει ψηφιστεί από αυτή, εκθέτοντας και τους λόγους της αναπομπής». Πρόκειται, λοιπόν, για μια διακριτική ευχέρεια, καθώς ο τελευταίος μπορεί μόνος του να αποφασίσει να την ασκήσει. Η παραπομπή αποτελεί μια νομοθετική αρμοδιότητα του Προέδρου, καθώς έστω έμμεσα συμπράττει στην νομοθετική διαδικασία. Γενικά θεωρείται μια δικλίδα του πολιτεύματος, η οποία εξαρτάται από τον ανώτατο άρχοντα και ασκείται για την προστασία των συμφερόντων της μειοψηφίας.

Πρόκειται για μια αναβλητική αρνησικυρία, καθώς η παράγραφος 2 του ιδίου άρθρου ορίζει ότι πρόταση νόμου ή νομοσχέδιο που έχει αναπεμφθεί από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στη Βουλή εισάγεται στην Ολομέλειά της και, αν επιψηφιστεί και πάλι με την απόλυτη πλειοψηφία ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας το εκδίδει και το δημοσιεύει υποχρεωτικά. Αξίζει να αναφερθεί⁵⁹ ότι υπήρχε σχέδιο Συντάγματος το οποίο προέβλεπε ότι μετά την αναπομπή ψηφισμένου νομοσχεδίου θα απαιτούταν αυξημένη πλειοψηφία 3/5 ώστε η έκδοση του νόμου να καταστεί υποχρεωτική για τον Πρόεδρο. Μια τέτοια διάταξη θα μετουσίωνε τη σχετική αρμοδιότητα από αναβλητική αρνησικυρία σε απόλυτη. Εν τέλει, αρκεί η απόλυτη πλειοψηφία των βουλευτών ώστε η έκδοση του νόμου να καταστεί δέσμια αρμοδιότητα για τον Πρόεδρο. Αξιοσημείωτο είναι ότι αν το αναπεμφθέν νομοσχέδιο δεν συγκεντρώσει την απόλυτη πλειοψηφία, το προεδρικό βέτο καθίσταται οριστικό. Ο Πρόεδρος οφείλει να εκθέσει τους λόγους της αναπομπής, οι οποίοι μπορεί να έγκεινται είτε σε ασυμφωνία του κειμένου του ψηφισθέντος νόμου με το κείμενο του παπύρου είτε σε παραβάσεις της διαδικασίας ψήφισης είτε σε ουσιαστική αντισυνταγματικότητα του νόμου⁶⁰. Καθίσταται σαφές ότι η εξουσία αυτή του Προέδρου αποτελεί ένα μέσο προληπτικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων καθώς ο Πρόεδρος ελέγχει τόσο τα τυπικά στοιχεία (κοινοβουλευτική διαδικασία κ.λπ.) όσο και την ουσιαστική συμφωνία με τον υπέρτερο νόμο του κράτους.

Στην Ελλάδα μέχρι σήμερα δεν έχει ασκηθεί από κανέναν Πρόεδρο η αναπομπή ψηφισμένου νομοσχεδίου. Μάλιστα, σε όλη τη συνταγματική ιστορία, από την άφιξη του Γεωργίου Α΄ και εντεύθεν, κανένας αρχηγός κράτους δεν έχει αρνηθεί να υπογράψει νόμο⁶¹. Είναι χαρακτηριστικό ότι ούτε ο πανίσχυρος Κωνσταντίνος Καραμανλής δεν είχε χρησιμοποιήσει την παραπάνω εξουσία, παρόλο που είχε αυξημένες συνταγματικές αρμοδιότητες. Το γεγονός, ότι οι πρώτες μεταπολιτευτικές Κυβερνήσεις στηρίζονταν σε ισχυρές κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες που μπορούσαν να υπερκεράσουν την εν λόγω ανύπαρκτη στην επιτέλεση του κοινοβουλευτικού έργου, αποθάρρυνε τους φορείς του προεδρικού αξιώματος στη λήψη σχετικής πρωτοβουλίας⁶². Παρόλα αυτά, η αναπομπή παραμένει ένα θεσμικό αντίβαρο, μια εξουσία του Προέδρου, με αποτέλεσμα την ποιοτικότερη νομοθέτηση από την πλειοψηφία

59 Πρβλ Βουλή των Ελλήνων. Ε΄ Αναθεωρητική. Περίοδος Α΄ - Προεδρευομένης Δημοκρατίας- Σύνοδος Α΄, Επίσημα στενογραφημένα πρακτικά της Ολομελείας της Επιτροπής του Συντάγματος 1975, Αθήνα 1975, σελ 240

60 Φ. Σπυρόπουλος, ό.π., σελ. 258,

61 Α. Μ. Παντελής, ό.π., σελ 382

62 Σ. Μηναιΐδης, ό.π., σελ 290

υπό τον μακρινό έστω φόβο της άσκησης της. Από την άλλη, δεν είναι λίγοι αυτοί που ισχυρίζονται ότι παράλληλα με την συνταγματική διάταξη ισχύει και μια συνθήκη του πολιτεύματος, σύμφωνα με την οποία ο πρόεδρος δεν δικαιούται να ασκήσει την παραπάνω αρμοδιότητά.

β. Ιταλία: μια ισχυρή προεδρική εξουσία και η επανειλημμένη άσκησή της

Παρόμοια προεδρική εξουσία προβλέπεται και στο ιταλικό συνταγματικό κείμενο. Σύμφωνα με το άρθρο 74⁶³ ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, πριν εκδώσει τον νόμο, δύναται με αιτιολογημένο διάγγελμα προς τις Βουλές να ζητήσει νέα συζήτηση. Πρόκειται για ένα ανασταλτικό βέτο. Δεδομένης της γραμματικής διατύπωσης κάποιοι μιλούν για «αναστοχαστικό» βέτο καθώς ο Πρόεδρος καλεί τους αντιπροσώπους να αναστοχαστούν πάνω στον νόμο. Καθίσταται έτσι ο Πρόεδρος συνδιαμορφωτής της νομοθετικής εξουσίας. Μεγάλη διχογνωμία επικρατεί μεταξύ των Ιταλών συνταγματολόγων για τον έλεγχο που ασκεί ο Πρόεδρος στον νόμο πριν τον υπογράψει. Μάλιστα η διχογνωμία επιτείνεται από το γεγονός ότι το Σύνταγμα σιωπά για τους λόγους αναπομπής και απαιτείται αιτιολόγηση της αναπομπής. Οι περισσότεροι συνταγματολόγοι (συμπεριλαμβανομένων των Guarino, Martines, Paladin)⁶⁴ ισχυρίζονται ότι ελέγχεται κατ' ουσίαν ο νόμος και άρα αν είναι αντίθετος με οποιοδήποτε συνταγματικό κανόνα, τότε ο Πρόεδρος μπορεί να ασκήσει τη συνταγματική του εξουσία. Κατ' άλλους, ο Πρόεδρος μπορεί να εξετάσει μόνο τη τυπική νομιμότητα του ψηφισμένου νόμου, κυρίως σχετικά με την διαδικασία ψήφισης. Μια πιο ριζοσπαστική μερίδα θεωρεί ότι ο Πρόεδρος μπορεί να διεξάγει και έλεγχο σκοπιμότητας αν έρθει αντιμέτωπος με νόμο, ο οποίος στρέφεται κατά των συνταγματικών αξιών και του πολιτεύματος. Βέβαια ένας έλεγχος σκοπιμότητας ψηφισμένου νόμου προκαλεί διάρρηξη στο κοινοβουλευτικό σύστημα, καθώς ο Πρόεδρος γίνεται συγκύριος της νομοθετικής εξουσίας. Πάντως, τον τελευταίο λόγο έχουν οι εθνικές αντιπροσωπείες, οι δύο Βουλές, οι οποίες αν επαναψηφίσουν το νομοσχέδιο, δημιουργούν δέσμια αρμοδιότητα του Προέδρου για την έκδοση του νόμου. Εν τέλει, ο Πρόεδρος θα πρέπει να ασκεί τις εξουσίες του με σύνεση.

Μια παγιωμένη τακτική που διαμορφώθηκε στην Ιταλική πολιτική σκηνή όσον αφορά την προεδρική δράση είναι η «ηθική πειθώ» (κατά κυριολεξία μετάφραση από τα ιταλικά). Αποτελεί ένα είδος εγγενούς εξουσίας που μπορεί να ασκηθεί στα πλαίσια της υποχρέωσης επαγρύπνησης και εγγύησης, αρχές που περιβάλλουν τον θεσμό του Προέδρου. Ο τελευταίος ωθεί τους εταίρους του στο πολιτικό σύστημα σε μια ηθικά και κοινωνικά ορθή συμπεριφορά, χωρίς να καταφεύγει άμεσα στις εξουσίες που ο νόμος του θέτει. Στην πραγματικότητα, πρόκειται για μια προληπτική διαβούλευση μεταξύ του Κυρηνάλιου⁶⁵, της κυβέρνησης και του κοινοβουλίου, μέσω της οποίας ουσιαστικά ο στόχος είναι να αποφευχθούν εκείνα τα θεσμικά «δάκρυα» που αναπόφευκτα συνοδεύουν μια απόφαση αναπομπής στις αίθουσες⁶⁶. Η πρακτική θέλει τον Ιταλό Πρόεδρο, λειτουργώντας με σύνεση, να μην ασκεί την εξουσία της αναπομπής των ψηφισμένων νόμων στις Βουλές. Αντίθετα έχει δημιουργήσει έναν

63 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, ό.π., σελ 502

64 D. Assenza, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, www.diritto.it, 2.10.2004

65 Το Κυρηνάλιο Μέγαρο, το οποίο πήρε την ονομασία του από την Κυρηνάλιο λόφο αποτελεί την επίσημη κατοικία του Ιταλού Προέδρου της Δημοκρατίας. Η παραπάνω ορολογία χρησιμοποιείται δημοσιογραφικά για να δηλωθεί ο θεσμός του Προέδρου.

66 D. Pesole/ Esteri, *istituzioni, economia: le «doti» che servono al Colle*, www.corrieredellasera.it, 16.4.2013

άτυπο συνταγματικό διάλογο με τα διάφορα θεσμικά όργανα. Όταν διαφωνεί με έναν νόμο, συχνότατα εκδίδει τον νόμο συνοδεύοντας τον με μηνύματα είτε προς τους κυβερνητικούς παράγοντες, κυρίως προς τον Υπουργό Οικονομικών είτε προς τους Προέδρους των νομοθετικών αντιπροσωπειών. Έτσι, κρούει τον κώδωνα του κινδύνου προληπτικά χωρίς, όμως να χρησιμοποιεί την θεσμοθετημένη εξουσία.

Ειδικά τα πρώτα χρόνια έγινε ευρεία χρήση του δικαιώματος από τους Ιταλούς Προέδρους. Το ρεκόρ κατέχει ο Francesco Cossiga με 22 αναπομπές ψηφισμένων νόμων. Μια περίπτωση αναπομπής είναι ο νόμος «Gasparri» που αποσκοπούσε στην μετάβαση από τα αναλογικά στα ψηφιακά κανάλια. Παρόλα αυτά εισήγαγε ρυθμίσεις που αφορούσαν την ιδιοκτησία πολλαπλών μέσων μαζικής ενημέρωσης, συγκεκριμένα καταργήθηκε ο περιορισμός των 2 καναλιών ανά φυσικό πρόσωπο, τη μεταρρύθμιση των αντιμονοπωλιακών πρακτικών και την αλλαγή της σύνθεσης του διοικητικού συμβουλίου της κρατικής τηλεόρασης. Ο νόμος αυτός δέχθηκε σφοδρή κριτική καθώς έθιγε την πολυφωνία, την δημοσιογραφική ανεξαρτησία και εν τέλει την ίδια την δημοκρατία καθώς επέτρεπε την σώρευση μέσων μαζικής ενημέρωσης σε ένα άτομο ή μια ομάδα ατόμων. Ωφελημένος βρέθηκε ο τότε Ιταλός Πρωθυπουργός Silvio Berlusconi, ο οποίος κατείχε μεγάλο αριθμό μέσων. Πασίδηλο ήταν ότι ο Berlusconi βρισκόταν σε σύγκρουση συμφερόντων, καθώς ήταν Πρωθυπουργός και άρα είχε αρμοδιότητα διορισμού του προέδρου της κρατικής τηλεόρασης ενώ παράλληλα κατείχε ως επιχειρηματίας τρεις τηλεοπτικούς σταθμούς, οι οποίοι βέβαια ήταν ανταγωνιστές της RAI. Αμφιβολίες για το νόμο και το πως θα επηρεάσει την πολυφωνία και την ελευθερία του τύπου εξέφρασε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Εν τέλει, στις 15 Δεκεμβρίου 2003, ο Ιταλός πρόεδρος Ciampi αρνήθηκε να υπογράψει τον νόμο «Gasparri» και τον ανέπεμψε στα δύο σώματα του κοινοβουλίου για περαιτέρω ανάγνωση, επισημαίνοντας ότι υπάρχει κίνδυνος να επιτραπεί η δημιουργία δεσποζουσών θέσεων.

γ. Γερμανία: η έλλειψη αναπομπής και το προεδρικό δικαίωμα μη έκδοσης νόμου

Ο Θεμελιώδης Νόμος της Βόννης του 1949 επιφυλάσσει για τον Πρόεδρο την αρμοδιότητα της έκδοσης και δημοσίευσης των νόμων. Το άρθρο 82 ορίζει ότι «Οι νόμοι που συνάπτονται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος Θεμελιώδους Νόμου εκδίδονται από τον Ομοσπονδιακό Πρόεδρο μετά από προσυπογραφή⁶⁷». Εν αντιθέσει με τα άλλα δύο κοινοβουλευτικά Σύνταγματα που εξετάστηκαν ανωτέρω, το γερμανικό δεν προβλέπει διαδικασία αναπομπής στην Βουλή. Αυτό δεν σημαίνει ότι ο Πρόεδρος δεν έχει το δικαίωμα να ελέγξει την νομιμότητα του νόμου προτού υπογράψει την έκδοσή του. Κατά την υπογραφή των νόμων, ο Ομοσπονδιακός Πρόεδρος έχει το επίσημο δικαίωμα να ελέγχει εάν έχουν συναφθεί συνταγματικά. Τμήματα της νομολογίας θεωρούν την εξέταση της τυπικής νομιμότητας προεδρικό καθήκον, αν όχι υποχρέωση, η οποία πηγάζει από τον ίδιο τον Θεμελιώδη Νόμο, ο οποίος προβλέπει την υποχρέωση έκδοσης μόνο για εκείνους τους νόμους που έχουν θεσπιστεί σύμφωνα με τις διατάξεις του⁶⁸. Οι πρώτοι Ομοσπονδιακοί Πρόεδροι της Δημοκρατίας T. Heuss, H. Lübke και W. Scheel αρνήθηκαν να υπογράψουν νόμους κυρίως, όμως, για τυπικούς λόγους, επειδή δεν υπήρχε η απαιτούμενη από το Σύνταγμα έγκριση του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου για τους αντίστοιχους νόμους.

67 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, ό.π., σελ 472

68 C. Gröpl, *Staatsrecht I: Staatsgrundlagen, Staatsorganisation, Verfassungsprozess*, C. H. Beck, 2017, s. 1163

Διχογνωμίες επικρατούν σχετικά με το αν ο προεδρικός έλεγχος μπορεί να επεκταθεί και στην ουσιαστική νομιμότητα του νόμου. Σύμφωνα με την επικρατούσα άποψη, ο Ομοσπονδιακός Πρόεδρος έχει περιορισμένο ουσιαστικό δικαίωμα εξέτασης. Έτσι, μπορεί να ελέγξει εάν ο νόμος παραβιάζει το περιεχόμενο του Θεμελιώδους Νόμου με σοβαρό και προφανή τρόπο. Δεδομένου ότι το άρθρο 20 προβλέπει ότι όλη η διοικητική δράση διέπεται από την αρχή του κράτους δικαίου, ο Πρόεδρος δεν μπορεί να δρα εκτός συνταγματικού πλαισίου μην ελέγχοντας την κατ' ουσία συμφωνία του νόμου με το Σύνταγμα. Ο περιορισμός στις προφανείς παραβιάσεις απορρέει από το γεγονός ότι και η Ομοσπονδιακή Βουλή δεσμεύεται από το κράτος δικαίου και ως βασικό όργανο νομοθέτησης έχει και την κύρια ευθύνη για την νομοθετική διαδικασία⁶⁹. Μεταξύ των Γερμανών συνταγματολόγων επικρατεί η άποψη, αν και μειοψηφούσα, υπέρ ενός περιεκτικού δικαιώματος εξέτασης του ψηφισμένου νόμου από τον Ομοσπονδιακό Πρόεδρο, δεδομένου ότι οι διατάξεις του Βασικού Νόμου δεν παρέχουν καμία ένδειξη περιορισμού στις προφανείς παραβιάσεις⁷⁰. Μια τέτοια θεώρηση βέβαια θα μετέτρεπε τον Πρόεδρο σε συνδιαμορφωτή της νομοθετικής εξουσίας, κάτι που δεν προβλέπεται στο Σύνταγμα. Άλλωστε, υπάρχει όργανο, το οποίο ονομάζεται Ομοσπονδιακό Συμβούλιο και το οποίο δύναται να αποστείλει στην Ομοσπονδιακή Βουλή τον ψηφισμένο νόμο για επανεξέταση. Μάλιστα, ο Πρόεδρος θεωρείται ένα σπουδαίο θεσμικό αντίβαρο, το οποίο εντάσσεται σε ένα ισορροπημένο σύστημα πολιτειακών οργάνων, μεταξύ των οποίων υπάρχει αμοιβαίος έλεγχος (checks and balances). Εν τέλει η εξουσία μη υπογραφής του νόμου θα πρέπει να ασκείται με μεγάλη προσοχή και θεσμική σύνεση, καθώς είναι ακόμα ζωντανές οι μνήμες από την Δημοκρατία της Βαϊμάρης, η οποία είχε ως αποτέλεσμα έναν αυταρχικό Πρόεδρο με υπερεξουσία.

Αν ο νόμος δεν υπογραφεί από τον Πρόεδρο, τότε δεν ισχύει, δεν παράγει έννομα αποτελέσματα. Με άλλα λόγια ο τελευταίος διαθέτει διαλυτική αρνησικυρία δεδομένης της έλλειψης διαδικασίας αναπομπής. Σχεδόν όλοι οι Γερμανοί Πρόεδροι, τουλάχιστον μια φορά στη θητεία τους έχουν αρνηθεί την έκδοση νόμου. Συνολικά προκύπτουν 9 περιπτώσεις από την συνταγματική ιστορία αρχικά της Δυτικής Γερμανίας και έπειτα της ενιαίας ομοσπονδιακής Γερμανίας. Η πολιτική πρακτική μετά την προεδρική άρνηση υπογραφής περιλαμβάνει τέσσερα ενδεχόμενα: μια πρώτη περίπτωση είναι η τροποποίηση του απορριφθέντος νόμου από την Κυβέρνηση, ώστε να αρθούν οι συνταγματικές αμφιβολίες του Προέδρου. Ένα άλλο ενδεχόμενο, το οποίο βρίθκει πρωτοτυπίας δεδομένης της αυστηρότητας που διακρίνει την αναθεώρηση των περισσότερων Συνταγμάτων, είναι η αλλαγή του Θεμελιώδους Νόμου από το Κοινοβούλιο και το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο με πλειοψηφία 2/3 ώστε ο μη υπογραφείς νόμος να είναι συμβατός και έτσι η διαφωνία του Προέδρου να καταστεί άνευ σημασίας. Αυτό συνέβη το 1991 επί Προεδρίας von Weizsäcker, ο οποίος θεώρησε αντισυνταγματικό κατ' ουσίαν νόμο που προέβλεπε την επίσημη ιδιωτικοποίηση της διοίκησης εναέριας κυκλοφορίας και δεν τον υπέγραψε. Αυτό οδήγησε στην αναθεώρηση του άρθρου 87 του Θεμελιώδους Νόμου. Η αναθεωρημένη διάταξη άφηνε στον κοινό νομοθέτη την ελευθερία να αποφασίσει αν θα οργανώσει τη διαχείριση της εναέριας κυκλοφορίας βάσει του δημοσίου ή του ιδιωτικού δικαίου. Ως αποτέλεσμα, ο νόμος ψηφίστηκε ξανά από το κοινοβούλιο και τελικά υπογράφηκε από τον Πρόεδρο. Μια τρίτη περίπτωση είναι η προσφυγή στην κρίση του Συνταγματικού

69 B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, C. H. Beck, 2014, s. 99

70 J. Hauk, *Das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten im Hinblick auf die Verfassungs-, Europarechts- und Völkerrechtskonformität eines Gesetzes*, Juristische Schulung, 2017, s. 93

Δικαστηρίου, το οποίο αναλαμβάνει να επιλύσει την συνταγματική διαφορά μεταξύ των πολιτειακών οργάνων. Αν ο νόμος κριθεί σύμφωνος με το Σύνταγμα τότε η άρνηση του Προέδρου θα αποτελεί παρανομία. Ένα ακραίο ενδεχόμενο, το οποίο μπορεί να οδηγήσει σε μεγάλη πολιτική κρίση είναι η παραπομπή του Προέδρου σε δίκη ενώπιον του Συνταγματικού Δικαστηρίου, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει στην απομάκρυνσή του από τον προεδρικό θώκο. Η διαδικασία αυτή δεν έχει ενεργοποιηθεί ποτέ. Υπάρχουν βέβαια και οι περιπτώσεις όπου ο Πρόεδρος περιορίστηκε πολιτικά και θεσμικά υπογράφοντας τους νόμους παρόλο που θεωρούσε ότι υπήρχαν ζητήματα συνταγματικότητας. Αρκέστηκε απλά σε εμπιστευτικές συζητήσεις με τον αρμόδιο Υπουργό.

Η τελευταία φορά που ο Γερμανός Πρόεδρος αρνήθηκε την υπογραφή ψηφισμένου νόμου ήταν το 2020. Πιο συγκεκριμένα ο Frank-Walter Steinmeier, ήδη εν ενεργεία Πρόεδρος, αρνήθηκε την υπογραφή του Νόμου για την καταπολέμηση του δεξιού εξτρεμισμού και των εγκλημάτων μίσους⁷¹. Το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Δικαιοσύνης παρουσίασε ένα νομοσχέδιο που περιελάμβανε εκτεταμένη αusterοποίηση του προηγούμενου νόμου για την λειτουργία των μέσων κοινωνικής δικτύωσης και τροποποιήσεις του ποινικού νόμου για τα εγκλήματα μίσους. Εν πολλοίς οι χρήστες του διαδικτύου θα βρίσκονται υπόλογοι, αν προωθούν ρητορική μίσους. Για την παραπάνω δέσμη μέτρων, εκφράστηκαν αντιρρήσεις, τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε ευρωπαϊκό καθότι έπληττε το συνταγματικά δικαιώματα της ελευθερίας της έκφρασης και των προσωπικών δεδομένων. Εν τέλει, δεδομένης και της αμφισβήτησης της αντισυνταγματικότητας του νόμου από τις επιστημονικές υπηρεσίες του Κοινοβουλίου, οι οποίες εντόπισαν αντιφάσεις του νόμου σε σχέση με πρόσφατη απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου για την μεταφορά προσωπικών δεδομένων, ο Πρόεδρος Steinmeier αρνήθηκε την έκδοση, επικαλούμενος συνταγματικά κωλύματα. Η κυβέρνηση δεσμεύθηκε για την βελτίωση του νόμου, ώστε να καταστεί δυνατή η υπογραφή του.

2. Διορισμός του Πρωθυπουργού

α. Ελλάδα: μια τυποποιημένη διαδικασία

Στο ελληνικό Σύνταγμα ο διορισμός του Πρωθυπουργού καθορίζεται από το άρθρο 37, σύμφωνα με το οποίο *ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διορίζει τον Πρωθυπουργό*. Αυτή είναι και η σημαντικότερη αρμοδιότητα του Προέδρου ως ρυθμιστή του πολιτεύματος. Ο διορισμός αποτελεί αυτοτελή εξουσία και ως εκ τούτου δεν απαιτείται προσυπογραφή ενώ ο Πρόεδρος καθίσταται ποινικά υπεύθυνος για τυχόν παραβίαση του Συντάγματος. Αυτό δεν σημαίνει, όμως ότι ο Πρόεδρος δύναται να ασκήσει την εξουσία με προσωπική ευχέρεια. Αντιθέτως, λεπτομερείς συνταγματικοί κανόνες επιβάλλουν δέσμια αρμοδιότητα στην επιλογή του⁷². Η σχολαστικότητα των συνταγματικών διατάξεων και η σχεδόν τυποποιημένη διαδικασία διορισμού του Πρωθυπουργού, σε σχέση με άλλα Συντάγματα, όπως το γερμανικό και το ιταλικό, εξηγούνται από τις ιστορικά δυσάρεστες εμπειρίες που προέκυψαν από τις ακροβασίες των Ελλήνων μοναρχών ως προς την επιλογή Πρωθυπουργών. Ως τυπική νομική πράξη ο διορισμός του Πρωθυπουργού περιβάλλεται τον τύπο του προεδρικού διατάγματος, εν αντιθέσει με την εντολή σχηματισμού Κυβερνήσεως.

71 F. S. Detjen, *Das neunte Nein.– Ein Update zum NetzDG*, www.taylorwessing.com, 19. November 2020

72 A. M. Παντελής, *ό.π.*, σελ 371

Το άρθρο 37 ορίζει δύο περιπτώσεις για την διαδικασία διορισμού του Πρωθυπουργού. Ο μόνος κανόνας που διέπει τον διορισμό του Πρωθυπουργού, όταν στη Βουλή σχηματίζεται απόλυτη πλειοψηφία, είναι η αρχή της δεδηλωμένης⁷³ που τυποποιείται στο άρθρο 37 παρ. 2. Έτσι, αν υπάρχει ένα κόμμα στη Βουλή που να κατέχει την απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία, αυτόματα ο πρόεδρος του λαμβάνει εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης ενώ διορίζεται και Πρωθυπουργός. Ο Πρόεδρος υποχρεούται να εκδώσει δύο διατάγματα, ένα διορισμού του Πρωθυπουργού και ένα διορισμού της Κυβέρνησης, όπως θα δούμε παρακάτω. Απόλυτη πλειοψηφία υπάρχει, όταν ο αριθμός των εδρών του πρώτου σε δύναμη κόμματος είναι μεγαλύτερος από τον αριθμό όλων των υπολοίπων εδρών που ανήκουν σε άλλα κόμματα ή σε ανεξάρτητους βουλευτές. Σήμερα η απόλυτη πλειοψηφία ορίζεται στους 151 Βουλευτές. Οι περισσότερες Κυβερνήσεις της μεταπολίτευσης στηρίζονταν σε μονοκομματικές κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες.

Η διαδικασία διορισμού κυβέρνησης, όταν η λειτουργία του κομματικού συστήματος δεν καταλήγει στη διαμόρφωση απόλυτης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας (ιδίως όταν εφαρμόζεται αναλογικό εκλογικό σύστημα), μεθοδεύεται μέσα από μία αυστηρά προσδιορισμένη σειρά διερευνητικών εντολών. Ο θεσμός της διερευνητικής εντολής υπήρχε ως συνθήκη του πολιτεύματος ενώ εισήχθη στο Σύνταγμα του 1975. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας επανέρχεται στο προσκήνιο. Περιεχόμενο της διερευνητικής εντολής είναι η ανάθεση μιας πολιτικής πρωτοβουλίας που στοχεύει στη διερεύνηση της δυνατότητας σχηματισμού Κυβέρνησης⁷⁴, η οποία να μπορεί να αποκτήσει την εμπιστοσύνη της Βουλής. Η διερευνητική εντολή δεν χρειάζεται την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Είναι δεδομένο ότι διαφέρει από την οριστική εντολή σχηματισμού κυβέρνησης, η οποία ενδύεται τον τύπο του προεδρικού διατάγματος. Η έκδοση προεδρικού διατάγματος θα ήταν ενδεδειγμένη, αφού η ανάθεση διερευνητικής εντολής θεωρείται προεδρική αρμοδιότητα, η οποία ασκείται μεν χωρίς προσυπογραφή αλλά με δέσμια αρμοδιότητα σύμφωνα με τους συνταγματικούς κανόνες. Όμως, ενόψει του αμιγώς πολιτικού χαρακτήρα και της εξαιρετικά σύντομης χρονικής διάρκειάς της, περιττεύει να προσλάβει η διερευνητική εντολή την τυπική μορφή ενός ρυθμιστικού προεδρικού διατάγματος ενώ κάτι τέτοιο δεν προβλέπεται καν στη συνταγματική διάταξη.

Οι παράγραφοι 2 και 3 του 37 ορίζουν αναλυτικά τη διαδικασία. Αποδέκτης της πρώτης διερευνητικής εντολής είναι ο αρχηγός του κόμματος της σχετικής κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, δηλαδή ο αρχηγός του πρώτου σε αριθμό βουλευτικών εδρών κόμματος. Αποδέκτης της δεύτερης διερευνητικής εντολής είναι ο αρχηγός του δεύτερου σε κοινοβουλευτική δύναμη κόμματος και της τρίτης διερευνητικής εντολής ο αρχηγός του τρίτου σε κοινοβουλευτική δύναμη κόμματος. Υπάρχει και ερμηνευτική δήλωση ότι αν στην τρίτη ισοψηφούν σε έδρες 2 κόμματα, τότε θα δοθεί και 4 εντολή. Η διερεύνηση για το σχηματισμό κυβέρνησης μέσω επαφών του κατόχου της διερευνητικής εντολής με τις άλλες πολιτικές δυνάμεις έχει αυστηρά χρονικά περιθώρια διάρκειας 3 ημερών. Έπειτα λήγει και ο Πρόεδρος την δίνει στον επόμενο. Αν διακριβωθεί από κάποιον κάτοχο της εντολής η δυνατότητα σχηματισμού Κυβέρνησης που θα τύχει της εμπιστοσύνης της Βουλής, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας προβαίνει στον διορισμό της Κυβέρνησης μέσω της έκδοσης διατάγματος, επακολουθεί δε η διαδικασία παροχής ψήφου εμπιστοσύνης. Η ύπαρξη της παραπάνω δυνατότητας μπορεί να επιβεβαιωθεί από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τον οποίο θα ενημερώσει ο κάτοχος της

73 Ε. Βενιζέλος, ό.π., σελ. 599

74 Ε. Βενιζέλος, ό.π., σελ. 601

διερευνητικής εντολής. Πολιτικά η εξασφάλιση της αναγκαίας κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας αποδεικνύεται μέσα από τις δημόσιες δηλώσεις των κομμάτων ή βουλευτών και κατά μείζονα λόγο από την υπογραφή σχετικής πολιτικής συμφωνίας⁷⁵ μεταξύ των εταίρων ενός κυβερνητικού συνασπισμού. Βεβαίως, η πραγματική ευδοκίμηση μια τέτοιας Κυβέρνησης θα συμβεί με την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης από το κοινοβούλιο, όπως προβλέπει το άρθρο 84.

Αν οι διερευνητικές εντολές δεν τελεσφορήσουν, τότε ο Πρόεδρος καλεί τους αρχηγούς των κομμάτων σε σύσκεψη. Αντικείμενο της σύσκεψης είναι να διερευνηθεί και να εξαντληθεί κάθε δυνατότητα σχηματισμού («οικουμενικής») Κυβέρνησης που να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής. Αν τούτο δεν καταστεί εφικτό, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας επιδιώκει τον σχηματισμό εκλογικής Κυβέρνησης από όλα τα κόμματα της Βουλής και σε περίπτωση αποτυχίας αναθέτει τον σχηματισμό εκλογικής Κυβέρνησης, όσο το δυνατόν ευρύτερης αποδοχής, σε έναν από τους Προέδρους των Ανωτάτων Δικαστηρίων⁷⁶. Η τελευταία θα διαλύσει τη Βουλή. Η επιλογή ανάμεσα στους Προέδρους των τριών ανώτατων δικαστηρίων αποτελεί και την μοναδική διακριτική ευχέρεια⁷⁷ του Προέδρου ως προς την επιλογή του Πρωθυπουργού. Στην πρόσφατη ιστορία, την άσκηση καθηκόντων υπηρεσιακού Πρωθυπουργού ανέλαβαν ο Πρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας Π. Πικραμμένος το 2012 και η Πρόεδρος του Αρείου Πάγου Β. Θάνου το 2015⁷⁸.

Όπως έχει ήδη ειπωθεί, οι περισσότερες Κυβερνήσεις της μεταπολίτευσης ήταν μονοκομματικές. Η πρώτη Κυβέρνηση συνεργασίας σχηματίστηκε μετά τις εκλογές του 1989, οι οποίες διενεργήθηκαν με το σύστημα της απλής αναλογικής. Κανένα κόμμα δεν κατείχε την απόλυτη πλειοψηφία οπότε ο τότε Πρόεδρος Χρήστος Σαρτζετάκης ξεκίνησε τη διαδικασία των διερευνητικών εντολών. Η Νέα Δημοκρατία και ο Συνασπισμός συμφώνησαν στη δημιουργία «Κυβέρνησης ειδικού σκοπού» με μόνο στόχο την παραπομπή του πρώην Πρωθυπουργού Ανδρέα Παπανδρέου σε δίκη ώστε να μην παραγραφούν τυχόν αδικήματα. Το έργο της «συγκυβέρνησης», που εστιάστηκε στη δρομολόγηση διαδικασιών «κάθαρσης» του δημοσίου βίου από τα σκάνδαλα και την αίσθηση διαφθοράς, που βρισκόταν τότε σε έξαψη, θεωρήθηκε ότι περατώθηκε περί τα μέσα του φθινοπώρου της ίδιας χρονιάς με την παραπομπή των υπευθύνων στη δικαιοσύνη⁷⁹. Είναι φανερό ότι οι πρώτες Κυβερνήσεις συνεργασίας της μεταπολίτευσης ήταν ευκαιριακές με σκοπό την επίτευξη κάποιου σκοπού. Ποτέ δεν υπήρξε πραγματική σύγκληση μεταξύ των τότε κομμάτων ώστε να δημιουργηθεί μια Κυβέρνηση συνεργασίας που θα μακροημερεύσει.

Στις προεδρικές αρμοδιότητες ανήκει και η απαλλαγή της κυβέρνησης, καθώς, σύμφωνα με το άρθρο 38 ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας απαλλάσσει από τα καθήκοντά της την Κυβέρνηση, αν αυτή παραιτηθεί, καθώς και αν η Βουλή αποσύρει την εμπιστοσύνη της κατά το άρθρο 84. Προβλέπονται, λοιπόν περιοριστικά δύο λόγοι απαλλαγής της Κυβέρνησης. Το Σύνταγμα του 1975 προέβλεπε ως προεδρική αρμοδιότητα την παύση της κυβέρνησης, όμως η δυνατότητα αυτή καταργήθηκε με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986. Η απαλλαγή διαπιστώνεται με ρυθμιστικό προεδρικό διάταγμα που είναι υποχρεωμένος να εκδώσει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ακόμη και χωρίς την προσυπογραφή του Πρωθυπουργού της

75 Ε. Βενιζέλος, ό.π., σελ. 603

76 Φ. Σπυρόπουλος, ό.π., σελ. 299

77 Α. Μ. Παντελής, ό.π., σελ. 375

78 Σ. Μηναιΐδης, *Η πολιτική πόλωση και η, κατά το Σύνταγμα, πολιτική συναίνεση*, ΔτΑ 83/2020, σελ. 44

79 Α. Μακρυδημήτρης, *Κυβερνήσεις Συνεργασίας στην Ελλάδα*, ΕφημΔΔ 6/2011, σελ. 843-850

απερχόμενης Κυβέρνησης, αν αυτός αρνείται να το προσυπογράψει⁸⁰ σύμφωνα με το άρθρο 35 παρ. 1.

Ένα πρώτο ενδεχόμενο αφορά την παραίτηση της κυβέρνησης. Η παραίτηση της Κυβέρνησης υποβάλλεται προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας διά του Πρωθυπουργού και γίνεται υποχρεωτικά δεκτή. Το Σύνταγμα δε φαίνεται από την γραμματική διατύπωση του άρθρου 38 να αφήνει ευχέρεια στον Πρόεδρο να μην δεχθεί την παραίτηση. Ο Πρόεδρος είναι υποχρεωμένος να ξεκινήσει την διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 37. Αν ο παραιτηθείς Πρωθυπουργός είναι ο αρχηγός του κόμματος με την απόλυτη πλειοψηφία στην Βουλή τότε η διαδικασία ξεκινά από την σύσκεψη των πολιτικών αρχηγών και ολοκληρώνεται με την προκήρυξη εκλογών είτε από οικουμενική κυβέρνηση είτε από υπηρεσιακή. Αν, όμως δεν υπάρχει απόλυτη πλειοψηφία, τότε ο Πρόεδρος αναθέτει ξανά διερευνητικές εντολές με σκοπό τη δημιουργία Κυβέρνησης. Αν αυτές δεν τελεσφορήσουν τότε η διαδικασία οδηγείται στη σύσκεψη. Η παραίτηση μπορεί να υποβληθεί είτε από το Υπουργικό Συμβούλιο ως συλλογικό όργανο είτε και από τον ίδιο των Πρωθυπουργό, ο οποίος υποβάλλει την παραίτηση της κυβερνήσεως. Αυτή ακριβώς η δυνατότητα είναι αποτέλεσμα της ισχυρής θέσης του Πρωθυπουργού στο κοινοβουλευτικό σύστημα. Βεβαίως, πρέπει να διαχωριστεί η συλλογική παραίτηση της κυβέρνησης από την ατομική του Πρωθυπουργού. Το αποτέλεσμα είναι το ίδιο, όμως στην περίπτωση ατομικής παραίτησης δεν χρειάζονται οι διερευνητικές εντολές και η σύσκεψη υπό τον Πρόεδρο αλλά ο τελευταίος δίνει εντολή διορισμού Κυβέρνησης στον εντολοδόχο που θα του υποδείξει η κοινοβουλευτική πλειοψηφία.

Μια έτερη περίπτωση που οδηγεί στο ίδιο αποτέλεσμα είναι η άρση της εμπιστοσύνης της Βουλής προς την κυβέρνηση. Η εμπιστοσύνη αίρεται με δύο τρόπους. Είτε δεν ευδοκιμεί η πρόταση εμπιστοσύνης, την οποία ζητά η Κυβέρνηση από τη Βουλή υποχρεωτικά εντός 15 ημερών από τον διορισμό της και δυνητικά οποτεδήποτε σύμφωνα με το άρθρο 84 παρ.1 είτε προκαλείται πρόταση δυσπιστίας από τη Βουλή. Την πρόταση δυσπιστίας προβλέπει η δεύτερη παράγραφος του 84 σύμφωνα με την οποία η Βουλή μπορεί να άρει την εμπιστοσύνη της προς την Κυβέρνηση συνολικά ή προς μεμονωμένο Υπουργό. Για να υποβληθεί πρόταση δυσπιστίας ή μομφής, όπως λέγεται, απαιτούνται οι υπογραφές του 1/6 των βουλευτών. Είναι φανερό ότι η πρόταση μομφής αποτελεί ένα σημαντικό κοινοβουλευτικό όπλο, αν όχι το μόνο, της μειοψηφίας ως προς τον έλεγχο της Κυβέρνησης. Το μέσο αυτό, όμως δεν μπορεί να ενεργοποιηθεί πριν το πέρας εξαμήνου από την προηγούμενη άσκησή του. Εξαίρεση στον παραπάνω χρονικό περιορισμό αποτελεί η κατάθεση της πρότασης από την πλειοψηφία των βουλευτών. Για να ευδοκιμήσει πρόταση δυσπιστίας, θα πρέπει να συγκεντρώσει την απόλυτη πλειοψηφία των βουλευτών. Στην διάρκεια της μεταπολίτευσης δεν έχει ευδοκιμήσει καμία πρόταση μομφής. Εθιμικά, η αποτυχία της Κυβέρνησης σε μια ψηφοφορία εμπιστοσύνης ή δυσπιστίας συνεπάγεται, πριν από την απαλλαγή της από τα καθήκοντά της, την υποβολή της παραίτησής της προς τον αρχηγό του κράτους. Πολιτικά, η απώλεια της εμπιστοσύνης της Βουλής μπορεί να διαπιστωθεί και από μόνη τη δημόσια γνωστή στάση των κομμάτων, ιδίως στις περιπτώσεις συμμαχικών Κυβερνήσεων πλειοψηφίας ή Κυβερνήσεων μειοψηφίας/ανοχής. Στις περιπτώσεις αυτές συνηθέστερη εξέλιξη είναι η υποβολή της παραίτησης της Κυβέρνησης. Διαφορετικά η Κυβέρνηση τεκμαίρεται ότι διαθέτει την εμπιστοσύνη της Βουλής, μέχρις ότου καταψηφιστεί στη Βουλή κατά το άρθρο 84. Το ίδιο ισχύει, κατά μείζονα λόγο, αν αποδυναμωθεί η

80 Ε. Βενιζέλος, ό.π., σελ. 609

κοινοβουλευτική δύναμη μιας Κυβέρνησης της απόλυτης πλειοψηφίας, με αποχωρήσεις βουλευτών ή κυβερνητικών κομμάτων⁸¹.

Χαρακτηριστική περίπτωση των παραπάνω αποτελεί η συμμαχική Κυβέρνηση Παπαδήμου το 2011. Η Ελλάδα, καθώς και πολλές χώρες της Ευρωζώνης βρέθηκαν στην δίνη ανεξέλεγκτης οικονομικής κρίσης που είχε ως αποτέλεσμα περικοπές σε μισθούς και συντάξεις καθώς το ελληνικό κράτος βρισκόταν υπό χρεωκοπία και λάμβανε στήριξη από τους ευρωπαϊκούς μηχανισμούς στήριξης και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο. Η συμφωνία της 26ης Οκτωβρίου εξασφάλιζε στην Ελλάδα περικοπή χρέους κατά 50% σε ονομαστική αξία και πρόσθετη χρηματοδότηση με αντάλλαγμα την εφαρμογή μέτρων λιτότητας, διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και την εισαγωγή περιορισμών στην χάραξη της κυβερνητικής πολιτικής που θα οδηγούσαν στην εισαγωγή δεύτερου Μνημονίου. Η Κυβέρνηση Παπανδρέου, η οποία ήδη φυλλορρούσε καθώς υπήρχε η απειλή περί αποχώρησης βουλευτών, ανακοίνωσε τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος για την έγκριση ή όχι της συμφωνίας. Η πρόταση ξεσήκωσε αντιδράσεις εντός και εκτός χώρας ενώ πλέον όλο και περισσότερες φωνές ακούγονταν για αποχώρηση της Ελλάδας από το ευρώ.

Ο Πρωθυπουργός αφού έλαβε ψήφο εμπιστοσύνης στις 4 Νοεμβρίου 2011, ούτως ώστε να μην συνδεθεί η αποχώρησή του με την απώλεια κοινοβουλευτικής εμπιστοσύνης, ξεκίνησε τις διαδικασίες σχηματισμού κυβέρνησης ειδικού σκοπού⁸². Την στιγμή εκείνη ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας Κάρολος Παπούλιας ανέλαβε πρωταγωνιστικό ρόλο. Αν και δεν προβλεπόταν συνταγματικά, κάλεσε τους αρχηγούς των δύο μεγαλύτερων σε κοινοβουλευτική δύναμη κομμάτων σε σύσκεψη ώστε να δημιουργηθεί Κυβέρνηση και να αποφευχθούν η διάλυση της Βουλής και οι πρόωρες εκλογές. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας σε ανακοίνωσή του έδωσε το στίγμα της νέας κυβέρνησης: *«Στη συνάντηση συμφωνήθηκε να συγκροτηθεί μια νέα κυβέρνηση με στόχο να οδηγήσει τη χώρα άμεσα σε εκλογές, μετά την υλοποίηση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου»*⁸³. Πρωθυπουργός της νέας Κυβέρνησης ορίστηκε, έπειτα από μαραθώνιες διαβουλεύσεις ο τεχνοκράτης τραπεζίτης Λουκάς Παπαδήμος. Ήταν φανερό ότι η εφαρμογή τόσο σκληρών μέτρων μέσα σε κλίμα πολιτικής αστάθειας ήταν ανέφικτη και μόνο μια Κυβέρνηση με μεγάλη κοινοβουλευτική δύναμη θα τα κατάφερνε. Επίσης ο Πρόεδρος ανακοίνωσε ότι την επομένη μέρα θα γινόταν σύσκεψη πολιτικών αρχηγών, σχέδιο που ναυάγησε μετά την άρνηση δύο κομμάτων της αριστεράς να παρευρεθούν. Τελικά, η κυβέρνηση έλαβε ψήφο εμπιστοσύνης από 258 Βουλευτές.

Όσον αφορά τις πρωτοβουλίες του Προέδρου, εκφράστηκε πολιτική κριτική και θεωρήθηκαν συνταγματική ακροβασία. Όπως έχει λεχθεί, αν παραιτηθεί ο Πρωθυπουργός ατομικά, τότε σύμφωνα με το άρθρο 38 παρ. 2, η κοινοβουλευτική ομάδα που διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία υποδεικνύει τον Πρωθυπουργό. Αν δεν υπάρχει πλειοψηφία, τότε ενεργοποιείται η διαδικασία των διερευνητικών εντολών και έπειτα η σύσκεψη των πολιτικών αρχηγών σύμφωνα με το άρθρο 37. Κατά τον καθηγητή συνταγματικού δικαίου κ. Χρυσόγονο⁸⁴, η ίδια η κοινοβουλευτική ομάδα έπρεπε να καταδείξει τον εντολοδόχο Πρωθυπουργό στον

81 Ε. Βενιζέλος, ό.π. σελ. 610

82 Χ. Ακριβοπούλου, Κυβερνήσεις συνεργασίας και προγραμματικές συμφωνίες στην Ελλάδα: σε αναζήτηση της δημοκρατικής νομιμοποίησης και της πολιτικής βιωσιμότητας των κυβερνήσεων συνεργασίας, ΕφημΔΔ 3/2018, σελ.335

83 Ν. Χασαπόπουλος, *Καταρχήν συμφωνία στη συνάντηση Παπούλια - Παπανδρέου -Σαμαρά*, www.tovima.gr, 6.11.2011

84 Κ. Χρυσόγονος, *Η καταστρατήγηση του Συντάγματος στην εποχή των μνημονίων*, Εκδόσεις Λιβάνη, 2013, σελ. 102

Πρόεδρο της Δημοκρατίας, εφόσον διατηρούταν η απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Όμως τον Πρωθυπουργό όρισαν οι δύο πολιτικοί αρχηγοί κατόπιν συνεννοήσεως. Το σωστότερο, κατά τον Χρυσόγονο ήταν είτε η ανάδειξη προσώπου μέσω κοινοβουλευτικής ομάδας είτε η σύσκεψη με στόχο τη δημιουργία εκλογικής Κυβέρνησης. Πράγματι δεν έγινε σύσκεψη πολιτικών αρχηγών παρά μόνο παρασκηνιακές συναντήσεις μεταξύ του Προέδρου και των δύο πολιτικών αρχηγών. Ο Πρόεδρος σαφώς άσκησε την ρυθμιστική του εξουσία προσπαθώντας να αποκαταστήσει την πολιτική ομαλότητα και να ενθαρρύνει την δημιουργία Κυβέρνησης. Στις παραπάνω αιτιάσεις δόθηκε απάντηση από τον καθηγητή συνταγματικού δικαίου κ. Κασσιμάτη, σύμφωνα με τον οποίο ο Παπανδρέου παρέμενε αρχηγός της κοινοβουλευτικής ομάδας, από την οποία δεν παραιτήθηκε και ως εκ τούτου πρότεινε ως εκπρόσωπος συνασπισμού τον επόμενο Πρωθυπουργό. Άλλωστε σύμφωνα με το άρθρο 37 παρ. 4 αρκεί να υποδείξει η κοινοβουλευτική ομάδα ένα πρόσωπο, το οποίο δεν απαιτείται κατ' ανάγκη να είναι μέλος της ούτε καν Βουλευτής. Από την άλλη, ο Κασσιμάτης επέκρινε κατ' ουσίαν την διαδικασία υποστηρίζοντας τον δρόμο των εκλογών. Κατά τον κ. Κασσιμάτη «η κυβέρνηση που διατηρούσε την κοινοβουλευτική πλειοψηφία και μάλιστα με νωπή ψήφο εμπιστοσύνης, υπέβαλε την παραίτηση της επειδή αντιμετώπιζε μείζον πολιτικό ζήτημα: την υιοθέτηση, εφαρμογή και νομιμοποίηση της νέας δανειακής συμφωνίας. Είναι προφανές ότι Πρωθυπουργός και κυβέρνηση δεν ήταν σε θέση πλέον να διασφαλίζουν αυτή την νομιμοποίηση. Μονόδρομος ήταν η προκήρυξη εκλογών ώστε να παρασχεθεί νομιμοποίηση»⁸⁵. Βέβαια, η παραπάνω άποψη είναι ζήτημα ερμηνείας καθώς οι συνταγματικές διατάξεις είναι σαφείς και εξαντλητικές και ως προς τον διορισμό Κυβέρνησης και ως προς την διάλυση της Βουλής. Άλλωστε η κυβέρνηση Παπαδήμου πήρε ευρεία ψήφο εμπιστοσύνης από 258 Βουλευτές

β. Ιταλία: η ενεργός συμμετοχή του Προέδρου στο σχηματισμό Κυβέρνησης

Το ιταλικό Σύνταγμα είναι πιο λιτό ως προς τον διορισμό Πρωθυπουργού αφού το άρθρο 92⁸⁶ ορίζει ότι *ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διορίζει τον Πρόεδρο του Συμβουλίου*. Ο διορισμός του Προέδρου του συμβουλίου των Υπουργών, όπως λέγεται περιφραστικά ο Πρωθυπουργός, αποτελεί μέρος της ρυθμιστικής αρμοδιότητας του Ιταλού Προέδρου. Δεν υπάρχει κάποια συνταγματική διάταξη που να ορίζει κανόνες για την επιλογή οπότε ιδρύεται μια ευρεία διακριτική ευχέρεια του Προέδρου. Το μόνο που ορίζεται στο άρθρο 94⁸⁷ παρ. 3 είναι ότι η διορισθείσα από τον Πρόεδρο Κυβέρνηση πρέπει να εμφανισθεί ενώπιον των δύο Βουλών και να λάβει ψήφο εμπιστοσύνης εντός 10 ημερών. Από τα παραπάνω συνάγεται ότι αποτελεί προεδρική αρμοδιότητα ο διορισμός του Πρωθυπουργού και μάλιστα κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας, σε αντίθεση με την ερμηνεία που έχει δοθεί στο άρθρο 37 παρ. 1 και 2 του ελληνικού Συντάγματος. Όμως, η αρμοδιότητα αυτή περιορίζεται από την κοινοβουλευτική αρχή που κατοχυρώνεται στο άρθρο 94 παρ. 1 που απαιτεί η Κυβέρνηση λάβει ψήφο εμπιστοσύνης και από τα δύο Σώματα του Κοινοβουλίου, την Βουλή των Αντιπροσώπων και την Γερουσία της Δημοκρατίας⁸⁸. Κατά συνέπεια, ο Πρόεδρος δεν μπορεί να διορίζει Πρωθυπουργό πρόσωπο της αρεσκείας του, εάν γνωρίζει ότι το Κοινοβούλιο θα τον καταψηφίσει.

85 Γ. Κασσιμάτης, *Παραβίασαν το Σύνταγμα*, 17.11.2011, www.zougla.gr

86 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, ό.π., σελ 505

87 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, ό.π., σελ 505

88 Χ. Τσιλιώτης, *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και δυναμικές των μορφών διακυβέρνησης στα κράτη μέλη. Ο ρόλος του προέδρου Ματαρέλα σε συγκριτική προοπτική*, ΕφημΔΔ 6/2020, σελ. 700

Η διαδικασία, την οποία εκκινεί ο Πρόεδρος είναι μακρόσυρτη και, ενόψει της αφωνίας του Συντάγματος βασίζεται σε Συνθήκες του πολιτεύματος. Οι τελευταίες διαφέρουν από το έθιμο, καθώς δεν παράγουν κανόνες δικαίου. Αποτελούν μια συνεχή πρακτική των θεσμικών οργάνων του πολιτεύματος για το πως θα ασκήσουν τις αρμοδιότητες τους ενόψει της συνταγματικής σιωπής ή ασάφειας. Κατά τη συνταγματική πρακτική ξεκινούν οι διαβουλεύσεις του Προέδρου, ο οποίος συναντάται με τους επικεφαλής των κοινοβουλευτικών ομάδων ή συνασπισμών αλλά και με τους Προέδρους της Βουλής και της Γερουσίας, ώστε να διαπιστώσει αν είναι δυνατή η δημιουργία Κυβέρνησης. Πριν από την εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης, ο Πρόεδρος έχει την ευχέρεια να δώσει διερευνητική εντολή με στόχο περαιτέρω διαβουλεύσεις. Συνήθως, ο κάτοχος της διερευνητικής εντολής θα είναι αυτός που θα λάβει εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης. Κατά την ίδια εθιμοτυπία, ο διορισθείς Πρωθυπουργός αποδέχεται με επιφύλαξη τον διορισμό του και επιστρέφει, μετά από διαβουλεύσεις στον Πρόεδρο ώστε να αποδεχθεί ή να μην αποδεχθεί τη θέση. Ο διορισμός συντελείται με προεδρικό διάταγμα, το οποίο προσυπογράφεται από τον Πρωθυπουργό, πιστοποιώντας έτσι την αποδοχή.

Ο ρόλος του Προέδρου αναβαθμίζεται, όμως, και πολιτικά και θεσμικά όταν οι πολιτικές δυνάμεις είναι κατακερματισμένες και δεν μπορούν να αναδείξουν μονοκομματική κυβέρνηση ή ακόμα και κυβέρνηση απόλυτης πλειοψηφίας αλλά κυβέρνηση σχετικής πλειοψηφίας, όπως συμβαίνει κατά κανόνα στην Ιταλία μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, ενόψει και του ιδιαίτερου αναλογικού εκλογικού συστήματος που έχει θεσμοθετηθεί. Όσο περισσότερο συμπαγής είναι η κυβερνητική πλειοψηφία στο Κοινοβούλιο τόσο λιγότερο παρεμβατικός είναι ο ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας. Αντίθετα, όσο πιο ασταθές είναι το κοινοβουλευτικό τοπίο και η Κυβέρνηση που στηρίζεται στην πλειοψηφία του Κοινοβουλίου, τόσο μεγαλύτερη ευχέρεια έχει ο Πρόεδρος να διαδραματίσει τον ρυθμιστικό του ρόλο⁸⁹. Ιδιαίτερα μετά την κατάρρευση των παραδοσιακών κομμάτων (Χριστιανοδημοκρατικού, Κομμουνιστικού, Σοσιαλιστικού, Σοσιαλδημοκρατικού, Φιλελεύθερου κ.α.) την δεκαετία του 90 το πολιτικό σκηνικό στην Ιταλία έγινε έτι περαιτέρω ρευστό⁹⁰. Εξάιρεση αποτέλεσε ο Silvio Berlusconi, ο οποίος διατηρούσε μεγάλες κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες, εξισορροπώντας το ασταθές πολιτικό σκηνικό. Βέβαια οι ενέργειες του Προέδρου δεν είναι ανεξέλεγκτες ούτε σε αυτήν την περίπτωση. Εν τέλει, το γεγονός ότι ο Πρόεδρος είναι δεσμευμένος στην επιλογή του Λαού να αναδείξει το Κοινοβούλιο που εκείνος επιθυμεί και στην επιλογή του Κοινοβουλίου να παράσχει ψήφο εμπιστοσύνης στην Κυβέρνηση, του επιβάλλει την εξισορρόπηση μεταξύ των ανωτέρω και της δικής του κρίσης για την καταλληλότητα του Πρωθυπουργού και της κυβέρνησης που ο τελευταίος θα σχηματίσει για να ζητήσει την ψήφο εμπιστοσύνης του Κοινοβουλίου.

Για την απαλλαγή της Κυβέρνησης, το ιταλικό Σύνταγμα σιωπά. Δεν υπάρχουν αντίστοιχες διατάξεις, όπως στο ελληνικό. Προβλέπεται μόνο η πρόταση δυσπιστίας στο άρθρο 94 παρ. 4, το οποίο ορίζει ότι η πρόταση μομφής κατατίθεται τουλάχιστον από το 1/10 των μελών ενός από τα δύο νομοθετικά σώματα. Η πρόταση πρέπει να εγκριθεί από την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του σώματος, στο οποίο κατατίθεται. Στην ιστορία της ιταλικής δημοκρατίας δύο προτάσεις μομφής έχουν ευδοκιμήσει. Η πρώτη Κυβέρνηση Protti το 1998 και η δεύτερη Κυβέρνηση Protti το 2008, αντίστοιχα, αποπέμφθηκαν με αρνητική ψήφο από την πλειοψηφία της Βουλής των Αντιπροσώπων και της Γερουσίας της Δημοκρατίας. Φυσικά πάντα υπάρχει και η δυνατότητα της παραίτησης, η οποία αποτελεί και το πιο συχνό ενδεχόμενο, ειδικά

89 Χ. Τσιλιώτης, ό.π. σελ. 701

90 Σκ. 88

αν η Κυβέρνηση χάσει την εμπιστοσύνη σε ένα από τα σώματα. Σε περίπτωση παραίτησης επανέρχεται στο προσκήνιο η ρυθμιστική αρμοδιότητα του Προέδρου, ο οποίος εκκινεί την διαδικασία της διαβούλευσης με τους θεσμικές προσωπικότητες, όπως οι κοινοβουλευτικοί εκπρόσωποι, οι αρχηγοί κομμάτων, οι Πρόεδροι των δύο Βουλών, οι πρώην Πρόεδροι της Δημοκρατίας βάσει της συνταγματικής εθιμοτυπίας. Την περίπτωση αυτή περιγράφει ο όρος «κυβερνητική κρίση» που εισήχθη τη δεκαετία του 1960. Αρχικά, ο Πρόεδρος έχει την ευχέρεια να μην δεχθεί την παραίτηση και να παραπέμψει την κυβέρνηση στην κοινοβουλευτική διαδικασία των δύο Βουλών, ώστε να υπάρξει επίσημη διαδικασία δυσπιστίας. Ουσιαστικά ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας «κοινοβουλευτικοποιεί» την κρίση⁹¹ επαναφέροντάς την στην Βουλή και την Γερουσία, όπως προβλέπεται από το συνταγματικό κείμενο, το οποίο θα ήθελε μια Κυβέρνηση που θα παραιτείται μόνο μετά από επίσημη ψήφο μομφής.

Μια άλλη επιλογή είναι ο διορισμός νέου Πρωθυπουργού είτε με την ίδια πλειοψηφία είτε με διαφορετική. Εδώ ο Πρόεδρος έχει μεγάλη ευχέρεια στο να εντοπίσει ποια προσωπικότητα μπορεί να εξασφαλίσει ψήφο εμπιστοσύνης. Αν δεν βρεθεί το παραπάνω πρόσωπο, τότε ο Πρόεδρος δίνει διερευνητική εντολή σε ένα εξέχων θεσμικό πρόσωπο, συνήθως σε έναν από τους Προέδρους των δύο σωμάτων, το οποίο αναλαμβάνει είτε να σχηματίσει Κυβέρνηση είτε να διερευνήσει αν άλλο πρόσωπο μπορεί να σχηματίσει βιώσιμη Κυβέρνηση. Μια από τις επιλογές, όπως θα αναλυθεί παρακάτω, είναι η διάλυση των δύο Βουλών από τον Πρόεδρο και η προκήρυξη πρόωρων εκλογών. Μια πρόσφατη λύση, που θεσπίστηκε εθιμοτυπικά είναι η κυβέρνηση τεχνοκρατών. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας αναθέτει με δική του πρωτοβουλία, χωρίς προηγούμενη διαβούλευση με τα κόμματα, την εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης σε μια ηγετική προσωπικότητα του οικονομικού ή πολιτιστικού τομέα, συχνά μη εκλεγμένη, η οποία κατείχε άλλες θέσεις υψηλότερου επιπέδου στην εθνική ή διεθνή θεσμική σκηνή.

Κλειδονισμούς υπέστη το πολιτικό σκηνικό της Ιταλίας μετά τις εκλογές του 2018. Τα μεγάλα παραδοσιακά κόμματα κατέρρευσαν και τη θέση τους πήραν αντισυστημικά κόμματα, όπως η Λίγκα του Βορρά και το κίνημα 5 Αστέρων. Τα δύο αυτά κόμματα συμφώνησαν στη δημιουργία Κυβέρνησης συνεργασίας, η οποία έλαβε ψήφο εμπιστοσύνης. Όμως τον Αύγουστο του 2019 ο Mateo Salvini, πρόεδρος της Λίγκας και Υπουργός Εσωτερικών υπέβαλε πρόταση μομφής στην Γερουσία εναντίον της Κυβέρνησης, με μοναδικό στόχο την προκήρυξη πρόωρων εκλογών. Παρόλο που εν τέλει πήρε πίσω την πρόταση μομφής, ο Πρωθυπουργός Conte παραιτήθηκε ενώπιον του Προέδρου Mattarella, ο οποίος έκανε δεκτή την παραίτηση και ξεκίνησε διαβουλεύσεις με τους πολιτικούς παράγοντες. Στις διαβουλεύσεις αυτές επικοινωνήσε με τον προκάτοχό του Πρόεδρο Napolitano και έπειτα με τους Προέδρους των δύο Βουλών ενώ τέλος ακολούθησαν οι αρχηγοί των κομμάτων. Είναι φανερό ότι ο Πρόεδρος κρατούσε τα κλειδιά για την επίλυση της κρίσης. Εν τέλει το Δημοκρατικό κόμμα δέχθηκε να δημιουργήσει κυβερνητικό συνασπισμό με Πρωθυπουργό τον Conte, ο οποίος έλαβε νέα εντολή σχηματισμού κυβέρνησης. Η δεύτερη κυβέρνηση Conte εξασφάλισε ψήφο εμπιστοσύνης από μια νέα κοινοβουλευτική πλειοψηφία.

Νέα κρίση ξέσπασε το 2021 όταν εντός του κυβερνητικού συνασπισμού γεννήθηκε ένα νέο κόμμα, το οποίο δήλωσε ότι δε θα στηρίζει την Κυβέρνηση Conte ενώ παραιτήθηκαν και τρεις Υπουργοί. Η κυβέρνηση έλαβε ψήφο εμπιστοσύνης από την Βουλή όμως έχασε την απόλυτη πλειοψηφία και ως εκ τούτου παραιτήθηκε. Την σκυτάλη των εξελίξεων ανέλαβε για

91 A. Pisaneschi, *Diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, 2018, p. 347

άλλη μια φορά το Πρόεδρος Mattarella, ο οποίος, μετά την αποτυχημένη διερευνητική εντολή σχηματισμού κυβέρνησης στον Πρόεδρο της Βουλής Fico⁹², χωρίς να διαβουλευθεί με τους αρχηγούς των κομμάτων, έδωσε την διερευνητική εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης στον πρώην Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας Mario Draghi, ως «*άνδρα υψηλού προφίλ*»⁹³ για τον σχηματισμό Κυβέρνησης ευρύτερης συνεργασίας και αποδοχής των κομμάτων. Σε δηλώσεις του ο Mattarella ανακοίνωσε ότι «*θα αναθέσει το συντομότερο δυνατό τον σχηματισμό κυβέρνησης που θα αντιμετωπίζει τις άμεσα σοβαρές καταστάσεις έκτακτης ανάγκης που δεν μπορούν να αναβληθούν*»⁹⁴. Πράγματι η Ιταλία βρισκόταν σε δεινή θέση. Η πανδημική κρίση ήταν εν εξελίξει με τραγικές συνέπειες σε όλους τους τομείς ενώ έριδες ξέσπασαν για τη διαχείριση των κονδυλίων ύψους 200δισ ευρώ από το ευρωπαϊκό ταμείο ανάκαμψης. Ο Draghi δέχθηκε την εντολή με επιφύλαξη και κάλεσε σε συνομιλίες όλους τους θεσμικούς παράγοντες. Η κυβέρνηση Draghi χαρακτηρίστηκε ως εθνικής ενότητας καθώς στηρίχθηκε από όλα τα κόμματα του Κοινοβουλίου αλλά και τεχνοκρατική αφού ο Πρωθυπουργός δεν ήταν αρχηγός κόμματος ούτε Βουλευτής. Ο Mattarella είχε δύο επιλογές: είτε την διάλυση των Βουλών και την προκήρυξη πρόωρων εκλογών είτε η δημιουργία της παραπάνω Κυβέρνησης. Καταλυτική υπήρξε η επιμονή του Ιταλού Προέδρου, εκμεταλλευομένου του θεσμικού του ρόλου εκ του Συντάγματος, να μην προχωρήσει η χώρα σε πρόωρες εκλογές, τις οποίες θεωρούσε ιδιαίτερα βλαπτικές εάν όχι καταστροφικές για το εθνικό συμφέρον και την θέση της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση⁹⁵. Η Κυβέρνηση εξασφάλισε συντριπτική ψήφο εμπιστοσύνης. Ήταν η τρίτη Κυβέρνηση που προέκυπτε από το ίδιο εκλεγμένο Κοινοβούλιο.

γ. Γερμανία: ο διορισμός ως επακόλουθο της εκλογής Καγκελαρίου

Τον διορισμό του Ομοσπονδιακού Καγκελάριου (ταυτίζεται με τον Πρωθυπουργό) αναγνωρίζει ως προεδρική εξουσία και ο Θεμελιώδης Νόμος της Βόννης. Η προβλεπόμενη διαδικασία διαφέρει απ' όσα έχουν αναλυθεί ανωτέρω καθώς εν αντιθέσει με το ιταλικό και ελληνικό Σύνταγμα, όπου ο διορισμός είναι η πρώτη πράξη και έπειτα ακολουθεί η ψήφος εμπιστοσύνης, στο γερμανικό πολιτικό σύστημα ο διορισμός είναι η τελευταία πράξη. Το άρθρο 63⁹⁶ ορίζει ότι «*Ο Ομοσπονδιακός Καγκελάριος εκλέγεται από την Ομοσπονδιακή Βουλή μετά από πρόταση του Ομοσπονδιακού Προέδρου*». Έτσι, η προεδρική αρμοδιότητα συνίσταται στην πρόταση υποψηφίου και όχι στον διορισμό, ο οποίος επέρχεται αφού έχει εκλεγεί ο Καγκελάριος. Η ρύθμιση αυτή εξηγείται ιστορικά, καθώς ήταν ακόμα νωπές οι μνήμες από τη Δημοκρατία της Βαϊμάρης όπου ο Πρόεδρος είχε την εξουσία να διορίζει και να παύει αυθαίρετα τον Καγκελάριο. Η ρύθμιση αυτή οδήγησε σε καταχρήσεις καθώς προέκυπταν συνεχώς ασταθείς κυβερνήσεις μειοψηφίας με Καγκελάριους εκλεκτούς του Προέδρου, οι οποίοι ουσιαστικά δεν είχαν καμία νομιμοποίηση. Τα παραπάνω οδήγησαν στην κατάρρευση της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης και στην άνοδο του Χίτλερ.

92 Γ. Παπαδημητρίου, *Ο νηφάλιος Ματαρέλα και οι άλλοι...*, www.DW.com, 3.2.2021

93 L. Zanotti, *What Mario Draghi's Invitation to form a government tells us about Italian democracy*, LSE EUROPP, 3.2.2022

94 F.Q., *Mattarella sceglie un governo del presidente e convoca Mario Draghi: Voto non opportuno con l'emergenza, serve pienezza delle funzioni*, www.IlFattoquotidiano.it, 3.2.2021

95 Χ. Τσιλιώτης, ό.π., σελ. 702

96 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, ό.π., σελ 465

Παρόλα τα ανωτέρω, ο Πρόεδρος διαθέτει την ευχέρεια για την επιλογή του εντολοδόχου, τον οποίο θα προτείνει στην Βουλή, δεδομένης και της απουσίας του θεσμού των διερευνητικών εντολών. Και αυτή η εξουσία είναι ιδιαίτερα σημαντική καθώς βασικό χαρακτηριστικό γνώρισμα του γερμανικού κοινοβουλευτισμού αποτελεί η δυνατότητα λειτουργίας με διαφορετικούς τύπους κυβερνήσεων συνασπισμού⁹⁷ ως απόρροια του αναλογικού εκλογικού συστήματος. Αυτό σημαίνει ότι ο Ομοσπονδιακός Πρόεδρος δεν είναι υποχρεωμένος να διορίσει Καγκελάριο τον επικεφαλής του πρώτου σε έδρες κόμματος, αλλά εκείνο το πρόσωπο που, σύμφωνα με τους πολιτικούς και αριθμητικούς συσχετισμούς στην Ομοσπονδιακή Βουλή, θεωρείται πιθανότερο ότι θα εκλεγεί Καγκελάριος στη σχετική μυστική ψηφοφορία⁹⁸. Σε τρεις περιπτώσεις στην ιστορία της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, ο Πρόεδρος πρότεινε τον αρχηγό του δεύτερου σε κοινοβουλευτική δύναμη για Καγκελάριο, ελλείψει αυτοδύναμης πλειοψηφίας του πρώτου και άρνησης του τρίτου σε κοινοβουλευτική δύναμη κόμματος να το υποστηρίξει.

Για να εκλεγεί ο υποψήφιος Καγκελάριος θα πρέπει να εξασφαλίσει την πλειοψηφία των ψήφων των μελών της Ομοσπονδιακής Βουλής, σε περίπτωση δε εκλογής του, ο Ομοσπονδιακός Πρόεδρος τον διορίζει στη θέση του Ομοσπονδιακού Καγκελαρίου. Όμως, υπάρχει η πιθανότητα να μην συγκεντρώσει ο υποψήφιος Καγκελάριος την απόλυτη πλειοψηφία στην σχετική ψηφοφορία. Τότε, επαναλαμβάνεται η ψηφοφορία εντός 14 ημερών με στόχο την εκλογή Καγκελαρίου. Μάλιστα σε αυτή τη φάση και η ίδια το Κοινοβούλιο μπορεί να προτείνει, μετά από πρόταση του 1/4 των μελών υποψήφιο, σύμφωνα με τον εσωτερικό Κανονισμό της γερμανικής Ομοσπονδιακής Βουλής και να εκλέξει Καγκελάριο. Αν δεν υπάρξει εκλογή, τότε εντός δύο εβδομάδων επανασυγκαλείται η Βουλή για να εκλέξει Καγκελάριο. Σύμφωνα με το 63 παρ. 4, εκλέγεται όποιος λάβει τις περισσότερες ψήφους. Αν κάποιος υποψήφιος εξασφαλίσει την απόλυτη πλειοψηφία, τότε ο Πρόεδρος έχει δέσμια αρμοδιότητα να τον διορίσει Καγκελάριο εντός 7 ημερών. Όμως, μπορεί να εκλεγεί και υποψήφιος, ο οποίος συγκέντρωσε την σχετική πλειοψηφία, δηλαδή την πλειοψηφία των ψηφισάντων βουλευτών. Τότε ο Πρόεδρος αποκτά πραγματικές πολιτικές εξουσίες καθώς έχει την διακριτική ευχέρεια είτε να τον διορίσει καγκελάριο είτε να διαλύσει τη Βουλή⁹⁹. Η διάλυση της Βουλής θα αναλυθεί ύστερα. Ο Πρόεδρος, λοιπόν, εξετάζει τις κοινοβουλευτικές ισορροπίες και δύναται να διορίσει Πρωθυπουργό αυτόν που εξασφάλισε σχετική πλειοψηφία προετοιμάζοντας το έδαφος για τη δημιουργία κυβέρνησης μειοψηφίας.

Τρεις φορές υπήρξαν σε ομοσπονδιακό επίπεδο κυβερνήσεις μειοψηφίας στην ιστορία της Γερμανίας. Τότε ο Πρόεδρος θεώρησε ότι είναι προτιμότερος ο διορισμός του Καγκελαρίου με τη σχετική πλειοψηφία παρά η διάλυση της Βουλής. Αρχικά, Κυβέρνηση μειοψηφίας δημιουργήθηκε για τέσσερις μήνες το 1966, μετά την παραίτηση των υπουργών του FDP με αποτέλεσμα μόνο η Ένωση CDU/CSU να εκπροσωπείται στην κυβέρνηση του Καγκελαρίου Ludwig Erhard. Επίσης, στις 17 Σεπτεμβρίου 1982, μετά την παραίτηση των υπουργών του FDP, η Κυβέρνηση του Helmut Schmidt αποτελούνταν μόνο από μέλη του κόμματος SPD. Τέλος, στις 17 Μαΐου 1972, η πρώτη σοσιαλοφιλελεύθερη κυβέρνηση του Willy Brand έχασε τελικά την απόλυτη πλειοψηφία της στην Ομοσπονδιακή Βουλή καθώς διεγράφη ο Γκίντερ Μύλλερ από την κοινοβουλευτική ομάδα του SPD. Στην πραγματικότητα, ωστόσο, η κυβέρνηση

97 Γ. Ζώης, Εκλογές, *Κυβερνήσεις συνασπισμού και προγραμματικές συμφωνίες στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας*, ΕφημΔΔ 5/2021, σελ. 677

98 Γ. Ζώης, Εκλογές, ό.π., σελ. 681

99 B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar*, C.H. Beck, 2014, s.795.

είχε ήδη απολέσει την πλειοψηφία τις προηγούμενες εβδομάδες. Ο ομοσπονδιακός καγκελάριος Willy Brandt ζήτησε ψήφο εμπιστοσύνης, την οποία και έχασε, όπως αναμενόταν. Εν τέλει γίνεται φανερό ότι οι κυβερνήσεις μειοψηφίας δύσκολα μπορούν να φέρουν σε πέρας το έργο τους καθώς είναι βραχύβιες και εν πολλοίς χωρίς ισχυρή πολιτική βούληση. Συνήθως, ανάλογα και με τους προεδρικούς χειρισμούς, είτε αντικαθίστανται με άλλες είτε το πολιτικό σύστημα οδηγείται στις κάλπες.

Η ίδια διαδικασία για τον διορισμό ενεργοποιείται και σε περίπτωση παραίτησης της Κυβέρνησης ή καταψήφισης με εποικοδομητική ψήφο εμπιστοσύνης ή γενικότερα αδυναμίας να εκπληρώσει τα καθήκοντά της. Και σε αυτές τις περιπτώσεις, μέχρι τον διορισμό νέας Κυβέρνησης, ο Καγκελάριος υποχρεούνται, σύμφωνα με άρθρο 69 παρ. 3¹⁰⁰ να συνεχίσει να ασκεί τις αρμοδιότητές του, αν του το ζητήσει ο Πρόεδρος, μέχρι τον διορισμό του διαδόχου του. Η παραίτηση του Ομοσπονδιακού Καγκελαρίου κατά τη διάρκεια της ίδιας νομοθετικής περιόδου δεν προβλέπεται ούτε ρυθμίζεται στον Βασικό Νόμο. Ωστόσο, θεωρείται συνταγματικά επιτρεπτή. Συνεπώς, οι προηγούμενες παραιτήσεις των ομοσπονδιακών καγκελαρίων Adenauer, Erhard και Brandt δεν αποτέλεσαν αντικείμενο σημαντικών συνταγματικών συζητήσεων. Η παραίτηση προσφέρει επίσης μια πορεία προς νέες εκλογές. Εάν κανένας υποψήφιος δεν βρει απόλυτη πλειοψηφία στην εκλογή του Ομοσπονδιακού Καγκελαρίου μετά την παραίτηση σύμφωνα με το άρθρο 63 του Θεμελιώδους Νόμου, ο Ομοσπονδιακός Πρόεδρος μπορεί να διατάξει νέες εκλογές, αλλά δεν υποχρεούται να το πράξει.

Όπως ήδη αναλύθηκε, στα κοινοβουλευτικά συντάγματα προβλέπεται ο θεσμός της δυσπιστίας ή μομφής, κατά τον οποίο το Κοινοβούλιο αποδοκιμάζει την Κυβέρνηση, με αποτέλεσμα η τελευταία να εκλείπει. Στο Γερμανικό πολιτικό σύστημα έχει θεσμοθετηθεί η λεγόμενη εποικοδομητική ψήφος δυσπιστίας. Το άρθρο 67¹⁰¹ ορίζει ότι «*Η Ομοσπονδιακή Βουλή μπορεί να εκφράσει τη δυσπιστία της προς τον Ομοσπονδιακό Καγκελάριο μόνο εκλέγοντας διάδοχο με την πλειοψηφία των μελών της και ζητώντας από τον Ομοσπονδιακό Πρόεδρο να απολύσει τον Ομοσπονδιακό Καγκελάριο. Ο Ομοσπονδιακός Πρόεδρος πρέπει να συμμορφωθεί με το αίτημα και να διορίσει τον εκλεγμένο αντιπρόσωπο*». Διασφαλίζεται, έτσι, ότι θα υπάρχει νέος Καγκελάριος που θα διαθέτει κοινοβουλευτική πλειοψηφία, πριν αποπεμφθεί ο προηγούμενος. Μάλιστα, το ίδιο άρθρο προβλέπει και χρονικό περιορισμό 48 ωρών ανάμεσα στην αίτηση και την εκλογή νέου Καγκελαρίου, ώστε ο υπάρχων Καγκελάριος να έρθει σε διαπραγματεύσεις με τις πολιτικές δυνάμεις και να αποφευχθούν τα τετελεσμένα γεγονότα. Σύμφωνα με το άρθρο 97 του Κανονισμού της Γερμανικής Ομοσπονδιακής Βουλής, η πρόταση μομφής πρέπει να υπογράφεται από τουλάχιστον το 1/4 των μελών της Ομοσπονδιακής Βουλής. Εάν η πρόταση δεν περιέχει το όνομα ενός προσώπου που θα εκλεγεί Ομοσπονδιακός Καγκελάριος, δεν μπορεί να εγγραφεί στην ημερήσια διάταξη οπότε απορρίπτεται ως απαράδεκτη.

Η ρίζα της ρύθμισης βρίσκεται στις δυσάρεστες εμπειρίες της Βαϊμάρης, όπου το Σύνταγμα, σε περίπτωση μομφής, προέβλεπε την αποπομπή της Κυβέρνησης. Αυτό οδήγησε σε καταχρήσεις από ομάδες που μισούσαν την κοινοβουλευτική δημοκρατία, με αποτέλεσμα οι Κυβερνήσεις να αποπέμπονται, το κοινοβούλιο να μένει άπραγο και ο Πρόεδρος να χρησιμοποιεί έκτακτες εξουσίες ώστε να επιβληθεί. Το πρόβλημα αυτό το είχαν διαπιστώσει και οι καθηγητές συνταγματικού δικαίου. Από το 1927, οι συνταγματολόγοι, πρώτα ο Heinrich Herrfahrdt, απαίτησαν να καθιερωθεί μια διαδικαστική σύνδεση μεταξύ «επιδοκιμασίας» και

100 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, ό.π., σελ 465

101 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, ό.π., σελ 466

«μομφής», δηλαδή η ανατροπή μιας κυβέρνησης να επιτρέπεται μόνο εάν υπήρχε εναλλακτική λύση ικανή να κερδίσει την πλειοψηφία. Συγκεκριμένα, ο Carl Schmitt είχε διατυπώσει αυτό το αίτημα στο «συνταγματικό του δόγμα» που δημοσιεύθηκε το 1928: «Εάν τα κίνητρα αντιφάσκουν ανοιχτά μεταξύ τους και, για παράδειγμα, οι Γερμανοί εθνικιστές και κομμουνιστές ψηφίσουν υπέρ μιας πρότασης μομφής, τότε προφανώς η ποικιλομορφία των κινήτρων αποκλείει την αναγκαία και λογική συσχέτιση μιας πρότασης μομφής, δηλαδή τη δυνατότητα εμπιστοσύνης και νέου σχηματισμού κυβέρνησης. Η απόφαση μομφής είναι τότε μια πράξη απλής κωλυσιεργίας. Εδώ η υποχρέωση παραίτησης δεν μπορεί να υπάρξει, τουλάχιστον όχι αν διαταχθεί ταυτόχρονα η διάλυση του Ράιχσταγκ»¹⁰².

Η πιο πρόσφατη περίπτωση επέμβασης του Γερμανού Προέδρου στην ομοσπονδιακή Κυβέρνηση συνέβη το διάστημα 2017-2018. Τότε το Σοσιαλδημοκρατικό κόμμα υπό τον Schulz που ήρθε δεύτερο κόμμα στις εκλογές για την ανάδειξη της Γερμανικής Βουλής αλλά με σημαντικές απώλειες σε έδρες και ψήφους σε σχέση με τις προηγούμενες εκλογές, και το συγκυβερνών μέχρι τότε στην κυβέρνηση μεγάλου συνασπισμού της Καγκελαρίου Merkel, αρνήθηκε αρχικά την συνέχιση του μεγάλου συνασπισμού. Αυτό οδηγούσε σε δύο ενδεχόμενα: είτε τη δημιουργία συνασπισμού με τη συμμετοχή ενός ευρωσκεπτικιστικού κόμματος είτε την διάλυση της Βουλής και την προκήρυξη δευτέρων συνεχόμενων εκλογών. Η τελευταία εναλλακτική θα σηματοδοτούσε κάτι πρωτοφανές στην μεταπολεμική ιστορία της Γερμανίας και αντιστρατευόταν την όλη μεταπολεμική πολιτική και εκλογική κουλτούρα της χώρας, ξυπνώντας τα «φαντάσματα» της Βαϊμάρης¹⁰³. Στο σημείο αυτό, καθοριστική ήταν η παρασκηνακή παρέμβαση του Ομοσπονδιακού Προέδρου Frank Walter Steinmeier, σοσιαλδημοκρατικής προέλευσης και Υπουργού Εξωτερικών σε προηγούμενη κυβέρνηση Merkel, στο πλαίσιο του μοναδικού ρυθμιστικού ρόλου που του επιφυλάσσει το Γερμανικό Σύνταγμα κατά το άρθρο 63 παρ. 4, ο οποίος μετέπεισε τους πρώην συντρόφους του στο Σοσιαλδημοκρατικό κόμμα να αποδεχθούν την συνέχιση της κυβέρνησης του μεγάλου συνασπισμού υπό την Καγκελάρια Merkel, αφήνοντας έκθετο τον Schulz και ωθώντας τον σε ταπεινωτική παραίτηση. Εν προκειμένω, ο Πρόεδρος άσκησε παρασκηνακά τον θεσμοθετημένο ρυθμιστικό του ρόλου και επενέβη στα πολιτικά πράγματα, χρησιμοποιώντας την κομματική του προέλευση με στόχο την δημιουργία Κυβέρνησης και την εκτόνωση της πολιτικής κρίσης.

3. Διορισμός των Υπουργών: Μια αρμοδιότητα του Πρωθυπουργού και ο ακτιβισμός του Ιταλού Προέδρου Mattarella

Και στα τρία παραπάνω αναλυθέντα Συντάγματα καθιερώνεται παρόμοια ρύθμιση για τον διορισμό και την παύση των Υπουργών. Ο διορισμός αποτελεί προεδρική αρμοδιότητα, η οποία, όμως, μόνον ονομαστικά ασκείται με την έκδοση του σχετικού διατάγματος. Και τα τρία Συντάγματα προβλέπουν δέσμια αρμοδιότητα του Προέδρου καθώς ιδρύεται σχετικό προνόμιο για τον Πρωθυπουργό. Με το άρθρο 37 παρ. 1 του ελληνικού Συντάγματος για πρώτη φορά στην ελληνική συνταγματική ιστορία τυποποιείται νομικά με ρητή συνταγματική διάταξη η απόλυτη αρμοδιότητα του Πρωθυπουργού να επιλέγει τους Υπουργούς και Υφυπουργούς του¹⁰⁴. Το ίδιο

102 C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Duncker and Hamblot, 1928

103 X. Τσιλιώτης, ό.π., σελ. 712

104 E. Βενιζέλος, ό.π., σελ. 521

προβλέπει και το άρθρο 64¹⁰⁵ του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης και το 92¹⁰⁶ του ιταλικού Συντάγματος. Μάλιστα τα σχετικά προεδρικά διατάγματα προσυπογράφονται από τον Πρωθυπουργό, οπότε τυχόν άρνηση του Προέδρου μπορεί να οδηγήσει σε κατηγορία για παραβίαση του Συντάγματος. Το μόνο που μπορεί να πράξει ο Πρόεδρος είναι έλεγχος τυπικής νομιμότητας. Έτσι, διαπιστώνει αν ο προτεινόμενος Υπουργός διαθέτει τα τυπικά προσόντα που προβλέπει η συνταγματική τάξη π.χ. όριο ηλικίας, εκλογιμότητα κ.λπ.

Αμφισβητείται εντόνως αν μπορεί ο Πρόεδρος να κρίνει ουσιαστικά την επιλογή του Πρωθυπουργού. Τυχόν άρνηση του Προέδρου θα αποτελούσε διάρρηξη της κοινοβουλευτικής σχέσης καθώς οι Υπουργοί είναι υπόλογοι στο Κοινοβούλιο και ο Πρόεδρος περιορίζεται στο ρυθμιστικό και μη κυβερνητικό του ρόλο. Παρόλα αυτά, λίαν προσφάτως προκλήθηκε σοβαρή πολιτική και συνταγματική κρίση στην Ιταλία από την άρνηση του Προέδρου Mattarella να διορίσει τον Υπουργό που του πρότεινε ο Πρωθυπουργός. Πιο συγκεκριμένα, τον Μάρτιο του 2018, διεξήχθησαν βουλευτικές εκλογές στην Ιταλία όπου στις δύο πρώτες θέσεις ανεδείχθησαν το Κίνημα των 5 Αστέρων και η Λίγκα του Βορρά. Αμφότερα τα κόμματα διέπονταν από έντονο αντισυστημικό, λαϊκίστικο και ευρωσκεπτικιστικό έως αντιευρωπαϊκό πολιτικό λόγο¹⁰⁷. Μετά από μαραθώνιες διαβουλεύσεις, όπως αναλύθηκε στο οικείο κεφάλαιο, ο Πρόεδρος διόρισε Πρωθυπουργό τον καθηγητή Giuseppe Conte. Ο τελευταίος πρότεινε ως Υπουργό Οικονομικών τον γηραιό Ομότιμο Καθηγητή Οικονομικών Paolo Savona, ο οποίος επιχειρηματολόγισε επιστημονικά και πολιτικά με βάση την λεγόμενη «θεωρία των παιγνίων» υπέρ της εξόδου της Ιταλίας από το κοινό νόμισμα της Ε.Ε. και την δημιουργία παράλληλου νομίσματος, θέσεις που είχε διατυπώσει τρία χρόνια νωρίτερα στην Ελλάδα ο τότε Υπουργός Οικονομικών Γ. Βαρουφάκης¹⁰⁸. Ο Mattarella αρνήθηκε κατά την διάρκεια ενός δραματικού διαγγέλματος προς τον ιταλικό λαό τον διορισμό του ως άνω καθηγητή στην θέση του Υπουργού Οικονομικών, εμφανιζόμενος ως υπερασπιστής του Συντάγματος και επικαλούμενος τα άρθρα 47 και 117 του Ιταλικού Συντάγματος του 1948 για την προστασία των αποταμιεύσεων των Ιταλών πολιτών και τις δεσμεύσεις της Ιταλικής Δημοκρατίας από την ενωσιακή νομοθεσία αντίστοιχα¹⁰⁹.

Η απόφαση του Mattarella υπήρξε αμφιλεγόμενη. Μάλιστα κατηγορήθηκε από μερίδα Βουλευτών για εκ προθέσεως παραβίαση του Συντάγματος και προτάθηκε η παραπομπή του σε δίκη. Καταγράφηκαν στο παρελθόν κι άλλες περιπτώσεις όπου ο Πρόεδρος απέρριψε την πρόταση του Πρωθυπουργού. Οι πιο χαρακτηριστικές είναι εκείνες του Gronchi, ο οποίος το 1957 απέρριψε in toto τον κατάλογο των προς διορισμό Υπουργών που του πρότεινε ο εντολοδόχος Adone Zoli, του Pertini που κατά τη διάρκεια της θητείας του συμμετείχε ενεργά στη διαμόρφωση του καταλόγου των Υπουργών, θέτοντας veto έναντι ορισμένων υποψηφίων, του Cossiga που υποχρέωσε τον Giulio Andreotti να μη συμπεριλάβει στην Κυβέρνησή του πρόσωπα που δεν είχαν μια κοινή θεσμική συναντίληψη με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (δηλαδή με τον ίδιο) και του Scalfaro, ο οποίος αρνήθηκε στον Silvio Berlusconi τον διορισμό στο Υπουργείο Δικαιοσύνης του δικηγόρου του Cesare Previti¹¹⁰.

105 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, *ό.π.*, σελ 466

106 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, *ό.π.*, σελ 505

107 Χ. Τσιλιώτης, *ό.π.*, σελ. 698

108 Α. Αλιβιζάτος, *Είναι εξαγώγιμο το μοντέλο Μатарέλα*, www.Kathimerini.gr, 5.6.2018

109 Presidenza de la Republica, *Declaration of the President of the Republic Sergio Mattarella at the end of consultations with Professor Giuseppe Conte*, 27.5.2018, www.quirinale.it

110 Χ. Ανθόπουλος, *Ιταλία και Ελλάδα: 2018 - 1965. Δύο κρίσεις σε σύγκριση*, ΕφημΔΔ 2/2018, σελ. 153

Γίνεται κατανοητό ότι στην υπό μελέτη περίπτωση, πέρα από τα τυπικά στοιχεία, υπήρξαν και ουσιαστικές κρίσεις πολιτικής σκοπιμότητας. Ο λόγος που ο Mattarella αρνήθηκε τον διορισμό ήταν οι προσωπικές απόψεις που είχε διατυπώσει ο Savona στο παρελθόν. Η απόφαση αυτή υπερβαίνει τα ήδη υπάρχοντα προηγούμενα και βρίσκεται σε μια προβληματική σχέση με το ίδιο το άρθρο 92 παρ. 2 του ιταλικού Συντάγματος το οποίο προβλέπει πως ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ορίζει κατόπιν προτάσεως του Προέδρου του Υπουργικού Συμβουλίου τους Υπουργούς. Τα παραπάνω εξηγούνται από τον ιδιαίτερο ρόλο που διαδραματίζει ο Ιταλός Πρόεδρος, του οποίου η δράση, πέρα από το κωδικοποιημένο Σύνταγμα καθορίζεται και από τις λεγόμενες συνθήκες του πολιτεύματος. Η εξαιρετικά ελλειπτική συνταγματική ρύθμιση αφήνει μεγάλα περιθώρια για την ανάδυση συνταγματικών πρακτικών, κάποιες από τις οποίες έχουν αποκτήσει, με την πάροδο του χρόνου, κανονιστικό περιεχόμενο.¹¹¹ Αυτό οδήγησε την κρατούσα γνώμη να καταφάσκει για την συνταγματικότητα της επιλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας, εκτιμώντας ότι η γραμματική διατύπωση του άρθρου 92 παρ. 2 ιταλικού Συντάγματος επιτρέπει το δικαίωμα αρνησικυρίας του Προέδρου στην πρόταση του Πρωθυπουργού¹¹². Ως εκ τούτου, η νομικοπολιτική θέση του Προέδρου ενισχύεται ενόψει και του μεγάλου κατακερματισμού των πολιτικών δυνάμεων. Όμως, μπορούν οι συνθήκες του πολιτεύματος και η πρακτική να αντικαθιστούν το Σύνταγμα; Αυτό θα κριθεί από το εύλογο χρονικό διάστημα κατά το οποίο θα εφαρμόζεται η πρακτική αλλά και εν τέλει από τον λαό, ο οποίος μέσω των εκλογών θα επιλύσει τη διεγκυστίδα Πρωθυπουργού και Προέδρου.

Η πολιτική κρίση στην Ιταλία δεν διήρκησε πολύ. Οι αρχηγοί των δύο κομμάτων που είχαν την πλειοψηφία στο Κοινοβούλιο επαναξιολόγησαν την κατάσταση και συμφώνησαν με τον Πρωθυπουργό να μην επιμείνει στο θέμα του Savona. Κατόπιν τούτου, ο Πρωθυπουργός προσήλθε στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με νέα πρόταση για τη σύνθεση της Κυβέρνησης, η οποία αυτή τη φορά εγκρίθηκε στο σύνολό της. Στον κατάλογο των Υπουργών που πρότεινε ο Conte περιλαμβανόταν και ο Savona, ενώ στο Υπουργείο Οικονομικών τοποθετήθηκε πρόσωπο αποδεκτό και από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Ήδη πριν ξεκινήσει η κρίση, ο Πρωθυπουργός γνώριζε ότι η συνεργασία με τον Πρόεδρο δε θα ήταν μια τυπική διαδικασία, καθώς στην ιταλική συνταγματική πρακτική ο ρόλος του τελευταίου ήταν ενισχυμένος. Αυτό επιβεβαιώθηκε και παραπάνω. Έτσι, οριστικοποιήθηκε, κατά ορισμένους, και το ανανεωμένο νόημα του άρθρου 92 παρ. 2: κατά τον διορισμό των Υπουργών ο εντολοδόχος Πρωθυπουργός έχει την πρωτοβουλία και την προτεραιότητα, αλλά ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δικαιούται να θέσει veto σε ένα ή περισσότερα προτεινόμενα πρόσωπα, ακόμη και για λόγους πολιτικής φύσεως, τους οποίους οφείλει να εξηγήσει δημόσια¹¹³.

Εν όψει των τελευταίων εξελίξεων διατυπώνονται ζωνχές επιφυλάξεις για την φύση του ιταλικού πολιτεύματος και ειδικότερα για το αν μετατράπηκε σε ημιπροεδρικό. Η παραπάνω θεώρηση κρίνεται υπερβολική καθώς ο Πρόεδρος εκλέγεται άμεσα ενώ δεν φαίνεται να του ανατέθηκαν άλλες εξουσίες που θα τον έκαναν συνδιαμορφωτή της πολιτικής. Δεν έχει αρμοδιότητα παύσης της κυβέρνησης, του Πρωθυπουργού ή ακόμα και των Υπουργών ούτε ασκεί ή συμμετέχει στην κυβερνητική εξουσία, ενώ κάθε πράξη του πρέπει να έχει την προσυπογραφή του αρμοδίου Υπουργού ή του Πρωθυπουργού¹¹⁴, και από την άλλη ο

111 Π. Δουδωνής, *Η κανονιστικότητα της συνταγματικής πρακτικής και η ιταλική πολιτική και συνταγματική κρίση*, ΕφημΔΔ 2/2018, σελ. 157

112 Χ. Τσιλιώτης, ό.π., σελ. 701

113 Σκ. 110

114 Χ. Τσιλιώτης, ό.π., σελ. 702

Πρωθυπουργός έχει τον κεντρικό ρόλο στην άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής. Άλλωστε ο Mattarella δεν άσκησε βέτο στον διορισμό του Πρωθυπουργού, παρόλο που ήταν φανερό ότι επιθυμούσε κάποιον άλλον. Και βέβαια εντός συνταγματικών αρμοδιοτήτων κινήθηκε όταν διόριζε, ενόψει πολιτικής κρίσης τον Μάριο Draghi ως Πρωθυπουργό. Εν τέλει σημαντικό ρόλο στην άσκηση των προεδρικών εξουσιών διαδραματίζει η προσωπικότητα του Προέδρου, όπως φάνηκε με τους δύο τελευταίους Ιταλούς Προέδρους, τον Napolitano και τον Mattarella.

Η παραπάνω κρίση θύμισε έντονα την θυελλώδη κρίση των «Ιουλιανών», μια συνταγματική αναταραχή που συγκλόνησε την ελληνική πολιτική σκηνή και εν πολλοίς είχε ως αποτέλεσμα την ακυβερνησία και εν τέλει την επιβολή δικτατορίας. Ο τότε Βασιλιάς Κωνσταντίνος αρνήθηκε να διορίσει ως Υπουργό Άμυνας τον τότε Πρωθυπουργό Γεώργιο Παπανδρέου, με αποτέλεσμα την παραίτηση του τελευταίου και την αδυναμία σχηματισμού βιώσιμης Κυβερνήσεως. Το άρθρο 31 του ελληνικού Συντάγματος του 1952 διελάμβανε ότι «ο Βασιλεύς διορίζει και παύει τους Υπουργούς αυτού». Το Σύνταγμα θεωρούσε ως προεδρική εξουσία τον διορισμό και την παύση των Υπουργών. Όμως αυτό το άρθρο βρισκόταν μέσα σε ένα Σύνταγμα που κατοχύρωνε τον πυρήνα του κοινοβουλευτικού συστήματος, δηλαδή την εξάρτηση της Κυβέρνησης από την εμπιστοσύνη της Βουλής (άρθρο 78) και αναγνώριζε σε άλλη διάταξη το αξίωμα του Πρωθυπουργού (άρθρο 76). Σύμφωνα με τον Μάνεση, ο Βασιλιάς είχε δικαίωμα να συζητήσει με τον Πρωθυπουργό τον κατάλογο των Υπουργών και να εκφέρει τις τυχόν αντιρρήσεις του, αλλά αν ο ορισθείς ή ο εν ενεργεία Πρωθυπουργός επέμενε στην πρότασή του, όφειλε να υποχωρήσει και να εγκρίνει τον κατάλογο. Το συμπέρασμά του αυτό το θεμελιώνει όχι μόνο στην κοινοβουλευτική αρχή κατά το άρθρο 78 Συντ. αλλά κυρίως στη δημοκρατική αρχή κατά το άρθρο 21 του Συντάγματος.¹¹⁵

4. Διάλυση της Βουλής

Ένα χαρακτηριστικό του κοινοβουλευτικού συστήματος είναι η διάλυση του Κοινοβουλίου, η οποία έχει ως αποτέλεσμα την πρόωγη λήξη της κοινοβουλευτικής θητείας και τη διεξαγωγή εκλογών για την ανάδειξη νέας σύνθεσης. Παραδοσιακά η διάλυση της Βουλής θεωρούταν θεσμός αντιδημοκρατικός, καθώς αποτελούσε προνόμιο του Μονάρχη, ο οποίος το χρησιμοποιούσε κάθε φορά που διαφωνούσε με το Κοινοβούλιο. Κατά την εξέλιξη του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος η διάλυση της Βουλής μεταμορφώθηκε από αντιδημοκρατικό όπλο του Αρχηγού του Κράτους έναντι της Βουλής σε δημοκρατικό και κοινοβουλευτικό θεσμό¹¹⁶. Στα περισσότερα κοινοβουλευτικά συστήματα αποτελεί ρυθμιστική αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας. Θεωρείται μια αναγκαία γέφυρα επικοινωνίας της κοινοβουλευτικής με τη δημοκρατική αρχή¹¹⁷ και λειτουργεί ως εξισορροπητικό στοιχείο μεταξύ κυβέρνησης και αντιπολίτευσης. Με τελικό κριτή και διαιτητή το εκλογικό σώμα, η διάλυση της Βουλής εκτονώνει την πολιτική ένταση και επιλύει με την εκλογή νέας Βουλής και κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, τις πολιτικές διαφορές που ανέκυψαν μεταξύ πλειοψηφίας και μειοψηφίας¹¹⁸.

115 Χ. Ανθόπουλος, ό.π., σελ. 150

116 Φ. Σπυρόπουλος, ό.π., σελ. 287

117 Α. Μανιτάκης, ό.π., σελ. 194

118 Αλ. Σβώλος, Συνταγματικόν Δίκαιον, Ιδιωτική, 1934, σελ 211

α. Ελλάδα: η ανενεργή «προεδρική διάλυση» και η συνήθης «κυβερνητική» διάλυση

Στην ελληνική συνταγματική τάξη προβλέπονται δύο είδη διάλυσης, ανάλογα με το ποιος διαθέτει την αρμοδιότητα. Στο σημείο αυτό πρέπει να τονιστεί ότι η διάλυση γίνεται πάντα με προεδρικό διάταγμα, δηλαδή αποφασίζεται όχι αυτοβούλως από τη Βουλή αλλ' εξωτικώς¹¹⁹ αφού δεν προβλέπεται «αυτοδιάλυση της Βουλής». Το πρώτο είδος είναι η διάλυση με πρωτοβουλία του Προέδρου. Στο Σύνταγμα του 75 προβλεπόταν η δυνατότητα διάλυσης «λόγω προφανούς δυσαρμονίας προς το λαϊκόν αίσθημα». Η ρύθμιση αυτή επέδιδε στον Πρόεδρο μια ευρεία διακριτική ευχέρεια και ενδυνάμωνε τη θέση του στο πολιτικό σύστημα. Μοναδική προϋπόθεση ήταν η σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου της Δημοκρατίας¹²⁰. Το παραπάνω προνόμιο καταργήθηκε με την συνταγματική αναθεώρηση του 1986. Παρόλα αυτά διατηρήθηκε μια μορφή προεδρικής διάλυσης για λόγους έλλειψης κυβερνητικής σταθερότητας. Το καινοτομικό στοιχείο της αναθεώρησης του 1986 είναι όμως η αυστηρότερη νομική οριοθέτηση της έννοιας της μη εξασφάλισης κυβερνητικής σταθερότητας¹²¹. Το άρθρο 41 επιβάλλει ένα αντικειμενικό στοιχείο για την διαπίστωση του λόγου διάλυσης της Βουλής: την καταψήφιση ή παραίτηση δύο τουλάχιστον Κυβερνήσεων κατά τη διάρκεια της ίδιας βουλευτικής περιόδου. Χρησιμοποιείται ο όρος κυβερνητική σταθερότητα με τη στενή «αριθμητική» του έννοια και σύμφωνα με τους κανόνες της κοινοβουλευτικής αρχής. Η «προεδρική» διάλυση είναι δυνατή επί των ημερών της τρίτης (ή τέταρτης κ.ο.κ.) Κυβέρνησης που σχηματίζεται μέσα σε μία κοινοβουλευτική περίοδο, κατά τα άρθρα 37 και 38. Αν πληρωθεί το αντικειμενικό κριτήριο, τότε ο Πρόεδρος διαθέτει τη διακριτική ευχέρεια να διαλύσει τη Βουλή. Είναι απαραίτητο να λεχθεί ότι η προεδρική διάλυση ουδεμία σχέση έχει με την παύση της Κυβέρνησης, στοιχείο φιλομοναρχικό που δεν συνάδει με το κοινοβουλευτικό σύστημα. Εφόσον υπάρχει κατά τη στιγμή της διάλυσης Κυβέρνηση που έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής, οι εκλογές ενεργούνται από αυτήν. Αυτό διευκρινίζεται ρητά και από το εδάφιο β' του άρθρου 41 παρ. 1. Επίσης, η παραίτηση ή ο θάνατος του Πρωθυπουργού δεν αποτελεί αλλαγή κυβέρνησης άρα δεν περιλαμβάνεται στις διαφορετικές κυβερνήσεις. Η διαδικασία αυτή έχει καταστραφεί έτσι ώστε η εφαρμογή του στην πράξη να είναι δυσχερής. Πράγματι, ποτέ δεν ασκήθηκε κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης.

Το δεύτερο είδος είναι η «κοινοβουλευτική» διάλυση. Οι συνταγματικοί μηχανισμοί που μπορούν να οδηγήσουν σε διάλυση της Βουλής με πρωτοβουλία της Κυβέρνησης βρίσκονται στις αναθεωρημένες διατυπώσεις των άρθρων 38 παρ. 1 και 41 παρ. 2. Η πρώτη περίπτωση αφορά την παραίτηση της κυβέρνησης, η οποία διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία στο κοινοβούλιο. Εδώ συντελείται έμμεση διάλυση. Το κοινοβούλιο δεν μπορεί να δώσει εμπιστοσύνη σε νέα κυβέρνηση οπότε η διαδικασία ξεκινά από τη σύσκεψη των πολιτικών

119 Φ. Σπυρόπουλος, ό.π., σελ. 287

120 Σύμφωνα με το άρθρο 39 του Συντάγματος του 1975, το Συμβούλιο της Δημοκρατίας αποτελούσε συμβουλευτικό όργανο του Προέδρου, ο οποίος ζητούσε την γνώμη του κάθε φορά που επρόκειτο να ασκήσει τις ειδικές εξουσίες του. Αποτελούνταν από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, τους πρώην Προέδρους της Δημοκρατίας, τον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής, τον αρχηγό της αξιωματικής αντιπολίτευσης καθώς και τους πρώην Πρωθυπουργούς.

121 Ε. Βενιζέλος, ό.π., σελ. 625

αρχηγών υπό τον Πρόεδρο με σκοπό το σχηματισμό εκλογικής κυβέρνησης και τη διάλυση της Βουλής.

Η δεύτερη περίπτωση αφορά τη διάλυση της Βουλής αιτιωδώς. Η κυβέρνηση δεν παραιτείται αλλά διαλύει τη Βουλή επικαλούμενη την αντιμετώπιση εθνικού θέματος εξαιρετικής σημασίας σύμφωνα με το άρθρο 41 παρ. 2. Έτσι αποκτά το πολιτικό και ψυχολογικό πλεονέκτημα να διενεργήσει η ίδια της εκλογές και όχι υπηρεσιακή κυβέρνηση. Είναι χαρακτηριστικό ότι από τις δεκαοκτώ συνολικά εκλογικές αναμετρήσεις, από τη θέσπιση του ισχύοντος Συντάγματος ως σήμερα, οι δέκα (1977, 1985, 1993, 1996, 2000, 2004, 2007, 2009, 2012, 2019) προέκυψαν κατ' εφαρμογή της παραπάνω διάταξης.¹²² Η πρώτη προϋπόθεση είναι η επίκληση θέματος εξαιρετικής εθνικής σημασίας. Ως τέτοια θέματα θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν κατά πρώτο λόγο οι κύριες επιλογές της εξωτερικής πολιτικής της χώρας π.χ. η συμμετοχή ή μη σ' ένα πιο προχωρημένο στάδιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης ή οι σχέσεις με την Τουρκία, χωρίς να αποκλείονται και εσωτερικά θέματα π.χ. οικονομική κρίση, μέτρα λιτότητας, εφόσον ενδιαφέρουν έντονα και άμεσα τον ελληνικό λαό¹²³. Η συζήτηση για το τι συνιστά εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας και τι όχι καταλήγει να έχει θεωρητικό μόνο ενδιαφέρον, αφού ούτε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ούτε κανένα άλλο κρατικό όργανο νομιμοποιούνται να ελέγξουν τις προϋποθέσεις της συνδρομής τέτοιου θέματος. Ούτε το Συμβούλιο της Επικρατείας μπορεί να ελέγξει την εφαρμογή των όρων του άρθρου 41 παρ. 2 καθώς ο Πρόεδρος δεν δρα ως διοικητικό όργανο αλλά ως ρυθμιστής του πολιτεύματος. Κατά το άρθρο 45 παρ. 5 του π.δ. 18/1989 τα σχετικά προεδρικά διατάγματα αποτελούν κυβερνητικές πράξεις και άρα εκφεύγουν του ακυρωτικού ελέγχου. Δικαστικός έλεγχος θα μπορούσε να γίνει από τυχόν Συνταγματικό Δικαστήριο, όπως θα αναλυθεί έπειτα στην περίπτωση της Γερμανίας, όμως στην Ελλάδα δεν λειτουργεί παρόμοιο δικαστήριο. Εν τέλει η Κυβέρνηση έχει ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς το θέμα εξαιρετικής εθνικής σημασίας και αυτή ελέγχεται πολιτικά στις εκλογές που θα ακολουθήσουν. Χαρακτηριστικό παράδειγμα η διάλυση της Βουλής το 2019. Το κυβερνών κόμμα γνώρισε βαριά πολιτική ήττα στις ευρωεκλογές και ο Πρωθυπουργός ζήτησε τη διάλυση της Βουλής επικαλούμενος την ομαλότητα της εθνικής οικονομίας.

Ο πρόεδρος όμως μπορεί να ελέγξει την δεύτερη προϋπόθεση για την εφαρμογή του 41 παρ. 2. Πιο συγκεκριμένα η κυβέρνηση θα πρέπει να έχει λάβει την εμπιστοσύνη της Βουλής. Η σκοπιμότητα γι' αυτόν τον έλεγχο έγκειται στο γεγονός ότι δεν μπορεί μια Κυβέρνηση που δεν έχει νομιμοποίηση, αφού δεν έχει λάβει ψήφο εμπιστοσύνης, να διαλύει τη Βουλή και να εμποδίζει τη δημιουργία άλλης Κυβέρνησης. Είναι προφανές ότι η παροχή ψήφου εμπιστοσύνης ελέγχεται κατά το άρθρο 84 παρ. 6. Αρκεί επομένως και η απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων, εφόσον δεν είναι μικρότερη από τα 2/5 του συνολικού αριθμού των βουλευτών¹²⁴ (120/300). Λογικά και ίσως πολιτικά δεν αποκλείεται η πρόταση διάλυσης κατά το άρθρο 41 παρ. 2 να προέλθει από Κυβέρνηση συνασπισμού ή μειοψηφίας που έχει τύχει ψήφου εμπιστοσύνης, δεν συγκεντρώνει όμως την εμπιστοσύνη όλων των κομμάτων που την στηρίζουν ως προς την ανάγκη διάλυσης για εθνικό θέμα. Κατά μία άποψη μάλιστα ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας θα έπρεπε να ελέγξει και κατά πόσο η κυβέρνηση διατηρεί ή έχει απωλέσει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία (π.χ. με ανεξαρτητοποιήσεις βουλευτών του κυβερνώντος κόμματος). Στη συνταγματική πρακτική πάντως, τον Σεπτέμβριο του 1993 ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας

122 Κ. Χρυσόγονος, ό.π., σελ. 503

123 Σκ. 121

124 Ε. Βενιζέλος, ό.π., σελ. 628

δέχθηκε την κυβερνητική πρόταση για διάλυση της Βουλής, κατ' εφαρμογή του άρθρου 41 παρ.2, παρά το γεγονός ότι η τότε Κυβέρνηση είχε χάσει την ίδια ημέρα την απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία (λόγω ανεξαρτητοποίησης βουλευτή)¹²⁵.

Τέλος, στην ισχύουσα διατύπωσή του, το άρθρο 41 παρ. 2 συνοδεύεται από μία θεματικού περιεχομένου ρήτρα: Αποκλείεται η διάλυση δύο φορές για το αυτό θέμα. Στην πράξη βέβαια οι κυβερνητικές προτάσεις για διάλυση της Βουλής διατυπώνουν το εθνικό θέμα, το οποίο (υποτίθεται ότι) πρέπει να αντιμετωπισθεί, με τέτοια γενικότητα και αοριστία ώστε να είναι πρακτικά δυσχερής η αναγωγή του σε συγκεκριμένη ιστορική αιτία και να καθίσταται ο περιορισμός αυτός μάλλον άνευ αντικειμένου¹²⁶.

β. Ιταλία: η διάλυση της Βουλής ως διακριτική ευχέρεια του Προέδρου ενόψει πολιτικών αδιεξόδων

Θεσμό διάλυσης της Βουλής προβλέπει και το ιταλικό Σύνταγμα. Η εξουσία αυτή επιφυλάσσεται στον Πρόεδρο, ο οποίος έχει τη δυνατότητα να διαλύει τη Βουλή και τη Γερουσία, τα δύο νομοθετικά σώματα και να προκαλεί πρόωρες εκλογές. Μάλιστα, η εν λόγω εξουσία δεν περιγράφεται στο άρθρο 87, στο οποίο απαριθμούνται οι προεδρικές εξουσίες αλλά αντιθέτως, λόγω της σπουδαιότητας και τη ιδιαιτερότητα της καταστρώνεται *ad hoc* στο άρθρο 88¹²⁷. Η διάλυση, όπως και οι άλλες πράξεις γίνονται με προεδρικό διάταγμα, το οποίο προσυπογράφεται, σύμφωνα με τον γενικό κανόνα του άρθρου 89 από τον απερχόμενο Πρωθυπουργό, ο οποίος δύναται να ελέγξει την νομιμότητα του διατάγματος. Επομένως, η σχετική αρμοδιότητα δεν μπορεί να ασκηθεί κατ' απόλυτη ευχέρεια του Προέδρου ενώ δημιουργούνται έριδες για το αν η διάλυση είναι προεδρική ή κοινοβουλευτική. Για να ασκηθεί η παραπάνω αρμοδιότητα πρέπει να πληρούνται δύο προϋποθέσεις, μια θετική και μια αρνητική.

Εν πρώτοις, ο Πρόεδρος θα πρέπει να διαβουλευθεί με τους Προέδρους των δύο Βουλών ζητώντας την γνώμη τους για τη διάλυση. Πρόκειται για μια υποχρεωτική αλλά μη δεσμευτική γνωμοδότηση, σε τέτοιο βαθμό που το 1979 το Πρόεδρος Pertini διέλυσε τις Βουλές παρά την αντίθετη γνώμη του Προέδρου της Γερουσίας. Η παραπάνω διαδικασία επιτρέπει στον Πρόεδρο να «αφουγκράζεται» τον παλμό των συνελεύσεων και να διαγιγνώσκει αν καθίσταται δυνατή η δημιουργία Κυβέρνησης. Εν προκειμένω, η διάταξη απαιτεί την γνώμη μόνο των Προέδρων και όχι της Κυβέρνησης ενισχύοντας έτσι τον προεδρικό χαρακτήρα της εξουσίας. Εν ολίγοις, σε αυτές τις δύο γνωμοδοτήσεις κυρίαρχο στοιχείο είναι το γνωστικό και ενημερωτικό, με αποτέλεσμα ο Πρόεδρος να μπορεί να κινηθεί σε άλλη κατεύθυνση.

Σε μια αρχική μορφή, η δεύτερη παράγραφος του άρθρου καθιέρωνε τον κανόνα της απαγόρευσης της διάλυσης κατά το τελευταίο εξάμηνο της προεδρικής θητείας, χωρίς καμία εξαίρεση. Το διάστημα αυτό ονομάζεται «λευκή περίοδος». Η εξήγηση της ρύθμισης έγκειται στην αποδυνάμωση της αντιπροσωπευτικότητας στο τέλος της θητείας, κατά την οποία ο Πρόεδρος δεν μπορεί να λαμβάνει τόσο ευαίσθητες αποφάσεις όπως η διάλυση της Βουλής¹²⁸. Άλλωστε είναι σημαντικό να αποτραπεί ο πειρασμός του Προέδρου να διαλύει τις Βουλές επιδιώκοντας τυχόν ευνοϊκό αποτέλεσμα στις επόμενες εκλογές, ώστε να επιτευχθεί μια δεύτερη

125 Θ. Ξηρός, *Συνταγματικό Χρονολόγιο*, ΤοΣ, 1993, σελ 813.

126 Κ. Χρυσόγονος, *ό.π.*, σελ. 505

127 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, *ό.π.*, σελ 505

128 C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, 1976, s. 663

θητεία του. Η διάταξη αυτή βρίσκεται σε αρμονία με το άρθρο 85 παρ. 3, το οποίο για τους ίδιους ακριβώς λόγους δεν επιτρέπει στη Βουλή την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας κατά τους τρεις τελευταίους μήνες της κοινοβουλευτικής περιόδου. Όπως καταστράφηκε, η απαγόρευση της διάλυσης δημιουργούσε, ωστόσο, πρόβλημα συντονισμού κάθε φορά που οι τελευταίοι έξι μήνες της προεδρικής θητείας συνέπιπταν ή αλληλεπικαλύπτονταν με το τέλος της νομοθετικής περιόδου. Το πρόβλημα αντιμετωπίστηκε με την συνταγματική αναθεώρηση το 1991, η οποία προέβλεψε εξαίρεση της εξαίρεσης. Έτσι, είναι δυνατή η διάλυση της Βουλής από τον Πρόεδρο κατά το τελευταίο εξάμηνο της θητείας του μόνο αν συμπίπτει εν όλω ή εν μέρει με τη λήξη της κοινοβουλευτικής περιόδου. Η νέα διάταξη χρησιμοποιήθηκε αμέσως για τη διάλυση του 1992, η οποία παρουσίασε την προαναφερθείσα επικάλυψη. Περαιτέρω περιπτώσεις σύμπτωσης που, χάρη στη συνταγματική αναθεώρηση, οδήγησαν στην πρόωρη διάλυση συνέβησαν το 2006 και το 2013.

Ήδη εκτέθηκε συνοπτικά το δίλημμα αν η διάλυση της Βουλής αποτελεί αρμοδιότητα προεδρική ή κοινοβουλευτική. Η ιδέα ότι η διάλυση αποτελεί κυβερνητική αρμοδιότητα έχει υποστηριχθεί από πολλούς, ειδικά σε περιόδους διπολισμού της πλειοψηφίας. Δίνεται μεγαλύτερη βαρύτητα στην προσυπογραφή του διατάγματος από τον Πρωθυπουργό¹²⁹. Πάντως η ερμηνεία αυτή μόνο έμμεσα μπορεί να σταθεί. Μετά την αλλαγή του εκλογικού νόμου το 1992 δημιουργούνται συνασπισμοί κομμάτων ήδη πριν τις εκλογές, με τέτοιο τρόπο ώστε αν ένας συνασπισμός χάσει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, να μην μπορεί η Βουλή να δώσει εμπιστοσύνη σε άλλη Κυβέρνηση οπότε η διάλυση είναι μονόδρομος. Βέβαια το παραπάνω δεν βρήκε εφαρμογή στην τελευταία βουλευτική περίοδο καθώς το ίδιο κοινοβούλιο έδωσε ψήφο εμπιστοσύνης σε τρεις Κυβερνήσεις. Πιο δόκιμος είναι ο χαρακτηρισμός της αρμοδιότητας ως προεδρικής. Και η γραμματική ερμηνεία του Συντάγματος κατατείνει υπέρ της προεδρικής αρμοδιότητας καθώς καθιερώνει μια τυπική και ουσιαστική εξουσία¹³⁰. Η ίδια η διάταξη τοποθετείται χωρικά μεταξύ των προεδρικών εξουσιών ενώ οι προϋποθέσεις άσκησης της είναι συγκεκριμένες¹³¹, όπως αναλύθηκαν ανωτέρω. Εν τέλει, η πράξη διάλυσης θεωρείται ότι έχει δυαδικό χαρακτήρα, αφού είναι απαραίτητη η συμμετοχή και των δύο θεσμικών οργάνων. Αναπόφευκτα ο Πρόεδρος έχει την πρωτοβουλία, όμως και ο Πρωθυπουργός συμπράττει μέσω της προσυπογραφής.

Η συνταγματική πρακτική αναγνωρίζει δύο τύπους διάλυσης: τη λειτουργική και την τεχνική. Η λειτουργική διάλυση εκκινεί από το γεγονός ότι έχει διαταραχθεί η σχέση Κοινοβουλίου-Κυβέρνησης εξαιτίας διαφόρων κάθε φορά γεγονότων. Η σχέση αυτή θα αποκατασταθεί από την προσφυγή στις κάλπες και τη λαϊκή ψήφο. Η πιο επαναλαμβανόμενη περίπτωση λειτουργικής διάλυσης συντελείται όταν οι Βουλές αποτυγχάνουν να δημιουργήσουν μια Κυβέρνηση που να υποστηρίζεται από επαρκή πλειοψηφία¹³². Στην παραπάνω περίπτωση εμπίπτουν γενικά οι τρεις πρώτες διαλύσεις της δημοκρατικής περιόδου (1953, 1958, 1963), υποκινούμενες από την πιθανή αντίθεση που θα μπορούσε να είχε δημιουργηθεί μεταξύ της Βουλής και της Γερουσίας λόγω της διαφορετικής διάρκειας των δύο συνελεύσεων. Επίσης το 1983 ο Πρόεδρος Pertini αντιτιθέμενος στην πρόωρη διάλυση των Βουλών ανέθεσε μια διερευνητική εντολή στον Πρόεδρο της Γερουσίας Morlino με στόχο να καταδείξει ότι η

129 S. Galeotti, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Ufficio editoriale dell'Università cattolica, 1949, s. 12-35

130 P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, s. 332-3

131 V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958, s. 175

132 C. Carlassare, *Il Presidente della Repubblica*, Zanichelli-Soc.Ed. del Foro Italiano, 1983, s. 13

διάλυση δεν ήταν δική του επιλογή αλλά αποτέλεσμα της αδυναμίας του κοινοβουλίου να δώσει Κυβέρνηση πλειοψηφίας. Το ίδιο ακριβώς συνέβη και το 2008.

Άλλη μια χαρακτηριστική περίπτωση λειτουργικής διάλυσης συνέβη το 1994 από τον Πρόεδρο Scalfaro. Η υπόθεση εκκινεί από τα δημοψηφίσματα του 1993, τα οποία μεταξύ άλλων καταργούσαν τον ισχύοντα εκλογικό νόμο. Τότε η Κυβέρνηση Amato παραιτήθηκε καθώς εναντιώθηκε στα αποτελέσματα των δημοψηφισμάτων. Ακολούθησε ο διορισμός τεχνοκράτη Πρωθυπουργού, του Carlo Azeglio Ciampi, με κύριο καθήκον να εκπληρώσει τη λαϊκή βούληση μέσω της έγκρισης ενός νέου εκλογικού νόμου. Μετά την έγκριση, ο Πρωθυπουργός Ciampi πίστευε ότι είχε εκπληρώσει τα καθήκοντά του και παραιτήθηκε. Ο Πρόεδρος συνεπακόλουθα διέλυσε το κοινοβούλιο χωρίς να διαβουλευτεί παρά μόνο στέλνοντας μια επιστολή στους θεσμικούς παράγοντες, στην οποία εξέθετε τους λόγους διάλυσης: την ανάγκη ανανέωσης της κοινοβουλευτικής τάξης, τα αποτελέσματα των τοπικών εκλογών, από τις οποίες προέκυψε πλειοψηφία στη χώρα εκτός της κοινοβουλευτικής και τη δικαστική έρευνα για την εμπλοκή υπηρεσιών σε σκάνδαλο διαφθοράς με την μαφία. Ουσιαστικά ο Πρόεδρος ερμήνευσε την ανάγκη των πολιτών για εκλογές ενάντια στην κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Προσφάτως, ο Πρόεδρος Mattarella διέλυσε τις Βουλές μετά την παραίτηση της τεχνοκρατικής Κυβέρνησης Draghi καθώς στάθηκε αδύνατη η δημιουργία νέας Κυβέρνησης και η εξασφάλιση κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας.

Τέλος, εν αντιθέσει με την λειτουργική, υπάρχει η τεχνική διάλυση. Η διάλυση αυτή εξυπηρετεί τον ορισμό της ημερομηνίας των εκλογών, ενόψει της φυσικής λήξης της κοινοβουλευτικής περιόδου. Η διάλυση αυτή γίνεται για εντελώς πρακτικούς λόγους που αφορούν τον καλύτερο δυνατό χρόνο για τη διενέργεια εκλογών.

γ. Γερμανία: φοβική προσέγγιση και οι αυστηρές προϋποθέσεις

Ο Θεμελιώδης Νόμος της Βόννης θέτει αυστηρές προϋποθέσεις για την διάλυση της Βουλής. Η δυσπιστία των συντακτών του Θεμελιώδους Νόμου της μεταπολεμικής Δυτικής Γερμανίας απέναντι στον ανώτατο άρχοντα είχε τις ρίζες της στις δυσάρεστες αναμνήσεις της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης, το Σύνταγμα της οποίας αναγνώριζε διευρυμένες εξουσίες στον Πρόεδρο του Γερμανικού Ράιχ, μια εκ των οποίων ήταν και η ευχέρεια που διέθετε ο τελευταίος να διαλύει την Βουλή. Και μολονότι το άρθρο 25 του Συντάγματος της Βαϊμάρης όριζε ότι ο Πρόεδρος του Ράιχ μπορούσε να διαλύσει την Βουλή προκηρύσσοντας εκλογές εντός 60 ημερών, αλλά μόνο μια φορά για τον ίδιο λόγο, στην πράξη ο εν λόγω περιορισμός δεν τηρήθηκε ποτέ, καθώς η Βουλή διαλύθηκε με προεδρική πρωτοβουλία επτά φορές από το 1924 έως το 1933¹³³. Έτσι, ακόμα και σήμερα η διάλυση και η πρόωρη προσφυγή στις κάλπες αποτελεί εξαίρεση, ένα ύστατο καταφύγιο, όταν δεν υπάρχει εναλλακτική για τον σχηματισμό Κυβέρνησης.

Οι δύο περιπτώσεις που προβλέπει το Σύνταγμα διάλυση της Βουλής τυποποιούνται στα άρθρα¹³⁴ 63 παρ. 4 και 68 παρ. 1. Μάλιστα δεν προβλέπεται καν περίπτωση αυτοδιάλυσης ενώ αν υπάρξει παραίτηση ή θάνατος του Καγκελαρίου, η Βουλή είναι αναγκασμένη να εκλέξει τον διάδοχό του. Το άρθρο 63 περιγράφει τη διαδικασία για την ανάδειξη του Καγκελαρίου από το Κοινοβούλιο, όπως αναλύθηκε στην οικεία παράγραφο. Αν δεν έχει αναδειχθεί Πρωθυπουργός

133 Γ. Ζώης, Εκλογές, ό.π., σελ. 679

134 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, ό.π, σελ 466

έπειτα από την τρίτη ψηφοφορία, ο Πρόεδρος αποκτά την δυνατότητα είτε να διορίσει Καγκελάριο τον υποψήφιο που εξασφάλισε την σχετική πλειοψηφία είτε να διαλύσει τη Βουλή. Θεσμοθετείται, λοιπόν, μια προεδρική διάλυση του κοινοβουλίου και παράλληλα ο Πρόεδρος αποκτά διακριτική ευχέρεια. Χαρακτηριστική είναι η γερμανική κουλτούρα διακυβέρνησης μέσω μεγάλων συνασπισμών. Ως εκ τούτου, πότε μέχρι τώρα δεν έχει βρεθεί ο Ομοσπονδιακός Πρόεδρος ενώπιον του διλήμματος της διάλυσης της Βουλής λόγω μη διορισμού Πρωθυπουργού, κατά το 63 παρ. 4. Πάντα μέχρι σήμερα εκλέγεται Καγκελάριος με απόλυτη πλειοψηφία ο προτεινόμενος από τον Πρόεδρο.

Παρόλο η διάλυση που διάλυση της Βουλής θεωρείται ως απευκταίο σενάριο, οι «πατέρες του Συντάγματος» αναγνώρισαν ότι είναι προβληματικό να υπάρχει μια Κυβέρνηση, η οποία δεν θα διατηρεί την εμπιστοσύνη της Βουλής. Αντίθετη περίπτωση αποτελεί διάρρηξη της κοινοβουλευτικής σχέσης. Έτσι, στο άρθρο 68 προβλέπεται μια έτερη περίπτωση διάλυσης. Τίθενται δύο προϋποθέσεις για την ενεργοποίηση της διαδικασίας, μια θετική και μια αρνητική: αρχικά, πρέπει ο εν ενεργεία Καγκελάριος να αποτύχει να διατηρήσει την εμπιστοσύνη της απόλυτη πλειοψηφίας των Βουλευτών. Πρόκειται για τον γνωστή σχέση εμπιστοσύνης που υπάρχει και στα υπόλοιπα κοινοβουλευτικά συντάγματα και εν πολλοίς αποτελεί τον δεσμό της Κυβέρνησης με την Βουλή. Ο Ομοσπονδιακός Καγκελάριος μπορεί να συνδυάσει το ζήτημα της εμπιστοσύνης σύμφωνα με το άρθρο 81 παρ. 1 του Βασικού Νόμου με ένα σχέδιο νόμου ή, όπως έκανε ο Gerhard Schröder το 2001, με μια άλλη ουσιαστική πρόταση (ψηφοφορία για την ανάπτυξη του πολέμου του στρατού στο Αφγανιστάν) ή ένα απλό κοινοβουλευτικό ψήφισμα. Η ψηφοφορία στην Ομοσπονδιακή Βουλή μπορεί να πραγματοποιηθεί το αργότερο 48 ώρες μετά το αίτημα του Ομοσπονδιακού Καγκελαρίου, ώστε να μην αιφνιδιάζεται το σώμα και ο κάθε βουλευτής να έχει χρόνο να διαμορφώσει την απόφασή του. Αν ο Καγκελάριος αποτύχει να εξασφαλίσει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, τότε δύναται να προτείνει στον Πρόεδρο τη διάλυση της Βουλής. Η πρόταση του Καγκελαρίου προς τον Ομοσπονδιακό Πρόεδρο αποτελεί ανεξάρτητο διαδικαστικό βήμα στο πλαίσιο της ελευθερίας του τελευταίου. Συγκεκριμένα, το ζήτημα της εμπιστοσύνης και η αποτυχία της πλειοψηφίας του Καγκελαρίου δεν τον υποχρεώνουν να υποβάλει πρόταση διάλυσης. Ο Καγκελάριος έχει ευχέρεια να διατυπώσει την παραπάνω πρόταση όχι, όμως υποχρέωση. Μάλιστα στην περίπτωση που δεν ενεργήσει, ο Πρόεδρος δεν μπορεί να επέμβει.

Αρνητική προϋπόθεση, η οποία οδηγεί σε κατάργηση του δικαιώματος είναι η μη εκλογή Καγκελαρίου από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία¹³⁵. Αυτό μπορεί να γίνει μέσω της εποικοδομητικής ψήφου δυσπιστίας, ιδιότυπου θεσμού του γερμανικού Συντάγματος που εξετάστηκε ανωτέρω. Η Βουλή μπορεί να καταψηφίσει έναν Καγκελάριο μόνο αν εκλέξει παράλληλα τον διάδοχό του. Η πρόταση του Καγκελαρίου προς τον Πρόεδρο για διάλυση της Βουλής δεν είναι δεσμευτική για τον τελευταίο. Μπορεί είτε να την αρνηθεί είτε να σιωπήσει μέχρι την παρέλευση 14 ημερών. Έτσι, το Σύνταγμα προβλέπει μια ισχυρή προεδρική εξουσία καθώς ιδρύει διακριτική ευχέρεια για τη διάλυση ή μη της Βουλής. Παρόλο που η διαδικασία ξεκινά με πρωτοβουλία του Καγκελαρίου, τελικός κριτής είναι ο Πρόεδρος. Ο παραπάνω θεσμός φαίνεται ότι πέτυχε την αποστολή του καθώς μόνο τρεις φορές έχει διαλυθεί η Βουλή.

Το 1972, ο τότε Ομοσπονδιακός Καγκελάριος Willy Brandt αμφέβαλε για το αν διέθετε ακόμα την εμπιστοσύνη της πλειοψηφίας στην Ομοσπονδιακή Βουλή. Μετά την αποτυχία της λεγόμενης «εποικοδομητικής πρότασης δυσπιστίας» και την καταψήφιση του προϋπολογισμού,

135 Z. Potthast, *Die Auflösung des Bundestages nach Art. 68 des GG*, diss. Köln, 1986, s. 30

ο Brandt επέλεξε να ζητήσει ψήφο εμπιστοσύνης με πρόθεση να διαλύσει την Ομοσπονδιακή Βουλή και να ζητήσει από τον Πρόεδρο την διεξαγωγή πρόωρων εκλογών. Όμως στη συζήτηση για την πρόταση μομφής δεν εμφανίστηκε κανένας από τους Υπουργούς προς υποστήριξη της Κυβέρνησης. Θεωρήθηκε ως ψεύτικο ζήτημα εμπιστοσύνης, μια σκόπιμη ήττα με σκοπό τις πρόωρες εκλογές. Ο τότε Ομοσπονδιακός Πρόεδρος Gustav Heinemann διέλυσε την Βουλή.

Η πιο θυελλώδης, όμως περίπτωση διάλυσης, η οποία οδήγησε και σε συνταγματική κρίση που επιλύθηκε από τους δικαστές της Καρλσρούης συνέβη το 1982. Ο ηγέτης της –μέχρι τότε αντιπολιτευόμενης- CDU Helmut Kohl εξελέγη Ομοσπονδιακός Καγκελάριος, αφότου ο έως τότε Σοσιαλδημοκράτης Καγκελάριος Helmut Schmidt έχασε την ψηφοφορία κατόπιν «εποικοδομητικής πρότασης δυσπιστίας». Κατά την διάρκεια των διαπραγματεύσεων για την συγκρότηση του νέου κυβερνητικού συνασπισμού, ο Kohl ανακοίνωσε ότι θα επεδίωκε την διεξαγωγή νέων εκλογών επειδή ο εταίρος της CDU, το FDP, είχε αποχωρήσει από έναν συνασπισμό με το SPD προκειμένου να συμμετάσχει σε μια νέα Κυβέρνηση συνασπισμού με την CDU/CSU, προκαλώντας έντονη πολιτική αντιπαράθεση¹³⁶. Έτσι, στις 17 Δεκεμβρίου 1982, ο Kohl προκάλεσε την πτώση της Κυβέρνησής του, μολονότι ο προϋπολογισμός είχε υπερψηφιστεί την προηγούμενη ημέρα. Στις 7 Ιανουαρίου 1983 ο Πρόεδρος Karl Carstens αποφάσισε την διάλυση της Ομοσπονδιακής Βουλής και την προκήρυξη πρόωρων εκλογών. Η εξέλιξη αυτή προκάλεσε την αντίδραση τεσσάρων βουλευτών, οι οποίοι προσέφυγαν ενώπιον του Συνταγματικού Δικαστηρίου εναντίον του προεδρικού διατάγματος για την διάλυση παραπονούμενοι για την ψευδή πρόταση εμπιστοσύνης. Το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο κλήθηκε να αποφασίσει εάν είναι συνταγματική ή όχι η χρήση της ψήφου εμπιστοσύνης ως μέσου διάλυσης της Ομοσπονδιακής Βουλής. Οι δικαστές ζήτησαν την συνδρομή ουσιαστικών προϋποθέσεων¹³⁷ που να δικαιολογούν την διάλυση της Βουλής. Σύμφωνα με το σκεπτικό του Δικαστηρίου έπρεπε «να υφίσταται μια πολιτική κρίση εξαιτίας της οποίας ο Καγκελάριος δεν θα ήταν πλέον σε θέση να συνεχίσει να κυβερνά, δηλαδή το κόμμα του δεν θα διέθετε πλέον την πλειοψηφία στην Ομοσπονδιακή Βουλή ή η διατήρηση της πλειοψηφίας δεν θα έπρεπε να θεωρείται δεδομένη»¹³⁸. Παρόλο που δημιουργήθηκε μειοψηφία που θεώρησε ότι η διάλυση ήταν αντισυνταγματική, η πλειοψηφία των Δικαστών έκρινε ότι ο Ομοσπονδιακός Καγκελάριος είχε βάσιμους λόγους να φοβάται ότι δεν διέθετε βέβαιη κοινοβουλευτική πλειοψηφία και, συνεπώς, η απόφαση του Ομοσπονδιακού Προέδρου δεν υπήρξε αποτέλεσμα κατάχρησης της διακριτικής του ευχέρειας. Μάλιστα βασίστηκαν στην συμφωνία του FDP για την προκήρυξη πρόωρων εκλογών εξαιτίας της οποίας ο καγκελάριος Kohl δεν μπορούσε πλέον να υπολογίζει στην εμπιστοσύνη των μελών του FDP. Η παραπάνω απόφαση ερμηνεύοντας το άρθρο 68 καθιέρωσε ευρύτατη διακριτική ευχέρεια του Ομοσπονδιακού Προέδρου. Ο Καγκελάριος χάνει το προνόμιο της διάλυσης της Βουλής καθώς μπορεί μεν να εκκινήσει τη διαδικασία του άρθρου 68 αλλά πλέον ο Πρόεδρος είναι υποχρεωμένος να εξετάζει τους ουσιαστικούς λόγους νομιμότητας της απόφασης και να επιλέγει αν θα ασκήσει την αρμοδιότητά του.

Παρόμοια συνταγματική κρίση συντάραξε την Γερμανία το 2005. Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο¹³⁹, όταν το κόμμα του τότε Ομοσπονδιακού Καγκελάριου Gerhard Schröder ηττήθηκε

136 Γ. Ζώης, Εκλογές, ό.π., σελ 680

137 BVerfGE 62, 1 *Bundestagsauflösung I*

138 Σκ. 136

139 Αποτελεί συνταγματικά καθιερωμένο όργανο της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Σε αυτό μετέχουν εκλεγμένοι εκπρόσωποι από τα ομόσπονδα κρατίδια. Διαθέτει νομοθετικές εξουσίες μαζί με την

στις τοπικές εκλογές της Βόρειας Ρηνανίας-Βεσταφαλίας δήλωσε ότι είχε σοβαρές αμφιβολίες για την ικανότητα του κυβερνητικού συνασπισμού να ασκήσει αποτελεσματικά την εξουσία. Τότε, ο Καγκελάριος ζήτησε ψήφο εμπιστοσύνης, την οποία αρνήθηκε η Ομοσπονδιακή Βουλή. Ως εκ τούτου, ο τότε Ομοσπονδιακός Πρόεδρος Horst Köhler προχώρησε σε διάλυση της Ομοσπονδιακής Βουλής και προκήρυξε εκλογές. Εναντίον της απόφασης αυτής προσέφυγαν δύο βουλευτές ενώπιον του Συνταγματικού Δικαστηρίου, το οποίο έκρινε ότι «η διάλυση της Ομοσπονδιακής Βουλής εκ μέρους του ανωτάτου άρχοντα ήταν σύμφωνη με το Σύνταγμα και όχι αποτέλεσμα κατάχρησης της διακριτικής του ευχέρειας, καθώς η υφιστάμενη ισορροπία δυνάμεων δεν μπορούσε να οδηγήσει στη δημιουργία βιώσιμης Κυβέρνησης»¹⁴⁰.

IV. Κεφάλαιο τρίτο- Οι ενισχυμένες αρμοδιότητες του Προέδρου στα ημιπροεδρικά πολιτεύματα- Ανάλυση των πολιτευμάτων της Γαλλίας και της Πορτογαλίας

Όπως αναλύθηκε και στο οικείο κεφάλαιο, το ημιπροεδρικό σύστημα αποτελεί συγκερασμό με στοιχεία τόσο από τα κοινοβουλευτικό όσο και προεδρικό. Θα μπορούσε να λεχθεί ότι αποτελεί μετασχηματισμό του κοινοβουλευτικού, καθώς επιχειρεί να απαντήσει στα εγγενή προβλήματα του τελευταίου, όπως η κυβερνητική αστάθεια και οι κοινοβουλευτικές κρίσεις μεταξύ πλειοψηφίας και μειοψηφίας. Αυτό σημαίνει ότι το ημιπροεδρικό σύστημα παραμένει κοινοβουλευτικό, καθώς απαραίτητη είναι η ύπαρξη Κυβέρνησης υπόλογης στο Κοινοβούλιο. Άλλα χαρακτηριστικά είναι η άμεση εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας αλλά και οι αυξημένες αρμοδιότητές του.

1. Γαλλία: η γενέτειρα του ημιπροεδρικού πολιτεύματος

α. Οι ιστορικές μνήμες, ο στρατηγός De Gaulle και η διαμόρφωση του πολιτεύματος

Η Γαλλία συνταγματικά διέρχεται την 5η Γαλλική Δημοκρατία, ένα ημιπροεδρικό πολίτευμα, το οποίο «γεννήθηκε» το 1958. Το σύστημα αυτό αντικατέστησε την 4η Γαλλική Δημοκρατία, η οποία δημιουργήθηκε αμέσως μετά την λήξη του Πολέμου, απομακρύνοντας την Γαλλία από την μέχρι τότε μακρά κοινοβουλευτική παράδοση καθώς ενίσχυε την εκτελεστική εξουσία και ειδικότερα τις εξουσίες του ανώτατου άρχοντα. Εμπνευστής του ήταν ο Γάλλος πολιτικός και στρατιωτικός Charles De Gaulle. Η δημιουργία της 5ης Γαλλικής Δημοκρατίας ήταν αποτέλεσμα της αποτυχίας του προηγούμενου καθεστώτος, το οποίο αντιμετώπιζε σοβαρές δυσκολίες στην εξεύρεση σταθερών πολιτικών συνδυασμών καθώς το μεγαλύτερο μέρος της εξουσίας άνηκε σε μια κατακερματισμένη Εθνοσυνέλευση στην οποία όχι μόνο δεν υπήρχε σαφής πλειοψηφία αλλά και οι πολιτικές δυνάμεις που αντετίθεντο στην ίδια την ύπαρξη της Τέταρτης Δημοκρατίας πλειοψηφούσαν. Οι αποτυχίες του γαλλικού στρατού στην Ινδοκίνα και την Αλγερία επέτειναν την κρίση και οδήγησαν στην κατάρρευση. Μέσα σ' αυτή την κατάσταση πολιτικής ρευστότητας και αστάθειας οι στρατιωτικές δυνάμεις που στάθμευαν στην Αλγερία στασίασαν στις 13 Μαΐου 1958 δημιουργώντας μια Επιτροπή Εθνικής Σωτηρίας¹⁴¹. Μετά το

Βουλή ενώ πολλές φορές παρομοιάζεται με τον θεσμό της Γερουσίας
140 BVerfGE 114, 121 *Bundestagsauflösung II*

141 Κ. Τσιμάριας, *Η νομικοπολιτική θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας, τα πρώτα χρόνια εφαρμογής του Συντάγματος στην Ελλάδα (Σ 1975), Γαλλία (Σ 1958), Πορτογαλία (Σ 1976), ΔιΔικ 5/2000, σελ. 1056-1073*

παραπάνω μίνι πραξικόπημα, την εξουσία κλήθηκε να αναλάβει ο De Gaulle δημιουργώντας προσωρινή κυβέρνηση.

Ο De Gaulle έλαβε εξουσιοδότηση από την Συντακτική Συνέλευση να δημιουργήσει νέο Σύνταγμα, το οποίο μεταξύ των άλλων προϋποθέσεων θα έπρεπε να διασφαλίζει την λογοδοσία της Κυβέρνησης ενώπιον του Κοινοβουλίου. Ο τότε Υπουργός Δικαιοσύνης Michel Debre έδωσε το στίγμα του νέου πολιτεύματος λέγοντας μεταξύ άλλων ότι η Κυβέρνηση σκόπευε να «ανακαινίσει το κοινοβουλευτικό σύστημα» και ότι «ο Πρόεδρος πρέπει να είναι ο ακρογωνιαίος λίθος του κοινοβουλευτικού μας συστήματος, δηλαδή ένας αποτελεσματικός διαιτητής ικανός να παρέμβει για να διασφαλίσει την εύρυθμη λειτουργία των δημόσιων αρχών όταν απειλούνται»¹⁴². Το νέο Σύνταγμα νομιμοποιήθηκε μέσω του δημοψηφίσματος της 28ης Σεπτεμβρίου 1958 με συντριπτική αποδοχή. Νομικοί κύκλοι της Γαλλίας έκαναν λόγο για πραξικοπηματική διαδικασία καθώς το προηγούμενο Σύνταγμα δεν προέβλεπε αναθεώρηση μέσω δημοψηφίσματος. Όμως, θεωρήθηκε ότι η άσκηση του κυρίαρχου δικαιώματος αυτοδιάθεσης του λαού, που εκφράζεται επ' ευκαιρία δημοψηφίσματος, υπερισχύει του συνταγματικού κειμένου.

Αν και προβλεπόταν η εκλογή του Προέδρου από μαζικό εκλεκτορικό σώμα, στο οποίο οι Βουλευτές αποτελούσαν μόλις το 1%, η παραπάνω διαδικασία μόνο μια φορά εφαρμόστηκε. Με νέο δημοψήφισμα το 1962 καθιερώθηκε η άμεση εκλογή του Προέδρου από τον Λαό για 7ετή θητεία. Η επιλογή του δημοψηφίσματος του άρθρου 11 από τον De Gaulle αντί της διαδικασίας αναθεώρησης που προβλεπόταν στο άρθρο 89 προκάλεσε αντιδράσεις με την Κυβέρνηση να δέχεται πρόταση μομφής από την Βουλή και τον Πρόεδρο να απαντά με διάλυση της τελευταίας. Μάλιστα, ο Πρόεδρος της Γερουσίας Monnerville κατήγγειλε το δημοψήφισμα ως κατάχρηση ενώπιον του Συνταγματικού Συμβουλίου, το οποίο αποφάνθηκε ότι δεν μπορεί να κηρύξει αντισυνταγματική μια μεταρρύθμιση που εγκρίθηκε από τον λαό. Μερικοί συνταγματολόγοι τοποθετούν χρονικά σε αυτό το σημείο τη δημιουργία του ημιπροεδρικού συστήματος, καθώς ο Πρόεδρος πλέον λαμβάνει άμεση λαϊκή νομιμοποίηση και γίνεται κυρίαρχος παίκτης στο πολιτικό σκηνικό. Η άμεση του εξουσία ανταγωνίζεται την εξουσία της Εθνοσυνέλευσης. Δημιουργείται, δηλαδή ένα δυϊστικό κοινοβουλευτικό σύστημα. Το παραπάνω σύστημα αποτέλεσε πηγή έμπνευσης για τον Maurice Duverger, ο οποίος πρώτος εισήγαγε τον όρο «ημιπροεδρικό σύστημα». Μετά από το συνταγματικό δημοψήφισμα του 2000 η προεδρική θητεία μειώθηκε στα 5έτη.

Ο Πρόεδρος στο Γαλλικό Πολίτευμα εκτός από συμβολικό γόητρο διαθέτει και μεγάλες πραγματικές εξουσίες. Αποτελεί την μια, ισχυρότερη κεφαλή της δικέφαλης εκτελεστικής εξουσίας¹⁴³. Ο ίδιος ο διαμορφωτής του, ο De Gaulle θεωρούσε ότι στον Πρόεδρο ανήκει «η αρμοδιότητα να διατηρεί τους θεσμούς, το πνεύμα και το γράμμα τους δεδομένου ότι είναι εντολοδόχος ολόκληρου του γαλλικού λαού»¹⁴⁴ ενώ είχε διατυπώσει την άποψη «ότι η αδιαίρετη εξουσία του κράτους είναι εμπιστευμένη στον Πρόεδρο»¹⁴⁵. Πριν αναλυθούν οι προεδρικές εξουσίες, είναι απαραίτητο να γίνουν μερικές επισημάνσεις. Το άρθρο 5¹⁴⁶ του γαλλικού

142 Απόσπασμα από την ομιλία του Michel Debre, στενότετου συνεργάτη του De Gaulle και εν πολλοίς δημιουργού του Συντάγματος της 5ης Δημοκρατίας ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατίας ενόψει της δημιουργίας νέου Συντάγματος, www.mjr.univ-perp.fr

143 Κ. Καλλίας, 3 πολιτεύματα, το ημιπροεδρικό πολίτευμα της Γαλλίας, εκδόσεις Τ. Πιτσιλός, 1992 σελ 77

144 Κ. Καλλίας, ο στρατηγός De Gaulle, Ιατρολογιοτεχνική στέγη, Φθινόπωρο 1990 σελ 45επ

145 P. Avril/ J. Gicquel, *Lexique de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France – P.U.F., 2020, p. 110

146 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, ό.π., σελ 426

Συντάγματος ορίζει ότι ο Πρόεδρος, εκτός των άλλων επαγρυπνεί για τον σεβασμό του Συντάγματος. Αυτό έχει διττή σημασία καθώς νοείται αφενός ο σεβασμός του Συντάγματος από τον ίδιο τον Πρόεδρο αφετέρου το δικαίωμα του Προέδρου να ερμηνεύει το Σύνταγμα, εφόσον δεν αφήνεται η ερμηνεία σε κάποια άλλη εξουσία¹⁴⁷. Με βάση τα παραπάνω και μετά τις συνταγματικές αλλαγές του 1962 ανατράπηκε η προηγούμενη ερμηνευτική αρχή και έτσι σε περίπτωση συνταγματικής σιωπής ή ασάφειας, προηγούνται οι προεδρικές εξουσίες. Ως εκ τούτου, ιδρύεται ένα τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ του Προέδρου, παρόμοιο με το τεκμήριο αρμοδιότητας που διαθέτει το Κοινοβούλιο στα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα. Άλλωστε το ίδιο το Σύνταγμα του 1958 κάνει μία ξεκάθαρη διάκριση μεταξύ προεδρικών και κυβερνητικών αρμοδιοτήτων, με τις δεύτερες να είναι συμπληρωματικές των πρώτες¹⁴⁸. Αυτό φαίνεται και χωροταξικά καθώς το Σύνταγμα αφιερώνει στον Πρόεδρο 15 άρθρα και στην Κυβέρνηση μόλις 4!

Οι προεδρικές εξουσίες διακρίνονται σε αποκλειστικές, οι οποίες ονομάζονται και προνομίες καθώς ασκούνται αυτοδύναμα, και σε αυτές για την άσκηση των οποίων απαιτείται η σύμπραξη άλλου οργάνου. Η παραπάνω σύμπραξη διασφαλίζεται με τον θεσμό της προσυπογραφής, ο οποίος αναλύθηκε ανωτέρω. Το άρθρο 19 ορίζει την προσυπογραφή των πράξεων του Προέδρου από τον Πρωθυπουργό ή από άλλους Υπουργούς, οι οποίοι είναι και υπεύθυνοι. Το ίδιο άρθρο προβλέπει και τις πράξεις που δεν προσυπογράφονται αλλά ασκούνται ως προεδρικές προνομίες. Σημαντικές πράξεις που απαιτούν προσυπογραφή είναι ο διορισμός και η παύση των υπουργών κατόπιν πρότασης του Πρωθυπουργού, η υπογραφή διαταγμάτων που παράγονται από το υπουργικό συμβούλιο, η έκδοση των νόμων, ο διορισμός των υπαλλήλων κ.λπ..

β. Έκδοση και δημοσίευση νόμων: η αναπομπή και ο προληπτικός συνταγματικός έλεγχος

Και σε αυτό το πολίτευμα η έκδοση και η δημοσίευση των νόμων παραμένει στην αρμοδιότητα του ανώτατου άρχοντα. Το άρθρο 13¹⁴⁹ ορίζει ότι ο Πρόεδρος εκδίδει εντός 15 ημερών τους νόμους που έχουν ψηφιστεί οριστικά και από τα δύο νομοθετικά σώματα, την Εθνοσυνέλευση και την Γερουσία. Αν ο Πρόεδρος αρνηθεί την έκδοση του νόμου, έχει δύο επιλογές για να την αναβάλλει: Αρχικά έχει το δικαίωμα να παραπέμψει τον νόμο στο Συνταγματικό Συμβούλιο. Πρόκειται για μια καθαρά διακριτική ευχέρεια που επιφυλάσσεται στον Πρόεδρο. Το Συνταγματικό Συμβούλιο¹⁵⁰, το οποίο έχει το ρόλο του Συνταγματικού Δικαστηρίου θα αποφανθεί για την συνταγματικότητα του νόμου εντός ενός μηνός. Παρόμοιο έλεγχο πριν τη δημοσίευση του νόμου μπορούν να ζητήσουν, σύμφωνα με το άρθρο 61¹⁵¹ ο Πρωθυπουργός, ο Πρόεδρος της Εθνοσυνέλευσης, ο Πρόεδρος της Γερουσίας, 60 Βουλευτές ή 60 Γερουσιαστές. Η εισαγωγή έστω αυτού του είδους του συνταγματικού ελέγχου αποτελεί τομή

147 M. Devenger, *Le système politique français, Institutions politiques et droit constitutionnel*, 1970, p. 258-259

148 D. Maus/ L. Favoreu/ J-L. Parodi, *L'écriture de la Constitution de 1958, Actes du colloque du XXXe anniversaire*, PUAM-Economica, 1989, p. 216

149 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, *ό.π.*, σελ 426

150 Το Συνταγματικό Συμβούλιο αποτελείται από 9 δικαστές με 9ετή και μη ανανεώσιμη θητεία. Τρία μέλη του διορίζονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, και μάλιστα χωρίς προσυπογραφή, τρία από τον Πρόεδρο της Εθνοσυνέλευσης και τρία από τον Πρόεδρο της Γερουσίας. Όλοι οι πρώην Πρόεδροι της Δημοκρατίας αυτοδίκαια γίνονται ισόβια μέλη του. Πέρα από τον έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων, αποφαινεται επί ενστάσεων για το κύρος των εκλογών και των δημοψηφισμάτων.

151 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, *ό.π.*, σελ 435

για μια χώρα, όπως η Γαλλία, όπου παραδοσιακά η κυριαρχία του νόμου ήταν αδιαμφισβήτητη. Αν νόμος κηρυχθεί αντισυνταγματικός, τότε δεν μπορεί να εκδοθεί. Η άλλη επιλογή του Προέδρου καταστρώνεται στο άρθρο 10¹⁵², το οποίο προβλέπει ότι ο Πρόεδρος εντός 15 ημερών δύναται να ζητήσει από το κοινοβούλιο νέα συζήτηση επί του νόμου, την οποία το τελευταίο δεν μπορεί να αρνηθεί. Η παραπάνω αρμοδιότητα μοιάζει με την αναπομπή νόμου στα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα που αναλύθηκαν ανωτέρω. Μια ιδιαιτερότητά της είναι ότι δεν μπορεί να ασκηθεί αυτοδύναμα, καθώς απαιτείται η προσυπογραφή τουλάχιστον του Πρωθυπουργού. Η αρμοδιότητα αυτή έχει χρησιμοποιηθεί μόνο τρεις φορές από το 1959, συμπεριλαμβανομένων δύο για την έγκριση νέας διάταξης μετά από έλεγχο αντισυνταγματικότητας του Συνταγματικού Συμβουλίου. Το Συνταγματικό Συμβούλιο δέχθηκε ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας θα μπορούσε να απαιτήσει αυτή τη νέα διαβούλευση, ακόμη και όταν, με απόφαση του ίδιου του Συμβουλίου, φαινόταν ότι ορισμένες διατάξεις του νόμου δεν ήταν σύμφωνες με το Σύνταγμα, με σκοπό ακριβώς την αντικατάστασή τους με διατάξεις σύμφωνες με αυτό.

Συνταγματική ακροβασία συνέβη το 2006 με την έκδοση του νόμου που αφορούσε τις εργασιακές σχέσεις. Η Κυβέρνηση ήρθε αντιμέτωπη με σφοδρές αντιδράσεις από τα συνδικάτα και τους εργαζομένους καθώς ορισμένα άρθρα προέβλεπαν την περιστολή εργασιακών δικαιωμάτων. Ο νόμος ψηφίστηκε από τις Βουλές και ο Πρόεδρος αποφάσισε να παραμείνει σιωπηλός. Όμως, στις 31 Μαρτίου σε ομιλία του ενώπιον 21 εκατομμυρίων τηλεθεατών ο Πρόεδρος Jacques Chirac ανακοίνωσε τη δημοσίευση του νόμου ενώ ζήτησε να μην εφαρμοστεί η συγκεκριμένη διάταξη μέχρι να ληφθούν νέα μέτρα από την Κυβέρνηση. Αυτή η δημοσίευση και παράλληλα η αναστολή της διάταξης θεωρήθηκε ως μια συναλλαγή, αν όχι υποχώρηση¹⁵³ ώστε να σταματήσουν οι διαδηλώσεις. Ήταν σαφώς μια αντισυνταγματική κίνηση του Προέδρου, η οποία, όμως έγινε δεκτή από τον Πρωθυπουργό, ο οποίος αντικατέστησε την επίμαχη ρύθμιση.

γ. Διορισμός του Πρωθυπουργού: μια ευρεία εξουσία του Προέδρου και ο περιορισμός σε καιρώ «συγκατοίκησης»

Ασφαλώς, εξέχουσα αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας, όπως και στα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα αποτελεί ο διορισμός του Πρωθυπουργού. Ο άλλοτε Πρόεδρος της Γαλλικής Δημοκρατίας Valéry Giscard d'Estaing θεωρεί την εκλογή Πρωθυπουργού ως την πρώτη ευθύνη του Προέδρου¹⁵⁴. Το Σύνταγμα φαίνεται να αφήνει τεράστια διακριτική ευχέρεια ως προς την επιλογή προσώπου καθώς δεν προβλέπεται συγκεκριμένη διαδικασία π.χ. όπως προβλέπεται στο άρθρο 37 του ελληνικού Συντάγματος. Ο διορισμός γίνεται με προεδρικό διάταγμα χωρίς προσυπογραφή, το οποίο δεν ελέγχεται καθώς θεωρείται κυβερνητική πράξη. Αυτή η ευρεία εξουσία του Προέδρου δεν είναι απεριόριστη καθώς το πολίτευμα παραμένει κοινοβουλευτικό. Έτσι ο Πρωθυπουργός και η Κυβέρνηση θα πρέπει να διαθέτουν την εμπιστοσύνη της Εθνοσυνέλευσης. Τα ζητήματα εμπιστοσύνης ρυθμίζονται στο άρθρο 49¹⁵⁵ του γαλλικού Συντάγματος, το οποίο οργανώνει την λογοδοσία της κυβέρνησης ενώπιον της Βουλής.

152 Σκ. 151

153 J. Pecnard, *Grèves de 95, dissolution de 97, retrait du CPE en 2006: c'est aussi ça Chirac*, L'Express, 29 novembre 2017

154 V. G. d'Estaing, *Le pouvoir et la vie, Le Livre de Poche*, 2004, p. 57

155 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, ό.π., σελ 434

Η κλασική ψήφος εμπιστοσύνης που προβλέπεται στα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα καταργήθηκε στο πλαίσιο της 5ης Δημοκρατίας. Έχει καταστρωθεί η διαδικασία με τέτοιο τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η κυβερνητική σταθερότητα και η αποφυγή κατάρρευσης της κυβερνήσεως από ad hoc ετερόκλητες συμμαχίες χωρίς να υπάρχει εναλλακτική πολιτική.

Πριν την περαιτέρω εξέταση του άρθρου 49, θα αναλυθούν τα δύο σενάρια που μπορούν να προκύψουν στις σχέσεις μεταξύ Προέδρου και Πρωθυπουργού. Αν ο Πρόεδρος είναι φίλα προσκείμενος με την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, τότε διαθέτει το τεράστιο προνόμιο να επιλέγει αποκλειστικά μόνος το πρόσωπο που θα διορίσει ως Πρωθυπουργό. Ο Πρόεδρος μετουσιώνεται σε κυρίαρχο της πολιτικής σκηνής, καθώς εκτός από τις αυτόνομες εξουσίες πλέον χρησιμοποιεί αυτοτελώς και αυτές που απαιτούν προσυπογραφή. Τα πρώτο στίγμα έδωσε ο ιδρυτής στρατηγός De Gaulle, ο οποίος φάνηκε διατεθειμένος να χρησιμοποιήσει όλες τις εξουσίες. Την επαύριο των πρώτων εκλογών του 1959, η πλειοψηφία που προέκυψε δεν ήταν ομοιογενής ούτε πειθαρχημένη καθώς αποτελούνταν τόσο από υποστηρικτές του Προέδρου όσο και από αυτούς που απλά τον ανέχονταν. Ο Πρόεδρος, ενεργώντας ως πραγματικός ηγέτης της εκτελεστικής εξουσίας διόρισε ως Πρωθυπουργό τον Michel Debre, άνθρωπο του περιβάλλοντός του, ο οποίος δεν ηγούνταν κανενός πολιτικού κόμματος. Αξίζει να αναφερθεί το κείμενο με το οποίο ανακοινώθηκε ο διορισμός του Πρωθυπουργού, το οποίο είναι τόσο σημαντικό όσο μια δικαστική απόφαση που δημιουργεί νομολογία¹⁵⁶. Στο κείμενο αναφέρεται ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας κάλεσε τον Debre «για να τον ενημερώσει για τις τρέχουσες πολιτικές υποθέσεις και για να του διατυπώσει τις προτάσεις του σχετικά με την σύνθεση της νέας Κυβέρνησης». Λίγο αργότερα ο Debre θα ξαναεπιστρέψει στο Προεδρικό Μέγαρο για να θέσει υπό την έγκριση του Προέδρου τις προτάσεις του¹⁵⁷. Και το 1962 ο De Gaulle με παρόμοια διαδικασία θα διορίσει Πρωθυπουργό τον Georges Pompidou, επίσης εξωκοινοβουλευτικό και ένθερμο υποστηρικτή του. Γίνεται αντιληπτή η πολιτική υπεροχή του Προέδρου του οποίου η σύμφωνη γνώμη καθίσταται απαραίτητη για τον διορισμό Πρωθυπουργού. Την ίδια τακτική ακολούθησαν και οι υπόλοιποι Γάλλοι Πρόεδροι εφόσον διέθεταν επαρκή πλειοψηφία.

Υπάρχει, όμως, και το ενδεχόμενο της συγκατοίκησης, της πολιτικής συμβίωσης Προέδρου και Πρωθυπουργού από αντίθετες παρατάξεις. Τότε η κοινοβουλευτική φύση του πολιτεύματος επανέρχεται και επικρατεί καθώς ο Πρωθυπουργός είναι αυτός που, επωφελούμενος από την υποστήριξη της Εθνοσυνέλευσης, καθοδηγεί την πολιτική του Έθνους ενώ αναπόφευκτα ο Πρόεδρος περιορίζεται στις θεσμοθετημένες από το Σύνταγμα αρμοδιότητες. Η διαδικασία του διορισμού αποκτά πλέον πραγματική διάσταση καθώς ο Πρόεδρος θα πρέπει να εκτιμήσει τις συνθήκες που επικρατούν στο Κοινοβούλιο. Η επιλογή προσώπου από την αντιπολίτευση είναι ένα πιθανό σενάριο, ειδικά αν η τελευταία διαθέτει πλειοψηφία στη Βουλή. Δεν είναι σπάνια η περίπτωση δημιουργίας συναινετικών Κυβερνήσεων, μετά από διαπραγματεύσεις μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων. Ο Φρανσουά Μιτεράν προτιμά τον όρο «θεσμική συνύπαρξη» επειδή η «συγκατοίκηση» θα υποδήλωνε καχυποψία μεταξύ του Προέδρου και του Πρωθυπουργού¹⁵⁸. Από την άλλη, ο πρώην Πρωθυπουργός Balladur κρίνει αρνητικά τη συγκατοίκηση γράφοντας ότι: «η δημοκρατία απαιτεί σαφήνεια» και «Η συγκατοίκηση είναι υποφερτή για το Κράτος μόνο όταν είναι μικρής διάρκειας και σπάνιας

156 Κ. Τσιμάρας, ό.π., σελ. 1056-1073

157 B. François, *Le régime politique de la Ve République*, LGDJ, 4e éd. 2011, p. 56 et s

158 P. Favier et M. Martin-Roland, *La décennie Mitterrand*, Seuil, 1990-1999, p. 79

ωριμότητας»¹⁵⁹. Ωστόσο σημειώνει ότι η συγκατοίκηση είναι «ο τρόπος να δοκιμάσουμε την ευελιξία των θεσμών μας και όχι να καταστήσουμε την κρίση του καθεστώτος τη μόνη λύση στις πολιτικές μας δυσκολίες». Άλλοι πάλι κάνουν λόγο για προδοσία του πνεύματος της 5ης Γαλλικής Δημοκρατίας. Κατά τους ιδρυτές, ο Πρόεδρος είναι κάτοχος της εξουσίας και μοναδικός εντολοδόχος της εμπιστοσύνης του λαού. Αν χάσει την εμπιστοσύνη, λύση δεν αποτελεί η συγκατοίκηση αλλά η παραίτηση του Προέδρου, ώστε να αποφανθούν οι πολίτες. Έτσι, το 2000, ο Francois Fillon, πολιτικός και μετέπειτα Πρωθυπουργός έγραψε ότι «η Πέμπτη Δημοκρατία πέθανε το 1986 όταν αποδεχτήκαμε τη συγκατοίκηση», επειδή τότε θεωρήθηκε ότι η προεδρική εξουσία, την οποία ο στρατηγός De Gaulle ήθελε πάνω από εκείνη των κομμάτων, μπορεί να τεθεί σε κίνδυνο ενώπιον των κομμάτων¹⁶⁰.

Η πρώτη συγκατοίκηση στην ιστορία της 5ης Γαλλικής Δημοκρατίας έλαβε χώρα από το 1986 έως το 1988. Η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από μια άνευ προηγουμένου κατάσταση: ενώ Πρόεδρος είναι ο σοσιαλιστής Mitterand ήδη από το 1981, το 1986 το δεξιό κόμμα επικρατεί στις εθνικές εκλογές και λαμβάνει την πλειοψηφία στην Εθνοσυνέλευση. Τότε ο Πρόεδρος αναγκάζεται να διορίσει Πρωθυπουργό τον αρχηγό της δεξιάς παράταξης, Jacques Chirac. Η παραπάνω συγκατοίκηση θεωρείται επιτυχής αλλά παράλληλα και τεταμένη¹⁶¹. Εγκαινιάζει μια νέα ερμηνεία του πολιτεύματος όπου ο Πρόεδρος περιορίζεται σε διαιτητικό και εν πολλοίς συμβολικό ρόλο ενώ ο Πρωθυπουργός καθίσταται de facto επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας. Πολλές φορές προέκυψαν διαφωνίες μεταξύ των δύο πολιτικών είτε όσον αφορά τον διορισμό κάποιων Υπουργών είτε τη μη υπογραφή διαταγμάτων από τον Πρόεδρο. Ο Πρόεδρος κατά γενική ομολογία έδρασε θεσμικά καθώς παρόλο που διέθετε τις εξουσίες τόσο διορισμού ενός άλλου προσώπου αντί του αρχηγού της αντιπολίτευσης όσο και διάλυσης της Βουλής, αυτός επέλεξε να μην τις ασκήσει. Μάλιστα σε μήνυμα του προς το Κοινοβούλιο υιοθετεί το δόγμα της «διαιτητικής υποχώρησης»¹⁶². Η πρώτη συγκατοίκηση έληξε το 1988 με μια σφοδρή προεδρική εκλογική μάχη μεταξύ Mitterand και Chirac και την επανεκλογή του πρώτου.

Η δεύτερη συγκατοίκηση πραγματοποιήθηκε από το 1993 έως και το 1995 με πρωταγωνιστές τον σοσιαλιστή Πρόεδρο Mitterand και τον δεξιό Πρωθυπουργό Balladur. Η περίοδος αυτή θα αποκτήσει το προσωνύμιο «βελούδινη συγκατοίκηση» λόγω των ευγενικών σχέσεων μεταξύ των δύο αρχηγών της εκτελεστικής εξουσίας¹⁶³. Με βάση τα διδάγματα της πρώτης συγκατοίκησης, ο Balladur επέλεξε να μην εμπλακεί στους τομείς που θεωρούνται προεδρικοί και έτσι μείωσε τον ανταγωνισμό με τον Πρόεδρο. Έτσι διαβουλευόταν με τον Πρόεδρο, απέφυγε να κυβερνήσει με διατάγματα και δεν αναμείχθηκε με την εξωτερική πολιτική. Σε μετέπειτα αφηγήσεις του, ο πρώην Πρωθυπουργός δήλωσε ότι περισσότερο ενοχλήθηκε από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία παρά από τον Πρόεδρο Mitterand¹⁶⁴.

Μια ουσιώδης διαφορά της τρίτης κατά σειρά συγκατοίκησης με τις υπόλοιπες δύο ήταν ότι προέκυψε ξαφνικά χωρίς να έχει προβλεφθεί καθώς ο Πρόεδρος Chirac διέλυσε αιφνιδιαστικά την Εθνοσυνέλευση το 1997 ενώ η κοινοβουλευτική περίοδος έληγε κανονικά το

159 E. Balladur et F. Mitterrand, *Le pouvoir ne se partage pas: conversations avec François Mitterrand*, Fayard, 2009, p. 98

160 B. Jedy, *Oui à un régime présidentiel*, Francois Fillon, www.leparisien.fr, 15.5.2000

161 G. Champagne, *L'essentiel du droit constitutionnel (T. 2 Les institutions de la Ve République)*, Paris, Éditions Gualino, 2016, p. 192

162 INA, «Message de François Mitterrand, lu par Jacques Chaban-Delmas.», sur Ina.fr, 8 avril 1986

163 Direction de l'information légale et administrative (DILA), *1993-1995 : une cohabitation consensuelle*, www.vie-publique.fr, 19 Juin 2019

164 E. Balladur, *Le pouvoir ne se partage pas: conversations avec François Mitterrand*, Fayard, 2009, p. 135

1998. Στις εκλογές επικράτησε ένας συνασπισμός αριστερών κομμάτων και Πρωθυπουργός διορίστηκε ο Lionel Jospin. Τα πρώτα χρόνια κύλησαν με αγαστή συνεργασία καθώς Πρόεδρος και Πρωθυπουργός είχαν κοινές απόψεις για φλέγοντα θέματα εξωτερικής πολιτικής, όπως ο πόλεμος στο Κοσσυφοπέδιο. Κοινό βηματισμό πέτυχαν και στην εσωτερική πολιτική καθώς συνεργάστηκαν στις συνταγματικές αναθεωρήσεις λόγω χάριν για την αυτονομία της Νέας Καληδονίας και την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς την Ευρωπαϊκή Ένωση. Την τελευταία διετία, όμως, οι σχέσεις υπήρξαν συγκρουσιακές με αφορμή κυρίως τα οικονομικά. Εν τέλει, η τρίτη συγκατοίκηση έληξε με την επανεκλογή του Chirac το 2002.

Μάλλον η συγκατοίκηση ως θεσμός δεν άφησε θετικές εντυπώσεις στο γαλλικό πολιτικό προσωπικό καθώς στις αρχές του αιώνα επιχειρήθηκε μια συνταγματική και μια εκλογική αλλαγή με στόχο την αποτροπή μελλοντικών συγκατοικήσεων. Αρχικά άλλαξε η ημερομηνία των βουλευτικών εκλογών καθώς προβλέφθηκε να γίνονται γενικές εκλογές 2 μήνες μετά την προεδρική εκλογή. Θεωρήθηκε ότι δεν θα υπάρξει τεράστια μεταστροφή της λαϊκής βούλησης σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα. Αυτή η μεταρρύθμιση σε συνδυασμό με την μείωση της προεδρικής θητείας σε 5 έτη μειώνουν τον κίνδυνο συγκατοίκησης αλλά δεν τον αποκλείουν. Μάλιστα, ενδεχομένως η Γαλλία να βρεθεί ενώπιον του παραπάνω σεναρίου αρκετά σύντομα. Στις τελευταίες προεδρικές εκλογές του 2022 ο Πρόεδρος Emmanuel Macron κατάφερε να ανανεώσει τη θητεία του, όμως το κόμμα του στις γενικές εκλογές που ακολούθησαν δεν συγκέντρωσε την επιθυμητή απόλυτη πλειοψηφία παρά μόνο την σχετική. Έτσι, θα πρέπει να επιλέξει έναν, τουλάχιστον συναινετικό Πρωθυπουργό¹⁶⁵.

Εν πρώτοις, παρέχεται εμπιστοσύνη με πρωτοβουλία της Κυβέρνησης. Το Υπουργικό Συμβούλιο και ο Πρωθυπουργός θέτουν στην Εθνοσυνέλευση ζήτημα εμπιστοσύνης σχετικά με το κυβερνητικό πρόγραμμά ή με μια δήλωση γενικής πολιτικής. Αν η κυβέρνηση καταψηφιστεί ακόμα και με απλή πλειοψηφία τότε οφείλει να παραιτηθεί. Αμφιβολίες προκύπτουν για το αν η παραπάνω επιλογή καθίσταται υποχρεωτική, όπως στα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα ή προαιρετική. Η πρακτική τείνει προς το 2ο σενάριο. Η Κυβέρνηση υπάρχει μετά το διορισμό από τον Πρόεδρο σύμφωνα με το άρθρο 8 ενώ δεν προβλέπεται κάποια κοινοβουλευτική διαδικασία ανάληψης καθηκόντων. Άλλωστε το άρθρο 20 ορίζει την κυβερνητική λογοδοσία ενώπιον της Βουλής χωρίς περαιτέρω διατυπώσεις. Ακόμα και αν ήταν υποχρεωτική, δεν προβλέπεται προθεσμία για την λήψη εμπιστοσύνης. Αυτή ήταν και η πεποίθηση του M. Debre, συντάκτη του Συντάγματος, ο οποίος χαρακτήρισε την εμπιστοσύνη όπλο στα χέρια της Κυβέρνησης¹⁶⁶. Οι ιδρυτές της 5ης Δημοκρατίας δεν ήθελαν να προσδώσουν στο πολίτευμα προεδρικό χαρακτήρα οπότε οι πρώτες Κυβερνήσεις, οι οποίες καθόρισαν την εθιμοτυπία, έλαβαν την εμπιστοσύνη ενώπιον της Συνέλευσης λίγο μετά το διορισμό τους. Ωστόσο, πάντα επισήμαιναν ότι ο διορισμός ήταν αποτέλεσμα του Προέδρου της Δημοκρατίας και όχι του Κοινοβουλίου και ότι δεν επρόκειτο για ορκωμοσία.

Το 1965 ο Πρωθυπουργός Georges Pompidou περίμενε την έναρξη της τακτικής συνόδου του Κοινοβουλίου τον Απρίλιο για να παρουσιάσει το πρόγραμμά του και το έκανε με τη μορφή μιας απλής δήλωσης που ακολουθήθηκε από μια συζήτηση χωρίς ψηφοφορία, και επομένως χωρίς καμία ψήφο εμπιστοσύνης, παρόλο που είχε μια σταθερή κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Στη συνέχεια δήλωσε σαφώς ότι θέλει να δημιουργήσει προηγούμενο που να αποδεικνύει τον προαιρετικό χαρακτήρα της εμπιστοσύνης. Η πρακτική συνεχίστηκε και τα επόμενα χρόνια

165 Κ. Ξενάκη, *Θα εξαναγκάσει ο Μελανσόν τον Μακρόν σε συγκατοίκηση;*, www.tanea.gr, 4.6.2022

166 Σκ. 142

ποικιλοτρόπως. Εξαφανίστηκε μεταξύ 1988 και 1993, όταν οι σοσιαλιστικές κυβερνήσεις, οι οποίες δεν διέθεταν βέβαιη πλειοψηφία στη Βουλή απέφευγαν να ζητήσουν ψήφο εμπιστοσύνης. Μόνο σε μια ειδική περίπτωση επιδίωξαν την εμπιστοσύνη της Βουλής: ο Πρωθυπουργός Michel Rocard, επ' αφορμή της συμμετοχής του γαλλικού στρατού στον πόλεμο του Κόλπου, έλαβε ευρύτατη υποστήριξη από τη Συνέλευση αλλά διευκρινίζοντας ότι «όσοι δίνουν ψήφο εμπιστοσύνης δεν θα μπορούσαν σε καμία περίπτωση να υποθέσουν ότι υποστηρίζουν τη γενική πολιτική της κυβέρνησης»¹⁶⁷.

Στην δεύτερη παράγραφο του άρθρου προβλέπεται ο θεσμός της πρότασης μομφής. Ονομάζεται και «αυθόρμητη μομφή» σε αντιδιαστολή με την μομφή της παραγράφου 3, η οποία προκαλείται από την Κυβέρνηση. Αποτελεί το μέγιστο όπλο της Εθνοσυνέλευσης ενάντια στην Κυβέρνηση και την πληρέστερη μορφή πολιτικής λογοδοσίας της τελευταίας. Δεν θα υπήρχε «ζωντανό» κοινοβουλευτικό σύστημα χωρίς την παραπάνω ρύθμιση, καθώς η Κυβέρνηση θα εξαρτούταν αποκλειστικά από τον Πρόεδρο ενώ η Εθνοσυνέλευση θα αρκούταν στην νομοθετική παραγωγή. Το 49 παρ. 2 επιβάλλει συνοχή μεταξύ Κυβέρνησης και κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας (αν υπάρχει τέτοια), χαρακτηριστικό ενός σύγχρονου κοινοβουλευτικού πολιτεύματος ακόμα και αν Πρόεδρος διαθέτει ευρείες αρμοδιότητες. Μάλιστα, το Συνταγματικό Συμβούλιο επέκρινε απόπειρες μομφής ενάντια στην κυβέρνηση με άλλες διαδικασίες π.χ. μέσω της ψήφισης οργανικών νόμων. Μομφή μπορεί να γίνει αποκλειστικά με τη διαδικασία του άρθρου 49. Από την άλλη είναι έτσι διαρθρωμένη η ρύθμιση, ώστε να καθίσταται δυσχερής τόσο η κατάθεση όσο και η έγκριση της μομφής, στα πλαίσια της εφαρμογής εξορθολογισμένου κοινοβουλευτισμού. Για το παραδεκτό της αίτησης είναι απαραίτητη η υπογραφή από το 1/10 των μελών της Εθνοσυνέλευσης. Ο κάθε Βουλευτής μπορεί να υπογράψει μέχρι 3 αιτήσεις ανά τακτική σύνοδο και μια κατά τη διάρκεια έκτακτης. Μεταξύ της κατάθεσης και της ψήφισης πρέπει να μεσολαβήσουν 48 ώρες ώστε η Κυβέρνηση να προετοιμαστεί για την κοινοβουλευτική μάχη και ο κάθε Βουλευτής να διαμορφώσει την γνώμη του. Υπάρχει πρόβλεψη για καταμέτρηση μόνο των ψήφων υπέρ της πρότασης με αποτέλεσμα να μην δίνεται η δυνατότητα αποχής, κάτι που ενισχύει την Κυβέρνηση. Για την ευδοκίμηση της μομφής απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία των μελών της Εθνοσυνέλευσης. Αν μια Κυβέρνηση καταψηφιστεί, τότε οφείλει να υποβάλλει την παραίτηση της στον Πρόεδρο.

Από το 1958 μέχρι και σήμερα έχουν κατατεθεί 58 προτάσεις μομφής¹⁶⁸, όμως μόνο μια έχει ευδοκιμήσει. Τον Σεπτέμβρη του 1962 ο Πρόεδρος De Gaulle ανακοίνωσε δημοψήφισμα επιδιώκοντας την καθιέρωση της άμεσης προεδρικής εκλογής. Η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από ένταση λόγω του αλγερινού προβλήματος. Ο Πρόεδρος και ο Πρωθυπουργός συνεργάζονταν ομαλά με την Εθνοσυνέλευση αλλά δεν διέθεταν κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Ήδη ακούγονταν φωνές υπέρ μιας πιο κοινοβουλευτικής λειτουργίας του πολιτεύματος. Όμως ο Πρόεδρος δεν συμμερίστηκε τις ανησυχίες καθώς οδήγησε σε παραίτηση τον Debre και διόρισε Πρωθυπουργό τον εξωκοινοβουλευτικό Pompidou. Οι περισσότεροι Βουλευτές θεώρησαν αντισυνταγματική την αναθεώρηση μέσω του άρθρου 11 και όχι μέσω του 89, το οποίο απαιτεί κοινοβουλευτική σύμπραξη. Έτσι κατατέθηκε πρόταση μομφής κατά της Κυβέρνησης, η οποία μάλιστα θεωρήθηκε ότι στρεφόταν πολιτικά και εναντίον του Προέδρου, καθώς η αντιπολίτευση θεώρησε ότι ο τελευταίος έδρασε παραβιάζοντας το Σύνταγμα. Η πρόταση υπερψηφίστηκε και η Κυβέρνηση παραιτήθηκε. Η σαρωτική νίκη του Προέδρου στο δημοψήφισμα αλλά και στις

167 J.-J. Chevallier, G. Carcassonne, O. Duhamel, *Histoire de la Ve République – 1958-2017*, Dalloz, 2017, p. 234

168 Assemblée Nationale, *Motions de censure depuis 1958*, www.assemblee-nationale.fr, 6 mars 2015

εκλογές αύξησαν την επιρροή του. Μέσα από αυτή τη διαδικασία διαφάνηκε η ισχυρή θέση και επιρροή του Προέδρου στα γαλλικό πολίτευμα ενώ σημαντικό ρόλο διαδραμάτισε και η προσωπικότητα του ίδιου του De Gaulle.

Η παρ. 4 επιτρέπει στην Κυβέρνηση να ζητήσει την έγκριση και συνεπώς την υποστήριξη της Γερουσίας σε μια δήλωση γενικής πολιτικής. Ο Πρωθυπουργός μπορεί να κάνει μια δήλωση πολιτικής στη Γερουσία, η οποία ακολουθείται από ψηφοφορία. Όμως αυτή η διαδικασία δεν σχετίζεται με την παροχή εμπιστοσύνης από το σώμα. Η Κυβέρνηση δεν λογοδοτεί στην Γερουσία. Το άρθρο 50 καθιστά σαφές ότι η κυβέρνηση πρέπει να παραιτηθεί εάν δεν κερδίσει την εμπιστοσύνη της Εθνοσυνέλευσης. Όμως δεν υπάρχει υποχρέωση παραίτησης αν καταψηφιστεί η Κυβέρνηση. Με άλλα λόγια η δήλωση ενώπιον της Γερουσίας δεν παράγει έννομα αποτελέσματα. Βέβαια μια καταψήφιση στην Γερουσία καταβαρυνώνει το πολιτικό κύρος της Κυβέρνησης. Στην πράξη, η δήλωση σύμφωνα με το άρθρο 49 παρ. 4 γίνεται την επομένη της δήλωσης γενικής πολιτικής σύμφωνα με το άρθρο 49 παρ. 1.

Επισημως, το Σύνταγμα δεν προβλέπει παύση ή αποπομπή της Κυβέρνησης από τον Πρόεδρο. Η μια περίπτωση απαλλαγής αφορά την ευδοκίμηση πρότασης μομφής του άρθρου 49, όπως ακριβώς αναλύθηκε ανωτέρω. Τότε η Κυβέρνηση οφείλει να παραιτηθεί ενώπιον του Προέδρου. Από την άλλη υπάρχει το ενδεχόμενο της παραίτησης της ίδιας της Κυβέρνησης. Ενόψει τόσο της αφωνίας του Συντάγματος όσο και της συνταγματικής ερμηνείας υπέρ του Προέδρου έχει δημιουργηθεί ορισμένη πρακτική που ακολουθείται από το πολιτικό προσωπικό της Γαλλίας. Αρχικά, αν ο Πρόεδρος και ο Πρωθυπουργός προέρχονται από την ίδια παράταξη ή έχουν κοινό προσανατολισμό τότε η παραίτηση εξαρτάται αποκλειστικά από τον Πρόεδρο. Στην πράξη και χωρίς συγκατοίκηση, ο Πρωθυπουργός υποβάλλει την παραίτησή του στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας κατόπιν αιτήματος ή εντολής του τελευταίου. Δεν θα ήταν υπερβολικό να ειπωθεί ότι ο Πρωθυπουργός την ημέρα του διορισμού του παραδίδει στον Πρόεδρο και την εν λευκώ παραίτηση του, την οποία ο τελευταίος μπορεί να ενεργοποιήσει όποτε επιθυμεί. Η παραίτηση του πρώτου Πρωθυπουργού έδωσε το στίγμα για την μετέπειτα πορεία του πολιτεύματος. Ο στρατηγός De Gaulle απομάκρυνε τον Debre αμέσως μετά την εκτόνωση του ακανθώδους ζητήματος της Αλγερίας. Επισημως ο δεύτερος παραιτήθηκε, όμως είναι σ' όλους γνωστό ότι ο Πρόεδρος ζήτησε και επέμεινε στο αίτημά του να παραιτηθεί ο Πρωθυπουργός, ο οποίος έχαιρε της εμπιστοσύνης της Βουλής, πράγμα που στην ουσία ισοδυναμεί με παύση του¹⁶⁹.

Επίσης, στα πλαίσια της εθιμοτυπίας, αμέσως μετά την προεδρική εκλογή ο Πρωθυπουργός υποβάλλει την παραίτησή του ενώπιον όχι του νέου Προέδρου αλλά του απερχόμενου. Από την άλλη έχει καθιερωθεί η λεγόμενη ευγενική παραίτηση, την οποία υποβάλλει ο Πρωθυπουργός αμέσως μετά την διεξαγωγή γενικών βουλευτικών εκλογών είτε το κόμμα του ηττήθηκε είτε όχι. Πρόσφατα, μάλιστα, η Πρωθυπουργός Borne παραιτήθηκε προκαλώντας αντιδράσεις καθώς το κόμμα της δεν εξασφάλισε απόλυτη πλειοψηφία¹⁷⁰. Ο Πρόεδρος Macron δεν έκανε δεκτή την παραίτησή της, τουλάχιστον μέχρι να εξευρεθεί κοινοβουλευτική πλειοψηφία.

Χαρακτηριστικές είναι οι επιστολές παραίτησεως των Πρωθυπουργών. Ο Debre, πρώτος Γάλλος Πρωθυπουργός, γράφει: «Όπως συμφωνήθηκε [...] έχω την τιμή να υποβάλλω την

169 Κ. Τσιμάρας, *ό.π.*, σελ. 1056-1073

170 F. Vignal, *Elisabeth Borne était-elle obligée de remettre sa démission à Emmanuel Macron après les législatives?*, Public Sénat, 21 juin 2022

παραίτηση της Κυβέρνησης»¹⁷¹. Στην απαντητική επιστολή, ο De Gaulle θεωρεί την παραίτηση ως πρωθυπουργική βούληση, όμως δέχεται και την προεδρική συναίνεση. Μόλις ορκίστηκε ο Georges Pompidou Πρωθυπουργός έπρεπε να δώσει στον De Gaulle μια λευκή επιστολή παραίτησης, ώστε να μπορεί να παραιτηθεί όποτε το επιθυμούσε¹⁷². Στη δεύτερη επιστολή παραίτησης ο Pompidou γράφει: «Στρατηγέ μου, με ενημέρωσες ευγενικά για την πρόθεσή σου [...] να προχωρήσεις στον διορισμό νέας κυβέρνησης»¹⁷³. Έτσι επαληθεύτηκαν οι προβλέψεις του M. Duverger ο οποίος το 1959 είχε πει ότι, στην πραγματικότητα, για να διατηρηθεί η Κυβέρνηση, πρέπει να έχει την διπλή εμπιστοσύνη, της Βουλής και του Προέδρου της Δημοκρατίας.¹⁷⁴ Αργότερα, ο Pompidou, ως Πρόεδρος πια, απαίτησε από τον Messmer να του δώσει στην αρχή της θητείας του ως Πρωθυπουργού μια επιστολή παραίτησης εν λευκώ, όπως είχε πράξει και ο ίδιος ως Πρωθυπουργός. Ο Πρόεδρος d' Estaing αφηγείται ότι ο νεοδιορισθείς Πρωθυπουργός Chirac του έδωσε μια αντίστοιχη επιστολή παραίτησης, στην οποία απομένει να εγγραφεί μόνο η ημερομηνία.

δ. Διάλυση της Βουλής: άλλοτε λόγω πολιτικών οφελών και άλλοτε για την εκτόνωση πολιτικών κρίσεων

Ισχυρότατο όπλο στα χέρια του Γάλλου Προέδρου αποτελεί η διάλυση της Εθνοσυνέλευσης. Παραδοσιακά, το δικαίωμα αυτό προβλέπεται ως προεδρική εξουσία σε όλα τα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα, καθώς μέσω αυτού ο Πρόεδρος διαδραματίζει τον ρυθμιστικό του ρόλο. Όμως η διάλυση, υπό την Πέμπτη Δημοκρατία, παρουσιάζει ένα διαφορετικό πρόσωπο από αυτό που διδάσκει η θεωρία του κοινοβουλευτικού συστήματος, καθώς μόνο μια φορά συνέβη ώστε να εκτονωθεί η κοινοβουλευτική ένταση: το 1962, όταν «ευδοκίμησε» η πρόταση μομφής, όπως αναλύθηκε παραπάνω, κατά της κυβέρνησης Pompidou. Όλες τις υπόλοιπες φορές κρύβονταν άλλες σκοπιμότητες πίσω από το δικαίωμα της διάλυσης. Ο Debre τόνιζε για το δικαίωμα διάλυσης τα εξής: «αποτελεί [η διάλυση] το μέσο της κυβερνητικής σταθερότητας. Μπορεί να είναι η ανταμοιβή μιας κυβέρνησης που φαίνεται να έχει πετύχει, η τιμωρία μιας κυβέρνησης που φαίνεται να έχει αποτύχει. Επιτρέπει μεταξύ του αρχηγού του κράτους και του έθνους έναν σύντομο διάλογο που μπορεί να διευθετήσει μια σύγκρουση ή να κάνει τη φωνή του λαού να ακουστεί σε μια αποφασιστική στιγμή»¹⁷⁵.

Η διαδικασία, όπως καταστρώνεται στο άρθρο 12¹⁷⁶ είναι απλή: ο Πρόεδρος δύναται να διαλύσει την Εθνοσυνέλευση. Πρόκειται για μια διακριτική ευχέρεια του Προέδρου, καθώς εξαιρείται με βάση το άρθρο 19 από την προσυπογραφή. Άλλωστε, ήταν νωπές οι μνήμες από το Σύνταγμα του 1946, το οποίο καθιέρωνε μια «οιονεί» προεδρική εξουσία διάλυσης, η οποία δύσκολα εφαρμοζόταν στην πράξη. Η μόνη συνταγματική υποχρέωση είναι η διαβούλευση με τον Πρωθυπουργό και τους Προέδρους της Εθνοσυνέλευσης και της Γερουσίας. Οι παραπάνω προσωπικότητες αρκούνται σε μια καθαρά συμβουλευτική γνώμη¹⁷⁷. Παρόλα αυτά τίθενται 3 συνταγματικοί περιορισμοί: Ο Πρόεδρος δεν δικαιούται να διαλύσει την Εθνοσυνέλευση κατά

171 R. Triboulet, *Un ministre du Général*, Plon, 1986

172 Olivier Duhamel/ Guillaume Tusseau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Editions du Seuil, 2019, p. 456 et s

173 A. Ballet, *La lettre du Premier ministre*, www.LeMonde.fr, 3 avril 1967

174 Σκ. 169

175 F. Goguel, *L'élaboration des institutions de la République dans la constitution du 4 octobre 1958*, Revue française de science politique, vol. 9, no1, 1959, p. 74

176 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, ό.π., σελ 427

την διάρκεια εφαρμογής του άρθρου 16. Προφανώς οι εκτεταμένες εξουσίες που αναλαμβάνει ο Πρόεδρος απαιτούν την ύπαρξη τουλάχιστον της Εθνοσυνέλευσης, η οποία λειτουργεί ως αντίβαρο. Επίσης, η διάλυση απαγορεύεται όταν ο Πρόεδρος της Γερουσίας ασκεί την προσωρινή Προεδρία της Δημοκρατίας. Τέλος, για να αποφευχθούν οι συνεχείς διαλύσεις της Εθνοσυνέλευσης, τακτική που μπορεί να οδηγήσει σε αντιδημοκρατικά αποτελέσματα, εισήχθη η απαγόρευση διάλυσης τον χρόνο που ακολουθεί την προηγούμενη διάλυση. Είναι προφανές ότι δικαίωμα διάλυσης υφίσταται μόνο για την Εθνοσυνέλευση και όχι για την Γερουσία, καθώς μόνο η πρώτη μπορεί να ανατρέψει την Κυβέρνηση.

Και αν η πρώτη διάλυση από τον Πρόεδρο De Gaulle ήταν κοινοβουλευτική, όπως ήδη αναλύθηκε, η επόμενη το 1968 είχε τον χαρακτήρα δημοψηφίσματος. Η διάλυση του 1968 δεν εκπορεύτηκε από κάποια πολιτική κρίση δεδομένου ότι ο Pompidou διέθετε κοινοβουλευτική πλειοψηφία αλλά από την εθνική κρίση που προέκυψε μετά τα γεγονότα του Μάη του 68. Μετέπειτα ούτε ο Pompidou ούτε ο d' Estaing χρησιμοποίησαν το δικαίωμά τους να διαλύσουν την Εθνοσυνέλευση. Ωστόσο, ο τελευταίος απείλησε επανειλημμένα με διάλυση¹⁷⁸ για να διατηρήσει τη συνοχή μιας ιδιόμορφης διπλής κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας που είχε προκύψει. Πανομοιότυπο χαρακτήρα είχαν οι διαλύσεις του Mitterand. Το 1981 εξελέγη για πρώτη φορά ενώ το 1988 επανεκλέχθηκε μετά από μια περίοδο συγκατοίκησης. Και τις δύο φορές είχε ως κίνητρο τη δημιουργία ευνοϊκής κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, ώστε να εφαρμόσει απερίσπαστος την πολιτική του. Η δεύτερη διάλυση από τον Chirac, η οποία ήταν και αποτέλεσμα των δυσσιώνων οικονομικών προβλέψεων, όπως αναλύθηκε παραπάνω, οδήγησε σε αντίθετη πλειοψηφία και συγκατοίκηση. Ο θεσμός της διάλυσης περιορίστηκε μετά τις θεσμικές αλλαγές που οδήγησαν στη σύμπτωση προεδρικών και βουλευτικών εκλογών¹⁷⁹, καθώς κατ' ομολογία οι Πρωθυπουργοί θα διαθέτουν ισχυρές πλειοψηφίες. Βέβαια, ήδη μια μελλοντική διάλυση είναι προ των πυλών, δεδομένης της μη εξασφάλισης απόλυτης πλειοψηφίας από τον Πρόεδρο Macron.

ε. Δεσμευμένος τομέας: η εξωτερική πολιτική και η άμυνα ως προεδρικές αρμοδιότητες

Έτερη, εξίσου σημαντική πτυχή της ευρείας εξουσίας του Προέδρου είναι η θεωρία του «αποκλειστικού ή δεσμευμένου» τομέα προεδρικής δράσης, την οποία εισήγαγε στον δημόσιο λόγο ο Chaban-Delmas, αντιστασιακός, στρατιωτικός και μετέπειτα πολιτικός, και σύμφωνα με την οποία σε ορισμένους τομείς, όπως η άμυνα και η εξωτερική πολιτική, ο Πρόεδρος έχει τη δυνατότητα να συνεργάζεται απευθείας με υπουργούς, ξεφεύγοντας ουσιαστικά από τον κυβερνητικό έλεγχο¹⁸⁰. Σε αντιδιαστολή, ο Πρωθυπουργός περιορίζεται στα εσωτερικά θέματα. Η παραπάνω θεωρία θεμελιώνεται τόσο στις συνταγματικές διατάξεις όσο και στην επιβαλλόμενη πρακτική.

Όσον αφορά το άρθρο 15¹⁸¹ προβλέπεται ότι ο Πρόεδρος είναι αρχηγός των ενόπλων δυνάμεων και προεδρεύει των ανώτατων στρατιωτικών συμβουλίων του κράτους. Η παραπάνω

177 J.-C. Zarka, «Les dissolutions sous la Ve République», *Regards sur l'actualité*, Paris, La Documentation française, no 232, 1997, p. 3-8

178 P. Ardant, B. Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 2013, p. 489

179 Direction de l'information légale et administrative (DILA), *La dissolution de l'Assemblée nationale, une arme présidentielle ?*, www.vie-publique.fr, 20 avril 2010

180 J.-P. Thomas, «Jacques Chaban-Delmas et le retour au pouvoir du général de Gaulle», in Jacques Chaban-Delmas *en politique*, Presses Universitaires de France, 2007, p. 111.

181 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, ό.π., σελ 428

εξουσία δεν θεωρείται αυτοτελής καθώς θα πρέπει να συμβιβαστεί με το άρθρα 20 και 21, τα οποία ορίζουν ότι η Κυβέρνηση έχει τη διοίκηση των ενόπλων δυνάμεων και ότι ο Πρωθυπουργός είναι υπεύθυνος για την εθνική άμυνα αντίστοιχα. Από την άλλη, όπως έχει ήδη τονισθεί, ο Πρόεδρος έχει την εξουσία με βάση το άρθρο 5 να ερμηνεύει αυτοτελώς τις συνταγματικές διατάξεις. Η παραπάνω συνθήκη είχε ως απότοκο τη δημιουργία πρακτικής, σύμφωνα με την οποία η άμυνα αποτελεί αρμοδιότητα του Προέδρου. Και ο ίδιος ο De Gaulle ήθελε ο αρχηγός του κράτους να είναι πραγματικά ο επικεφαλής των ενόπλων δυνάμεων, δηλαδή κάθε σημαντική απόφαση καθώς και οποιαδήποτε αρχή να προέρχεται από αυτόν¹⁸². Φλέγον ζήτημα που οδήγησε σε αντιπαραθέσεις αποτέλεσε η διαχείριση επί του πυρηνικού οπλοστασίου της Γαλλίας. Τα πυρηνικά όπλα ανήκουν στην αρμοδιότητα του Προέδρου, όχι με βάση κάποια συνταγματική διάταξη αλλά ένα διάταγμα του 1964, το οποίο ισχύει έως και σήμερα. Πιο συγκεκριμένα, η αρμοδιότητα ανήκει στο Συμβούλιο Άμυνας, του οποίου προεδρεύει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας¹⁸³.

Παρόμοια αποκλειστική αρμοδιότητα έχει διαμορφωθεί και για την εξωτερική πολιτική. Το άρθρο 14¹⁸⁴ αναθέτει την αρχηγία της διπλωματίας στον Πρόεδρο, ο οποίος διορίζει τους Γάλλους διπλωμάτες. Βέβαια, η παραπάνω εξουσία προϋποθέτει την προσυπογραφή άρα και τη συναίνεση του Πρωθυπουργού. Πραγματική εξουσία ελέγχου της εξωτερικής πολιτικής δίνει στο Πρόεδρο το άρθρο 52¹⁸⁵ δεδομένου ότι ο τελευταίος νομιμοποιείται να διαπραγματεύεται και να επικυρώνει τις διεθνείς συνθήκες. Παρά τη συντρέχουσα αρμοδιότητα που προβλέπει το Σύνταγμα, η ίδια η πρακτική καθιερώνει τον αποκλειστικό τομέα. Ο De Gaulle εγκαινίασε μια εθιμοτυπία, την οποία ακολουθούν και οι διάδοχοί του. Έτσι, ο Πρόεδρος συναντά ξένους αρχηγούς κρατών και εξασφαλίζει την εκπροσώπηση της Γαλλίας στα διεθνή fora, όπως για παράδειγμα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στην G7, στην συνέλευση του Ο.Η.Ε. κ.λπ.. Εάν ο Πρωθυπουργός πραγματοποιεί επίσημα ταξίδια, αυτά γίνονται πάντα εντός ενός πλαισίου προδιαγεγραμμένου από τον αρχηγό του κράτους. Βεβαίως τα παραπάνω τίθενται σε αμφιβολία εν καιρώ συγκατοίκησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η σύνοδος κορυφής της Χάγης το 1986. Συμμετείχαν τόσο ο Πρόεδρος όσο και ο Πρωθυπουργός. Κατά τη διάρκεια της συνέντευξης τύπου, ο Mitterand κάνοντας χρήση του «δεσμευμένου τομέα» διευκρινίζει ότι μόνο αυτός μιλά εξ ονόματος της Γαλλίας. Όμως μετά τις έντονες διαμαρτυρίες του Πρωθυπουργού Chirac, διερρήχθη ο αποκλειστικός τομέας και συμφωνήθηκε να απαντούν από κοινού και εναλλάξ οι δύο κορυφαίοι πολιτειακοί παράγοντες.

Μάλιστα, έντονες αμφιβολίες εγείρονται για το αν μπορεί να έχει λόγο ο Πρόεδρος στον διορισμό του Υπουργού Άμυνας και Εξωτερικών, η επιλογή των οποίων με βάση το άρθρο 8 προτείνεται από τον Πρωθυπουργό. Πολλοί Πρόεδροι, ιδιαίτερα σε περιόδους συγκατοίκησης διεκδικούν για τον εαυτό τους το δικαίωμα επιλογής των παραπάνω θέσεων. Ο Πρόεδρος Mitterand αντιτάχθηκε σθεναρά και αρνήθηκε τον διορισμό των υπουργών Άμυνας και Εξωτερικών, τους οποίους είχε προτείνει ο Chirac¹⁸⁶.

182 C. de Gaulle, *Mémoires d' espoir. Le Renouveau: 1958-1962*, Paris, Plon, 1970, p. 35.

183 P. Ardant B. Mathieu, *ό.π.*, p. 386

184 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, *ό.π.*, σελ 428

185 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, *ό.π.*, σελ 434

186 Stanley Meisler, *Mitterrand Vetoes 4 Choices by Chirac for New French Cabinet*, *Los Angeles Times*, 20 mars 1986

στ. Κατάσταση ανάγκης: μια υπερεξουσία του Προέδρου και η μοναδική φορά άσκησης της

Η πιο ισχυρή και παράλληλα αμφιλεγόμενη εξουσία του Γάλλου Προέδρου προβλέπεται στο άρθρο 16¹⁸⁷ του Συντάγματος. Αφορά τις λεγόμενες έκτακτες περιστάσεις, εξαιτίας των οποίων είναι απαραίτητη η προσωρινή αύξηση των εξουσιών της εκτελεστικής εξουσίας. Παρόμοιες διατάξεις του δικαίου της ανάγκης υπάρχουν σε όλα τα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα, συνήθως, όμως αποτελούν αρμοδιότητα της Κυβέρνησης σε συνεργασία με το Κοινοβούλιο. Δύο γεγονότα οδήγησαν στην υιοθέτηση του παραπάνω άρθρου από τον De Gaulle: αφενός οι δυσκολίες του τελευταίου Προέδρου της 3ης Δημοκρατίας να εξασφαλίσει την δημοκρατική νομιμότητα και την εδαφική κυριαρχία κατά τη διάρκεια της Μάχης της Γαλλίας το 1940 αφετέρου ο κουμμουνιστικός κίνδυνος, ο οποίος αποτελούσε, κατά το De Gaulle μια συστηματική απειλή κατά του πολιτεύματος. Κατά τη δημιουργία του Συντάγματος υπήρξαν έντονες αντιδράσεις λόγω της αυστηρότητας του 16. Ο ίδιος De Gaulle εξήγησε ότι επρόκειτο για τη διατήρηση του κράτους έναντι περιστάσεων εξαιρετικής σοβαρότητας, συγκρίσιμων με εκείνες του Ιουνίου του 1940¹⁸⁸.

Οι όροι εφαρμογής του άρθρου έχουν γίνει αντικείμενο εκτεταμένης συζήτησης. Το ίδιο το άρθρο γενικόλογα αναφέρει περιπτώσεις ενεργοποίησης του: *η σοβαρή και άμεση απειλή των θεσμών της δημοκρατίας, της ανεξαρτησίας του έθνους, της ακεραιότητας του εδάφους και της εκτέλεσης των διεθνών υποχρεώσεων καθώς η διακοπή της κανονικής λειτουργίας των δημόσιων θεσμών*¹⁸⁹. Στις παραπάνω περιπτώσεις ο Πρόεδρος μπορεί να λάβει έκτακτα μέτρα. Άλλη μια αδυναμία του άρθρου είναι ότι δεν ορίζει με σαφήνεια ποια μέτρα μπορούν να ληφθούν ή ποια άρθρα του Συντάγματος αναιρούνται. Ο συνταγματολόγος Jean Gicquel κάνει λόγο για «*προσωρινή δικτατορία σε περιόδους ανάγκης*»¹⁹⁰. Μοναδική συνταγματική υποχρέωση του Προέδρου είναι η διαβούλευση με τον Πρωθυπουργό, τους Προέδρους των Βουλών και το Συνταγματικό Συμβούλιο. Η παραπάνω διαβούλευση πρέπει να γίνεται όχι μόνο για την ενεργοποίηση του 16 αλλά και για τα μέτρα που λαμβάνονται. Βέβαια, οι γνώμες αυτές δεν είναι δεσμευτικές.

Η παραπάνω έκτακτη εξουσία υφίσταται επιπλέον περιορισμούς. Κατά τη διάρκεια εφαρμογής του 16, ο Πρόεδρος δεν μπορεί αφενός να αναθεωρήσει το Σύνταγμα δεδομένου ότι η αναθεώρηση πρέπει να γίνεται υπό κανονικές συνθήκες αφετέρου να διαλύσει την Εθνοσυνέλευση, η οποία συνέρχεται αυτοδίκαια. Με την συνταγματική αναθεώρηση του 2008 εισήχθη μια ακόμα δικλείδα ασφαλείας. Έτσι, δίνεται η δυνατότητα στο Συνταγματικό Συμβούλιο, μετά από 30 ημέρες εφαρμογής, κατόπιν αιτήματος είτε 60 βουλευτών ή Γερουσιαστών είτε των Προέδρων των Βουλών, να εξετάσει εάν εξακολουθούν να υφίστανται οι προϋποθέσεις που οδήγησαν στην εφαρμογή του 16. Μάλιστα, μετά τις 60 ημέρες το Συνταγματικό Συμβούλιο αυτοδίκαια εξετάζει την εφαρμογή και λαμβάνει απόφαση. Γενικότερα πολλά κόμματα κατά καιρούς, ιδίως της αριστεράς υποστήριζαν την κατάργηση του εν λόγω άρθρου. Το άρθρο 16 εφαρμόστηκε μόνο μία φορά¹⁹¹, το 1961 όταν στρατηγοί που στάθμευαν

187 Σκ. 185

188 F. Mitterrand, *Le Coup d'État Permanent*, Plon, 1964

189 Σκ. 185

190 J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 1980, p. 538

191 S. Thénault, *L'état d'urgence (1955-2005). De l'Algérie coloniale à la France contemporaine : destin d'une loi*, Le Mouvement social, 2007, p. 63-78

στο Αλγέρι και διαφωνούσαν με την πολιτική του De Gaulle περί ανεξάρτητης Αλγερίας αποπειράθηκαν να κάνουν πραξικόπημα. Επ' αφορμή της παραπάνω ενεργοποίησης, με μια δικαστική απόφαση¹⁹² το 1962, το Συμβούλιο της Επικρατείας διευκρίνισε ότι η πράξη για την εφαρμογή των έκτακτων εξουσιών είναι κυβερνητική και ως εκ τούτου δεν εναπόκειται στο Συμβούλιο της Επικρατείας να εκτιμήσει τη νομιμότητα ή να ελέγξει τη διάρκεια της εφαρμογής.

Πορτογαλία: ένα πολίτευμα ημιπροεδρικό και η μεταβολή του προς τον κοινοβουλευτισμό

α. Τα βιώματα της πολυετούς δικτατορίας και η διαμόρφωση του πολιτεύματος

Η Πορτογαλία διέρχεται σήμερα την Τρίτη Πορτογαλική Δημοκρατία¹⁹³, η οποία «γεννήθηκε» το 1976. Για πολλές δεκαετίες επικρατούσε η δικτατορία του Σαλαζάρ ή αλλιώς το «νέο κράτος». Η επικράτηση φιλελεύθερων κινημάτων καθώς και η θέληση των αποικιών για ανεξαρτητοποίηση οδήγησε στην αποδυνάμωση του καθεστώτος, το οποίο κατέρρευσε ειρηνικά μετά την εμβληματική επανάσταση των Γαρυφάλλων το 1974. Την επαύριο της επανάστασης επικράτησαν 3 ρεύματα ως προς την πορεία του πολιτεύματος ενώ ενεργή ήταν η συμμετοχή των δυνάμεων του στρατού, καθώς νέοι αξιωματικοί με αριστερές πεποιθήσεις είχαν λάβει ενεργό μέρος στην επανάσταση. Ειδικότερα υπήρχαν οι δεξιοί, οι οποίοι επιδίωκαν φιλελεύθερο κράτος αντίστοιχο των ευρωπαϊκών, οι σοσιαλιστές που ήθελαν σοσιαλδημοκρατία και οι αριστεροί, οι οποίοι ταυτίζονταν με την Σοβιετική Ένωση. Οι έντονες διαφωνίες των εκπροσώπων των παραπάνω τάσεων οδήγησαν στο «καυτό καλοκαίρι» του 1975, το οποίο σηματοδεύτηκε από δύο αποτυχημένα πραξικοπήματα, τα οποία παραλίγο να προκαλέσουν εμφύλιο πόλεμο και αναρχία. Εν τέλει, μετά από άμεση και καθολική ψηφοφορία εκλέχθηκε Εθνοσυνέλευση επιφορτισμένη με την ψήφιση του νέου Συντάγματος.

Το νέο Σύνταγμα του 1976, το οποίο χαρακτηρίζεται ως το πιο πληθωρικό¹⁹⁴ του ευρωπαϊκού κόσμου, καθιερώνει ένα ημιπροεδρικό πολίτευμα, το οποίο επιχειρεί συγκερασμό του κοινοβουλευτικού συστήματος της Πρώτης Πορτογαλικής Δημοκρατίας με την επιλογή ενδυνάμωσης της εκτελεστικής εξουσίας μέσω ενός Πρόεδρου με διευρημένες αρμοδιότητες. Το άρθρο 120¹⁹⁵ ορίζει ότι «ο Πρόεδρος εγγυάται την εθνική ανεξαρτησία, την ενότητα του κράτους και την ομαλή λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών». Όπως παρατηρεί ο M. Duverger οι συνταγματικοί νομοθέτες θέλησαν να αποδώσουν στον Πρόεδρο έναν ρυθμιστικό ρόλο¹⁹⁶, μια εξουσία που θα επιτρέπει την άρση των συγκρούσεων μεταξύ της εκτελεστικής, της νομοθετικής και της δικαστικής εξουσίας. Αυτή η εξουσία πρέπει να είναι ουδέτερη, ανώτερη και έξω από τις άλλες. Όμως αυτό δεν φαίνεται να επιτεύχθηκε στην προκειμένη αφού στον Πρόεδρο

192 C.E., Sect., 2 mars 1962, *Rubin de Servens*

193 J. Hermano, «10 - As três repúblicas». *Historia de Portugal. Pequena História das Grandes Nacoes*, Círculo de Leitores, 1981 p. 112–123

194 Καθίσταται φανερή η δυσπιστία του συντακτικού νομοθέτη έναντι της εκτελεστικής εξουσίας και των πολιτικών δυνάμεων, καθώς προβαίνει σε εξαντλητική απαρίθμηση και κατοχύρωση κανόνων, τόσο αναφορικά με την προστασία δικαιωμάτων, όσο και σχετικών με την οργάνωση της πολιτειακής εξουσίας. Η εξουθενωτική ρύθμιση των καθηκόντων και υποχρεώσεων των οργάνων που ασκούν την πολιτική εξουσία στοχεύει στη δέσμευση των τελευταίων από το γράμμα του Συντάγματος και εν πολλοίς στον περιορισμό της διακριτικής τους ευχέρειας.

195 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, ό.π., σελ 517

196 M. Duverger, *Présentation et commentaires de la constitution Portugaise de 1976*, in *La Documentation française*, notes et études documentaires, 1977, p. 45-50

επιφυλάσσονται αυξημένες θεσμικές αρμοδιότητες ενώ προβλέπεται και η άμεση εκλογή του από τον λαό. Είναι νομοτελειακά δυσχερές να επιτευχθεί ο συμβολικός ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας, όταν ο τελευταίος αποκτά νομιμοποίηση μέσω της άμεσης εκλογής. Πρέπει να σημειωθεί ότι ο Πορτογάλος συντακτικός νομοθέτης είχε υπόψιν του, το αναθεωρημένο από το 1962, γαλλικό Σύνταγμα το οποίο προβλέπει άμεση εκλογή του Προέδρου Δημοκρατίας¹⁹⁷. Άρα δεν θα ήταν υπερβολή να ειπωθεί ότι το πορτογαλικό πολίτευμα εμπνέεται από το γαλλικό.

Το Σύνταγμα αναγνωρίζει μία δυαδική εκτελεστική εξουσία, τον Πρόεδρο Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση υπό τον Πρωθυπουργό. Διατηρείται, συνεπώς το κοινοβουλευτικό σύστημα παρά τις αυξημένες αρμοδιότητες του Προέδρου. Αν και φαινομενικά ο Πρόεδρος καθίσταται κυρίαρχος, σε σημείο να αναφέρεται και ως ισχυρότερος σε σχέση με τον Γάλλο ομόλογό του, στην πραγματικότητα αυτό τείνει να διαψευστεί: το πορτογαλικό Σύνταγμα αφενός, ιδιαίτερα μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 1982 επιβεβαιώνει την κοινοβουλευτική σχέση ανάμεσα στην Εθνοσυνέλευση και τον Πρωθυπουργό ενισχύοντας τον ρόλο του τελευταίου αφετέρου προβλέπει πολλά θεσμικά αντίβαρα μέσω της κατοχύρωσης πολλαπλών οργάνων, τα οποία, μάλιστα, αλληλοελέγχονται με αποτέλεσμα να δημιουργούνται veto players με στόχο την θεσμική ισορροπία του συστήματος. Άλλωστε με εξαίρεση τον πρώτο εκλεγμένο Πρόεδρο, τον στρατηγό Eanes, ο οποίος άσκησε δυναμικά τις εξουσίες του, όλοι οι υπόλοιποι επέδειξαν μετριοπάθεια και έδωσαν θεσμική προτεραιότητα στον Πρωθυπουργό. Δεν θα ήταν υπερβολή να ειπωθεί ότι το πορτογαλικό πολίτευμα επιχειρεί στροφή προς τον κοινοβουλευτισμό. Άλλωστε, όλοι οι Πρόεδροι, πριν ή μετά την εκλογή τους είτε διετέλεσαν Πρωθυπουργοί είτε επιδίωξαν να γίνουν, καθιστώντας τον προεδρικό θεσμό δευτερεύοντα.

Ένα χαρακτηριστικό του πορτογαλικού Συντάγματος ως προς την δράση του Προέδρου, το οποίο δεν συναντάται σε κανένα από τα προηγούμενα συστήματα που μελετήθηκαν, είτε στα κοινοβουλευτικά είτε στο ημιπροεδρικό της Γαλλίας είναι η αντιστροφή του κανόνα της προσυπογραφής. Το σύνηθες είναι να ορίζεται η προσυπογραφή του αρμόδιου Υπουργού ή του Πρωθυπουργού ως κανόνας καθώς οι τελευταίοι λογοδοτούν ενώπιον της Βουλής. Το άρθρο 140¹⁹⁸ προβλέπει συγκεκριμένες πράξεις, στις οποίες κατ' εξαίρεση απαιτείται προσυπογραφή, ενώ κανόνας είναι η μη προσυπογραφή των προεδρικών πράξεων. Τέτοιες πράξεις είναι η κλασική περίπτωση διορισμού των Υπουργών κατόπιν πρότασης του Πρωθυπουργού αλλά και του διορισμού άλλων αξιωματούχων της πολιτείας, όπως των διοικητών των αυτόνομων περιοχών, του γενικού Εισαγγελέα, του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου αλλά και των αρχηγών των ενόπλων δυνάμεων ενώ προσυπογράφονται οι νόμοι, τα διατάγματα κ.λπ.. Εισάγεται, δηλαδή μια διακριτική ευχέρεια του Προέδρου ως προς τις θεσμοθετημένες αρμοδιότητές του. Βέβαια εν τέλει οι εξαιρέσεις άρθρου 140 αφορούν πολλές προεδρικές αρμοδιότητες περιορίζοντας τις ευχέρειες του Προέδρου.

β. Έκδοση και δημοσίευση νόμων: μια πραγματική εξουσία που οδηγεί είτε σε αναπομπή είτε σε συνταγματικό έλεγχο

Συμμετοχή στην νομοθετική διαδικασία επιφυλάσσεται και στον Πορτογάλο Πρόεδρο, μέσω μιας αναβλητικής αρνησικυρίας, η οποία έχει καταστρωθεί έτσι ώστε να δίνει μεγαλύτερη ευχέρεια στον Πρόεδρο, σε σχέση με τους ομολόγους του στα κοινοβουλευτικά συστήματα.

197 Κ. Τσιμάρας, ό.π., σελ. 1056-1073

198 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, ό.π., σελ 517

Αρχικά, οι νόμοι αλλά και τα διατάγματα που προέρχονται από την Κυβέρνηση και πρόκειται να γίνουν νόμοι υπογράφονται από τον Πρόεδρο, ώστε να εκδοθούν και να δημοσιευθούν. Τα παραπάνω διατάγματα, μάλιστα προσυπογράφονται. Παρόλα αυτά προβλέπεται στο άρθρο 139¹⁹⁹ μια διαδικασία αναβλητικού βέτο του Προέδρου, αν δεν επιθυμεί την υπογραφή ενός νόμου. Φυσικά, όσον αφορά τα κυβερνητικά διατάγματα, το βέτο είναι οριστικό καθώς δεν προβλέπεται διαδικασία αναπομπής. Για τους νόμους καθιερώνονται δύο επιλογές: η πρώτη είναι η επιστροφή του νόμου στην Εθνοσυνέλευση για επανασυζήτηση. Η περίπτωση αυτή μοιάζει με την αναπομπή ψηφισμένου νόμου που προβλέπει το ελληνικό και το ιταλικό Σύνταγμα. Ο Πρόεδρος αρνείται να υπογράψει για πολιτικούς λόγους οπότε αιτιολογεί την απόφαση του με μήνυμα του και εν τέλει στέλνει τον νόμο στη Εθνοσυνέλευση εντός 20 ημερών. Η προεδρική αρνησικυρία δεν είναι απόλυτη. Το Κοινοβούλιο, με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του μπορεί να ψηφίσει τον νόμο οπότε ο Πρόεδρος είναι υποχρεωμένος να τον εκδώσει εντός 8 ημερών. Παρόλα αυτά, το βέτο τείνει να γίνει απόλυτο σε ορισμένες περιπτώσεις νομοθετικών ρυθμίσεων, οι οποίες απαριθμούνται περιοριστικά στην παράγραφο 3 του ίδιου ως άνω άρθρου. Νόμοι που αφορούν λ.χ. τις εξωτερικές υποθέσεις, τα όρια δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, την οργάνωση της εθνικής άμυνας, την οργάνωση και λειτουργία του συνταγματικού δικαστηρίου κ.λπ. αλλά και οι οργανικοί νόμοι επαναψηφίζονται με πλειοψηφία 2/3 των μελών. Γίνεται φανερό ότι για ορισμένες υποθέσεις ο συντακτικός νομοθέτης απαιτεί, αν όχι επιβάλλει συναίνεση μεταξύ των πολιτειακών οργάνων μέσω των αυξημένων πλειοψηφιών. Πρέπει να επισημανθεί ότι πολλές φορές ο Πρόεδρος επιλέγει να μην ασκήσει το θεσμοθετημένο βέτο αλλά να απευθυνθεί στον Πρωθυπουργό εκφράζοντας αντιρρήσεις, ώστε να αποφευχθεί τυχόν σύγκρουση.

Αν, όμως ο Πρόεδρος θεωρήσει ότι ο νόμος παραβιάζει κάποια συνταγματική διάταξη, τότε έχει την ευχέρεια να ακολουθήσει την διαδικασία των άρθρων 278 και 279. Έτσι μπορεί να απευθυνθεί στο Συνταγματικό Δικαστήριο²⁰⁰ εντός 5 ημερών και να ζητήσει προληπτικό έλεγχο συνταγματικότητας του νόμου. Ουσιαστικά, οι δικαστές καλούνται να επιλύσουν την διαφωνία που προέκυψε μεταξύ Εθνοσυνέλευσης και Προέδρου. Αν ο νόμος κριθεί αντισυνταγματικός τότε πρέπει να επιστρέψει από τον Πρόεδρο στη Βουλή καθώς ένας νόμος που έχει καταπέσει στο δικαστήριο δεν μπορεί να εκδοθεί. Η τελευταία μπορεί να τον τροποποιήσει με απλή πλειοψηφία ώστε να αρθεί η αντισυνταγματικότητα και να είναι δυνατή η έκδοσή του. Παρόλα αυτά ο Πρόεδρος έχει το δικαίωμα να ξαναζητήσει προληπτικό έλεγχο για τις νέες αλλαγές. Επίσης, η Βουλή μπορεί να αποφύγει τον δικαστικό σκόπελο επαναψηφίζοντας τον ίδιο νόμο με αυξημένη πλειοψηφία 2/3 των μελών. Η αρνησικυρία κατόπιν αποφάσεως του συνταγματικού δικαστηρίου χρησιμοποιήθηκε εκτεταμένα μεταξύ των ετών 2011-2015 για τους μνημονιακούς προϋπολογισμούς καθιστώντας το δικαστήριο πεδίο κομματικής εργαλειοποίησης και πολιτικών συγκρούσεων²⁰¹. Γι' αυτό ο τωρινός Πρόεδρος Marcello έχει ασκήσει 30 φορές το παραπάνω δικαίωμα για πολιτικούς, όμως λόγους και χωρίς απεύθυνση στο δικαστήριο. Δημιουργείται, συνεπώς ένα θαυμαστό σύστημα «checks and balances» ή ελληνιστί «θεσμικών αντίβαρων»,

199 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, ό.π., σελ 517

200 Απαρτίζεται από 13 δικαστές, εκ των οποίων 10 διορίζονται από την Εθνοσυνέλευση με πλειοψηφία 2/3 και 3 ακόμα επιλέγονται με πλειοψηφία 2/3 από τους ήδη διορισθέντες δικαστές. Κύριο έργο του είναι ο έλεγχος συνταγματικότητας των νόμων αλλά και του κύρους των εκλογικών διαδικασιών. Εν πολλοίς αντικατέστησε το Συμβούλιο της Επανάστασης, το οποίο απαρτιζόταν από στρατιωτικούς και είχε σκοπό την προστασία των πολιτικών θεσμών.

201 A. C. Pinto, P. J. C. Rapaz, *Presidentes e (Semi)presidencialismo nas Democracias Modernas*, Imprensa de Ciências Sociais, 2017, p 193-216

όπου όλα τα όργανα αλληλοελέγχονται και αλληλοεξαρτώνται με αποτέλεσμα καμία εξουσία να μην υπερβαίνει την άλλη. Ούτε το Συνταγματικό Δικαστήριο δεν έχει απόλυτη εξουσία καθώς η Βουλή μπορεί να το παρακάμψει. Η δυνατότητα της επαναπήφισης αντισυνταγματικού νόμου με αυξημένη πλειοψηφία πρέπει να ιδωθεί ως ένα είδος «ιονεί συνταγματικής αναθεώρησης», καθώς επιτυγχάνεται μεγάλη συναίνεση ικανή να υπερκεράσει το Συνταγματικό Δικαστήριο.

γ. Διορισμός του Πρωθυπουργού: μια υπερεξουσία του Προέδρου και ο εθιμικός περιορισμός της

Μια κλασσική αρμοδιότητα που επιφυλάσσεται στον Πρόεδρο, στα πλαίσια του ρυθμιστικού του ρόλου είναι ο διορισμός του Πρωθυπουργού. Η παραπάνω εξουσία προσδιορίζεται από τον συνδυασμό των άρθρων 136 περ.1 και 190 παρ. 1²⁰² του Συντάγματος. Η διατύπωση είναι απλή: *ο Πρωθυπουργός διορίζεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ακούγοντας τα κόμματα που εκπροσωπούνται στη Συνέλευση της Δημοκρατίας και λαμβάνοντας υπόψη τα εκλογικά αποτελέσματα*. Ως εκ τούτου, ο Πρόεδρος διαθέτει την ευχέρεια της επιλογής του προσώπου του Πρωθυπουργού. Όμως, εν αντιθέσει με τον Γάλλο ομόλόγό του, δεν διαθέτει απεριόριστη εξουσία καθώς τίθενται δύο περιορισμοί: η ακρόαση των εκπροσώπων των κομμάτων που εκπροσωπούνται στην Εθνοσυνέλευση και τα επίσημα εκλογικά αποτελέσματα²⁰³. Γίνεται αντιληπτό πως αν ένα κόμμα έχει εξασφαλίσει την απόλυτη πλειοψηφία στη Εθνοσυνέλευση, τότε ο επιλογή καθίσταται δέσμια καθώς ο Πρόεδρος, πρέπει να διορίσει τον εντολοδόχο που του προτείνει η πλειοψηφία. Αντίθετα, αν το αποτέλεσμα των εκλογών οδηγεί σε κατακερματισμό των πολιτικών δυνάμεων, ο Πρόεδρος διαθέτει μεγαλύτερη ευχέρεια κινήσεων και ελιγμών²⁰⁴. Το παραπάνω σενάριο ενισχύεται από την συνταγματική θεσμοθέτηση της απλής αναλογικής ως εκλογικού συστήματος (μέθοδος de Hondt).

Οι επιλογές του Προέδρου περιορίζονται και από το άρθρο 193²⁰⁵, το οποίο προβλέπει την πρόταση εμπιστοσύνης. Μετά τον διορισμό ο Πρωθυπουργός και το Υπουργικό Συμβούλιο διαμορφώνουν το κυβερνητικό πρόγραμμα με τους κύριους προσανατολισμούς της Κυβέρνησης, το οποίο πρέπει να υποβληθεί στην Εθνοσυνέλευση από τον Πρωθυπουργό εντός 10 ημερών από τον διορισμό του. Μάλιστα ακόμα και αν δεν λειτουργεί η Εθνοσυνέλευση, θα πρέπει να συγκληθεί υποχρεωτικά. Μετά το πέρας της συζήτησης, η οποία δεν μπορεί να διαρκεί πάνω από 3 μέρες κάθε κοινοβουλευτική ομάδα μπορεί να απορρίψει το πρόγραμμα ενώ η Κυβέρνηση μπορεί να ζητήσει ψήφο εμπιστοσύνης. Από τη διατύπωση του άρθρου η ψήφος εμπιστοσύνης δε φαίνεται να καθίσταται υποχρεωτική για την Κυβέρνηση ούτε να υπέχει θέση τυπικής διαδικασίας σχετικά με τον διορισμό της. Αναμφίβολα βέβαια αποτελεί μια κοινοβουλευτική μάχη, καθώς αν συνασπιστεί η αντιπολίτευση, το πρόγραμμα μπορεί να καταψηφιστεί. Ψήφο εμπιστοσύνης μπορεί να ζητήσει η Κυβέρνηση οποτεδήποτε από τη Βουλή για δήλωση γενικής πολιτικής ή για συγκεκριμένο ζήτημα, σύμφωνα με το άρθρο 196. Έτσι επιβεβαιώνεται και η πρόβλεψη των άρθρων 193²⁰⁶ και 194, τα οποία καθιερώνουν την λογοδοσία της Κυβέρνησης και του Πρωθυπουργού αντίστοιχα ενώπιον της Εθνοσυνέλευσης.

202 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, ό.π., σελ 525

203 J. Miranda, *Le chef du gouvernement au Portugal*, PUF, 1987, p. 153 et s

204 Κ. Τσιμάρας, ό.π.,σελ. 1056-1073

205 Σκ. 199

206 Σκ. 199

Κατά τον διορισμό των πρώτων Πρωθυπουργών της 3ης Πορτογαλικής Δημοκρατίας σημειώθηκαν θεσμικές ακροβασίες από τον πρώτο Πρόεδρο Eanes. Ο στρατηγός R. Eanes, ήταν μια ιστορική προσωπικότητα. Όντας ένας από τους ηγέτες της επανάστασης του Απριλίου 1974 διέθετε ευρεία αποδοχή από την πλειοψηφία των πολιτών αλλά και του πολιτικού κόσμου²⁰⁷. Η ιδιαίτερη προσωπικότητα του Προέδρου, οι αυξημένες αρμοδιότητες καθώς και το ευθραστο πολιτικό σκηνικό της εποχής (μεταξύ 1976-1979 υπήρξαν συνολικά 9 Κυβερνήσεις!) οδήγησαν στο θεσμό των Προεδρικών Κυβερνήσεων μεταξύ 1978-1979, οι οποίες άνηκαν στην σφαίρα επιρροής του Προέδρου. Οι παραπάνω Κυβερνήσεις δεν μακροήμερευσαν καθώς είτε παραιτήθηκαν είτε καταψηφίστηκαν²⁰⁸. Παρά την αύξηση της επιρροής του Προέδρου στα πολιτικά πράγματα, ο τελευταίος δεν προχώρησε στην δημιουργία προεδρικού κόμματος, όπως συνέβη στην Γαλλία από τον De Gaulle. Ίσως και ο ίδιος να θεώρησε ότι η θέση του διαιτητική και ρυθμιστική. Μετά το 1979 εμφανίστηκε και το γαλλικής εμπνεύσεως φαινόμενο της συγκατοίκησης, καθώς ο Πρόεδρος Eanes που είχε αριστερές ρίζες κλήθηκε να διορίσει Πρωθυπουργό τον κεντροδεξιού Sa Carneiro, ο οποίος διέθετε συμπαγή κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Η πρώτη αυτή συμβίωση χαρακτηρίστηκε από προστριβές καθώς ο Πρόεδρος επενέβαινε στο κυβερνητικό έργο βάζοντας συνεχή εμπόδια ενώ την ίδια τακτική ακολούθησε και με τις υπόλοιπες κεντροδεξιές Κυβερνήσεις. Εν τέλει, κατόπιν συνεννοήσεως των κομμάτων συμφωνήθηκε η συνταγματική αναθεώρηση του 1982, η οποία περιόριζε τις επεμβάσεις του Προέδρου και ενδυνάμωνε την θέση του Πρωθυπουργού²⁰⁹. Η ενίσχυση της επιρροής του Πρωθυπουργού οφείλεται και σε ένα απροσδόκητο για τα αναλογικά εκλογικά συστήματα φαινόμενο: την ύπαρξη απόλυτης πλειοψηφίας στην Εθνοσυνέλευση τόσο του 1987 όσο και του 1991. Υπό αυτές τις συνθήκες με μία μονοκομματική Κυβέρνηση στηριζόμενη από την απόλυτη πλειοψηφία στην Βουλή, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είχε πολύ στενά περιθώρια ενεργούς παρέμβασης στην πολιτική ζωή²¹⁰. Βέβαια, την περίοδο της οικονομικής κρίσης ο Πρόεδρος Silva διόρισε Πρωθυπουργό τον απερχόμενο Coelho παρόλο που δεν διέθετε απόλυτη πλειοψηφία. Ως εκ τούτου, το πρόγραμμα λιτότητας απορρίφθηκε και η Κυβέρνηση κατέρρευσε.

Το Σύνταγμα προβλέπει στο άρθρο 192²¹¹ την λογοδοσία της Κυβέρνησης στην Βουλή αλλά και στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Με την παραπάνω ρύθμιση το πολίτευμα μπορεί να χαρακτηριστεί ορλενανικού τύπου²¹². Έτσι, προβλεπόταν στο Σύνταγμα του 1976 η παύση της Κυβέρνησης από τον Πρόεδρο και μάλιστα με πολιτικά κίνητρα χωρίς περαιτέρω προϋποθέσεις. Πρόκειται για μια πολύ σημαντική εξουσία που δεν καθιερώνεται σε κανένα άλλο κοινοβουλευτικό πολίτευμα. Μια φορά χρησιμοποιήθηκε η παραπάνω εξουσία όταν ο Πρόεδρος Eanes έπαυσε την 2η Συνταγματική Κυβέρνηση με Πρωθυπουργό τον Mario Soares, παρόλο που ο τελευταίος φαινόταν ότι διέθετε την εμπιστοσύνη της Εθνοσυνέλευσης²¹³. Οι αντιδράσεις ήταν σφοδρές και προκλήθηκε σοβαρή πολιτική κρίση. Εν τέλει η παραπάνω εξουσία μετριάστηκε μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 1982. Με την νέα διάταξη του 198²¹⁴ παρ.

207 Σκ. 203

208 J. Georgel, *La crise politique de 1978 au Portugal*, RDP, 1979 p. 425 et s

209 J. Miranda, *La constitution Portugaise, du texte de 1976 a la révision de 1989*, RFDC, 1990, p. 363 et s

210 Κ. Τσιμάρας, *ό.π.*, σελ. 1056-1073

211 Σκ. 202

212 Χαρακτηρισμός που προέκυψε από τον τρόπο διακυβέρνησης του Louis Philippe d'Orléans όπου ο Αρχηγός του Κράτους κατέχει σημαντική θέση χωρίς να κυβερνά ο ίδιος. Σ' ένα τέτοιο σύστημα διακυβέρνησης η Κυβέρνηση πρέπει να χαιρεί της εμπιστοσύνης της Βουλής αλλά και του Προέδρου της Δημοκρατίας

213 J. Georgel, *La crise politique de 1978 au Portugal*, RDP, 1979, p. 425 et s

214 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, *ό.π.*, σελ 526

2 ο Πρόεδρος μπορεί να παύσει την Κυβέρνηση μόνο όταν αυτό είναι αναγκαίο για τη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας των δημοκρατικών θεσμών. Μοναδικός περιορισμός είναι η γνωμοδότηση του Συμβουλίου του Κράτους²¹⁵, η οποία, όμως δεν είναι δεσμευτική. Η παραπάνω ρήτρα χαρακτηρίζεται από αοριστία και καθίσταται όλως εξαιρετική καθώς ενεργοποιείται όταν μια Κυβέρνηση, όχι απλά παραβιάζει το Σύνταγμα αλλά στρέφεται ενάντια στους ίδιους τους δημοκρατικούς θεσμούς και επιδιώκει την κατάλυση τους. Δεν έχει ενεργοποιηθεί ποτέ μέχρι σήμερα.

Από την άλλη, η παράγραφος 1 του παραπάνω άρθρου προβλέπει πότε ο Πρόεδρος απαλλάσσει την Κυβέρνηση από τα καθήκοντά της. Αρχικά η Κυβέρνηση παραιτείται ενώπιον του Προέδρου μόλις αρχίσει η νέα κοινοβουλευτική περίοδος μετά τη διενέργεια εκλογών, ώστε να αναλάβει καθήκοντα η νέα Κυβέρνηση. Επίσης προβλέπεται η οικειοθελής παραίτηση του Πρωθυπουργού, η οποία συνεπάγεται την παραίτηση όλης της Κυβέρνησης. Το 2004 ο Πρωθυπουργός Barroso παραιτήθηκε ώστε να αναλάβει την προεδρία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Επίσης, απαλλαγή συμβαίνει μετά το θάνατο ή το μόνιμο κώλυμα του Πρωθυπουργού. Παρόλα αυτά οι τρεις σημαντικότερες περιπτώσεις απαλλαγής αφορούν την κοινοβουλευτική διαδικασία. Έτσι, εάν η Βουλή αρνείται να εγκρίνει το πρόγραμμα της Κυβέρνησης μετά από τρεις διαδοχικές ψηφοφορίες²¹⁶ ή να δώσει ψήφο εμπιστοσύνης στην Κυβέρνηση, τότε η τελευταία θα πρέπει να παραιτηθεί ενώπιον του Προέδρου. Για παράδειγμα η Κυβέρνηση Costa κατέρρευσε αμέσως καθώς το κυβερνητικό πρόγραμμα καταψηφίστηκε από τους Βουλευτές. Αναμφίβολα το σημαντικότερο μέσο πολιτικού ελέγχου ενάντια στην Κυβέρνηση είναι η πρόταση μομφής, η οποία καταστρώνεται στο άρθρο 197²¹⁷. Έτσι, κατατίθεται μομφή ενάντια στην Κυβέρνηση μετά από πρωτοβουλία του 1/4 των μελών της Εθνοσυνέλευσης επ' αφορμή είτε του εν ενεργεία κυβερνητικού προγράμματος είτε για οποιοδήποτε εθνικό ζήτημα. Η συζήτηση γίνεται όχι πριν 48 ώρες, ώστε να αποφευχθούν οι αιφνιδιασμοί και απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία των μελών για να εγκριθεί. Μοναδικό περιορισμό εισάγει η παράγραφος 3, η οποία ορίζει ότι αν δεν ευδοκιμήσει η πρόταση, οι υπογράφοντες δεν μπορούν να ασκήσουν άλλη εντός της ίδιας νομοθετικής συνόδου. Μετά την έγκριση η Κυβέρνηση οφείλει να παραιτηθεί. Η μόνη Κυβέρνηση, εναντίον της οποίας ευδοκίμησε η πρόταση μομφής ήταν αυτή του Πρωθυπουργού Silva, η οποία παραιτήθηκε το 1987.

δ. Διάλυση της Βουλής: ένα συχνό μέσο ενόψει κοινοβουλευτικών κρίσεων

Η διάλυση της Εθνοσυνέλευσης αποτελεί προνόμιο του Πορτογάλου Προέδρου στα πλαίσια της ρυθμιστικής του αρμοδιότητας. Αναφέρεται στο άρθρο 136 του Συντάγματος και εξειδικεύεται περαιτέρω στο 175²¹⁸. Η συνταγματική πρόβλεψη αφήνει περιθώρια διακριτικής ευχέρειας στον Πρόεδρο να ενεργοποιήσει την «ατομική βόμβα», όπως λέγεται στην πολιτική καθομιλουμένη η διάλυση της Βουλής. Πέρα από τις πολιτικές σκοπιμότητες του Προέδρου, η

215 Είναι συμβουλευτικό όργανο του Προέδρου της Δημοκρατίας και αντικατέστησε εν πολλοίς το Συμβούλιο της Επανάστασης. Σε αυτό μετέχει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ο Πρόεδρος της Εθνοσυνέλευσης, ο Πρωθυπουργός, ο Πρόεδρος του Συνταγματικού Δικαστηρίου, ο Διαμεσολαβητής, οι Πρόεδροι των αυτόνομων περιοχών της Αζορών και της Μαδέρα, οι πρώην Πρόεδροι της Δημοκρατίας, 5 πολίτες που διορίζονται από τον Πρόεδρο και 5 πολίτες που διορίζονται από την Εθνοσυνέλευση.

216 Κ. Τσιμάρας,ό.π., σελ. 1056-1073

217 Σκ. 202

218 Σκ. 202

παραπάνω εξουσία ασκείται συχνότατα και στις περιπτώσεις του άρθρου 198, το οποίο προβλέπει την απαλλαγή της Κυβέρνησης από τα καθήκοντά της²¹⁹. Αν από τη Συνέλευση δεν εξασφαλίζεται κυβερνητική λύση, τότε θα πρέπει να προκηρυχθούν εκλογές. Οι προϋποθέσεις για την άσκηση του παραπάνω δικαιώματος είναι οι εξής: ο Πρόεδρος θα πρέπει να διαβουλευθεί με τους εκπροσώπους των κομμάτων της Εθνοσυνέλευσης, ώστε να διαγνώσει αν υπάρχει δυνατότητα να προκύψει κυβερνητική πλειοψηφία. Επίσης οφείλει να λάβει γνωμοδότηση από το Συμβούλιο του Κράτους, η οποία, όμως είναι μη δεσμευτική. Παρόλα αυτά, το συνταγματικό κείμενο θέτει περιορισμούς, ώστε να αποτρέψει την κατάχρηση του θεσμού: δεν είναι δυνατή η διάλυση κατά το πρώτο εξάμηνο λειτουργίας της Βουλής και κατά το τελευταίο εξάμηνο της θητείας του Προέδρου. Τα διαστήματα αυτά ορθώς θεωρούνται ως περίοδοι αυξημένης νομιμοποίησης της Βουλής λόγω των πρόσφατων εκλογών και μειωμένης αντίστοιχα του Προέδρου ενόψει της λήξης της θητείας του. Άλλωστε η μη διάλυση της Βουλής κατά τον πρώτο εξάμηνο σύγκλησης αποτελεί μέσο πίεσης προς τους πολιτικούς παράγοντες για τον σχηματισμό Κυβέρνησης. Επιπλέον, διάλυση δεν επιτρέπεται κατά τη διάρκεια της κατάστασης πολιορκίας. Από την άλλη το Σύνταγμα έχει προβλέψει στο ίδιο άρθρο την λειτουργία Μόνιμης Επιτροπής της Εθνοσυνέλευσης, η οποία θα ασκεί τις αρμοδιότητές της μέχρι τη σύγκληση νέας Βουλής.

Μέχρι σήμερα είναι έχουν πραγματοποιηθεί 8 διαλύσεις καθώς όλοι οι Πρόεδροι, και ο σημερινός έχουν χρησιμοποιήσει το παραπάνω όπλο. Επεισοδιακή ήταν η διάλυση το έτος 1983 από τον Πρόεδρο Eanes. Ο πρωθυπουργός Bolsemao παραιτήθηκε αφήνοντας αιχμές για το κόμμα του, το οποίο αμέσως πρότεινε τη δημιουργία Κυβέρνησης από τον Crespo. Παρόλο που φαινόταν ότι υπήρχε πλειοψηφία, ο Πρόεδρος ανακοίνωσε τη διάλυση της Βουλής, παρά την αντίθετη γνωμοδότηση του Συμβουλίου του Κράτους. Η διάλυση από τον Πρόεδρο Mario Soares το 1987 επήλθε μετά την ευδοκίμηση πρότασης μομφής κατά της Κυβέρνησης. Θυελλώδης υπήρξε και η διάλυση του 2005 από τον Πρόεδρο Samraio, η οποία τερμάτισε την αμφιλεγόμενη Πρωθυπουργία Lopes. Τελευταία διάλυση συνέβη το 2022, όταν ο Πρόεδρος Sousa αποφάσισε τη διάλυση του Κοινοβουλίου καθώς ο κρατικός προϋπολογισμός καταψηφίστηκε ενώ η Κυβέρνηση αρνήθηκε να παραιτηθεί. Τα τελευταία χρόνια η παραπάνω προεδρική εξουσία τείνει να ασκείται συναινετικά, όταν τα πολιτικά κόμματα βρίσκονται σε αδιέξοδο και μόνη λύση είναι η ανανέωση της λαϊκής εντολής.

ε. Κατάσταση Ανάγκης: Μια προεδρική εξουσία εξαρτώμενη από την Εθνοσυνέλευση

Αντίστοιχη διάταξη με το άρθρο 16 του γαλλικού συντάγματος διαθέτει και το πορτογαλικό. Ο Πρόεδρος μπορεί να κηρύξει κατάσταση πολιορκίας ή έκτακτης ανάγκης με αποτέλεσμα τον περιορισμό ορισμένων δικαιωμάτων, σύμφωνα με το άρθρο 14²²⁰. Εισάγεται έτσι μια διακριτική ευχέρεια του Προέδρου. Το άρθρο 19 ορίζει ποιες συνθήκες δικαιολογούν την εφαρμογή του άρθρου: πραγματική ή επικείμενη επίθεση από ξένες δυνάμεις, σοβαρή απειλή ή διατάραξη της δημοκρατικής συνταγματικής τάξης ή δημόσια καταστροφή. Μια σημαντικότερη διαφορά με το γαλλικό πολίτευμα έγκειται στο γεγονός ότι για να προβεί στην παραπάνω ενέργεια, θα πρέπει να λάβει εξουσιοδότηση από την Εθνοσυνέλευση ή αν αυτή

219 D. Rousseau, *La primauté présidentielle dans le nouveau régime politique portugais, mythe ou réalite in*, RDP, 1980, p. 1324 et s

220 Πρβλ Κ. Μαυριά- Α. Παντελή, *ό.π.*, σελ 521

ελλείπει από την μόνιμη επιτροπή που την αντικαθιστά. Μάλιστα, ο Πρόεδρος θα πρέπει να εξειδικεύσει σαφώς ποια δικαιώματα, ελευθερίες ή εγγυήσεις αναστέλλονται. Έτσι, η διάταξη πολιορκίας ομοιάζει με αντίστοιχες διατάξεις των κοινοβουλευτικών συστημάτων καθώς εν τέλει εξαρτάται από την Εθνοσυνέλευση. Απαραίτητη είναι και η ακρόαση της Κυβέρνησης, η γνωμοδότηση, όμως, είναι καθαρά συμβουλευτική. Άλλος ένας περιορισμός είναι ότι κατά τη διάρκεια εφαρμογής του μέτρου, δεν είναι δυνατή η διάλυση της Εθνοσυνέλευσης. Διατάγματα για κήρυξη κατάστασης έκτακτης ανάγκης²²¹ εκδόθηκαν το 2020 για πρώτη φορά στην ιστορία της 3ης Δημοκρατίας από τον Πρόεδρο Sousa με σκοπό την αντιμετώπιση της πανδημικής κρίσης. Μάλιστα η Εθνοσυνέλευση έδωσε την άδεια της μετά από ευρεία υποστήριξη όλων των κομμάτων.

VI. Επίλογος

1. Συμπεράσματα

Καταληκτικά, καθίσταται έκδηλο ότι το κάθε κράτος έχει επιλέξει το σύστημα διακυβέρνησης που του αρμόζει, διαμορφούμενο στη βάση δυσάρεστων εμπειριών του παρελθόντος, ιδιαιτεροτήτων του πολιτικού συστήματος, χαρισματικών ηγετικών προσωπικοτήτων, ιδιοσυγκρασίας των πολιτών, ακόμα και πρακτικής. Η Γερμανία πρώτη υιοθέτησε πριν τη Γαλλία το ημιπροεδρικό σύστημα, την Δημοκρατία της Βαϊμάρης, το οποίο, όμως στρεβλώθηκε σε τέτοιο βαθμό ώστε ο Πρόεδρος να καταλήξει τύραννος. Τη επαύριο του ναζιστικού καθεστώτος, το οποίο ανήλθε μετά τη Βαϊμάρη, και του 2ου Παγκοσμίου Πολέμου η Γερμανία επέλεξε ένα αυστηρά κοινοβουλευτικό σύστημα, στο οποίο κυρίαρχος είναι ο Καγκελάριος ενώ προβλέπονται και άλλα όργανα με αποφασιστική αρμοδιότητα, τα οποία συμβάλλουν στην διατήρηση θεσμικών ισορροπιών, φερ' ειπείν το Συνταγματικό Δικαστήριο και το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο. Η Ιταλία επέλεξε επίσης το κοινοβουλευτικό σύστημα και την κυριαρχία της Κυβέρνησης αλλά επιφύλαξε ευρείες, εθιμικές κυρίως εξουσίες στον Πρόεδρο, οι οποίες, όμως ασκήθηκαν συνετά από τους κατόχους τους. Πράγματι, όλοι οι Ιταλοί Πρόεδροι, ιδιαίτερα οι δύο τελευταίοι άσκησαν δυναμικά τις αρμοδιότητές τους, όμως αυστηρά στα πλαίσια του ρυθμιστικού τους ρόλου. Η Γαλλία, υπό τον φόβο της ακυβερνησίας που προέκυψε από την αποδυνάμωση της εκτελεστικής εξουσίας και τις δυσάρεστες πολιτικές εμπειρίες πριν και μετά τον Πόλεμο, επέλεξε έναν ισχυρό Πρόεδρο με διευρυμένες εξουσίες που, όμως, δρα στα πλαίσια του κοινοβουλευτικού συστήματος και συνυπάρχει με τον εκλεγμένο Πρωθυπουργό. Το ημιπροεδρικό πολίτευμα της Γαλλίας θεωρείται ιδιαίτερο επιτυχημένο, ειδικά ενόψει του παραδείγματος πρώην ανατολικών χωρών, οι οποίες εφάρμοσαν ανεπιτυχώς το παραπάνω πολίτευμα π.χ. η Ρωσία. Η Πορτογαλία, επηρεασμένη από την 50χρονη δικτατορία θέλησε κι αυτή, επιλέγοντας έναν ισχυρό Πρόεδρο, να εφαρμόσει το ημιπροεδρικό πολίτευμα, το οποίο, όμως, αφενός διαθέτει σοβαρές δικλείδες ασφαλείας και θεσμικά αντίβαρα αφετέρου τείνει προς την κοινοβουλευτική λειτουργία, καθώς ο Πρόεδρος ασκεί κυρίως ρυθμιστικές αρμοδιότητες ενώ κυρίαρχος είναι ο Πρωθυπουργός. Υπάρχει, βέβαια και η περίπτωση της Αυστρίας, η οποία διαθέτει Πρόεδρο απευθείας εκλεγμένο που, όμως κατόπιν συμφωνίας με το πολιτικό σύστημα επέλεξε να μην ασκεί τις θεσμικά κατοχυρωμένες ευρείες αρμοδιότητές του.

221 L.Borges, *O que aconteceu nos anteriores estados de emergência? E o que esperar agora?*, 5.11.2020, www.publico.pt

Εν τέλει όλα τα Συντάγματα επιδίωξαν, ενίοτε ανεπιτυχώς, τον συγκερασμό των αδυναμιών του κοινοβουλευτικού συστήματος, όπως η κυβερνητική αστάθεια, με μια παράλληλη ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας.

2. Προτάσεις περί του ελληνικού προεδρικού θεσμού

Ο Έλληνας συντακτικός νομοθέτης αρχικά επέλεξε ένα υφέρπων ημιπροεδρικό σύστημα, στο οποίο ο Πρόεδρος είχε διευρυμένες αρμοδιότητες, περισσότερες και από ομολόγους του στα ημιπροεδρικά πολιτεύματα χωρίς, όμως να προβλέπεται άμεση εκλογή. Με την αναθεώρηση του 1986, ο ρόλος του Προέδρου περιορίστηκε σε απολύτως διακοσμητικό χωρίς αρμοδιότητες διακριτικής ευχέρειας αλλά πλήρως τυποποιημένες και εξαρτημένες από την πρόταση και πρωτοβουλία της Κυβέρνησης²²². Εν τέλει τόσο το συνταγματικό κείμενο όσο και ο τρόπος που ερμηνείας των διατάξεων και η πρακτική που ακολουθήθηκε οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ο Πρόεδρος έχει δέσμιες αρμοδιότητες, οι οποίες ασκούνται στο πλαίσιο του εθιμοτυπικού του ρόλου. Η παραπάνω επιλογή δικαιολογείται από τις δυσάρεστες εμπειρίες που άφησε η μοναρχία, η οποία εν τέλει προκάλεσε συνταγματική κρίση που οδήγησε στην κατάρρευση του πολιτικού συστήματος και στην επιβολή δικτατορίας. Από την άλλη έχει διατυπωθεί η άποψη ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν μπορεί να θεωρείται βουβό πρόσωπο, απλός διαχειριστής γραφειοκρατικής διαδικασίας, αλλά ότι δύναται, και μάλιστα ως ρυθμιστής του πολιτεύματος, να έχει άποψη για τα προτεινόμενα, να την εκθέσει στον Πρωθυπουργό και να τον ενημερώσει ότι δεν πρόκειται να ασκήσει την αρμοδιότητα που είναι δική του χωρίς να βρεθεί μια πολιτική λύση²²³.

Άλλωστε, έχουν εκφραστεί αμφιβολίες για την έλλειψη θεσμικών αντίβαρων στο ελληνικό πολιτικό σύστημα. Η διαρκής επιτήρηση και η επαρκής λογοδοσία μεταξύ των οργάνων των τριών εξουσιών, στα πλαίσια αλληλεξάρτησης και αλληλοελέγχου, αποτελούν προϋποθέσεις για την αποτελεσματική λειτουργία των συνταγματικών θεσμών. Ο κάθε άνθρωπος νομοτελειακά τείνει να καταχραστεί την εξουσία που αναλαμβάνει. Αν κάποια εξουσία επιχειρήσει να καταχραστεί τη θέση της, τότε επεμβαίνει η άλλη²²⁴. Σε αντίθετη περίπτωση τα πρόσωπα θα υπερβούν τους θεσμούς και θα οδηγήσουν τους τελευταίους σε μααρασμό. Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα στα καθ' ημάς είναι η έλλειψη αμοιβαίου ελέγχου μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας στο ισχύον Σύνταγμα, δεδομένου ότι ο εκάστοτε πρωθυπουργός καταλήγει να ελέγχει ταυτόχρονα τη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία²²⁵, ενώ σοβαρή επιρροή ασκεί και στη δικαστική εξουσία μέσω του διορισμού της ηγεσίας της δικαιοσύνης. Ικανοποιητικό θεσμικό αντίβαρο θα μπορούσε να αποτελέσει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας στα πλαίσια, πάντα του κοινοβουλευτικού συστήματος. Ο διορισμός των ανώτατων δικαστών, ο οποίος αναπόφευκτα αποτελεί αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας, θα μπορούσε να αποτελεί προεδρική προνομία. Ο Πρόεδρος θα επιλέγει μεταξύ 3 υποψηφίων

222 Πρβλ. μεταξύ άλλων Δ. Τσάτσο, *Γενική εισήγηση μειοψηφίας επί του κυβερνητικού σχεδίου Συντάγματος*, ΤοΣ 1975, σ. 468, τον ίδιο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τόμος Α΄ Θεωρητικό Θεμέλιο, 1994, σ. 323 επ., Ε. Βενιζέλο, *Η λογική του πολιτεύματος και η δομή της εκτελεστικής εξουσίας κατά το Σύνταγμα του 1975/1980*, τον ίδιο, *Το κοινοβουλευτικό πολίτευμα και η λειτουργία του κατά το Σύνταγμα του 1975/1986*, 1987.

223 Σ. Φλογαίτης, *Οι αρμοδιότητες του Προέδρου της Ελληνικής Δημοκρατίας. Μερικές σκέψεις για τις κεντρικές πολιτειακές αρμοδιότητες του Προέδρου της Ελληνικής Δημοκρατίας κατά το ισχύον Σύνταγμα*, ΕφημΔΔ 5/2021, σελ. 650

224 S. Levitsky, D.I Zibblatt, *Πώς πεθαίνουν οι δημοκρατίες*, Μεταίχμιο, 2018, σελ 45 επ.

225 Π. Πικραμένος, *Οι άγραφοι εγγυητές της δημοκρατίας*, www.kathimerini.gr, 20.10.2018

από έναν κατάλογο δικαστών που θα τον συντάσσει η Βουλή, κατόπιν ακροάσεως. Μια έτερη πρόταση είναι η πρόβλεψη προληπτικού ελέγχου συνταγματικότητας ορισμένων νόμων παρόμοιου με αυτόν που ασκούν οι ομόλογοι του στα ημιπροεδρικά συστήματα. Αναγκαία θα ήταν μια δικλείδα ασφαλείας στο παραπάνω δικαίωμα, όπως η παραπομπή νόμου για συνταγματικό έλεγχο μόνο αν του το ζητούσε ικανοποιητικός αριθμός π.χ. το 1/4 των Βουλευτών, ώστε ο Πρόεδρος να μην δρα καταχρηστικά ενάντια στην Κυβέρνηση. Η παραπάνω εξουσία απαιτεί τη λειτουργία συνταγματικού δικαστηρίου, όμως μπορεί να την αναλάβει το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, του οποίου οι αρμοδιότητες προβλέπονται περιοριστικά στο Σύνταγμα.

Η πιο σπουδαία μεταρρύθμιση²²⁶ αφορά τον θεσμό των διερευνητικών εντολών, ώστε ο Πρόεδρος να ασκεί απερίσπαστος τον ρυθμιστικό του ρόλο, καθώς η εξουσία διορισμού πρωθυπουργού έχει καταλήξει διηπειρωτική. Καίρια είναι η διεύρυνση του κύκλου των εντολοδόχων ώστε να περιλαμβάνονται και εξωκοινοβουλευτικές προσωπικότητες, στις οποίες θα αναθέτει ο Πρόεδρος, ως ρυθμιστής, εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης, ως έσχατη λύση, ειδικά σε περιόδους κρίσεων και πολιτικών αδιεξόδων. Απαραίτητη είναι και η αύξηση του χρόνου για την τελεσφόρηση των εντολών, όπως και το πάγωμα της διαδικασίας για κάποιο διάστημα, ώστε η πρόωγη προσφυγή στις κάλπες να μην θεωρείται δεδομένη και να ασκείται πίεση προς τους κοινοβουλευτικούς παράγοντες για τη δημιουργία Κυβέρνησης. Φυσικά, ο Πρόεδρος θα πρέπει να έχει και το δικαίωμα διάλυσης της Βουλής έστω με αυστηρές προϋποθέσεις. Οι επιρροές της παραπάνω πρότασης βρίσκονται στον διευρυμένο ρόλο του Ιταλού Προέδρου, το μοντέλο του οποίου μπορεί να εισαχθεί και στη Ελλάδα.

Οι παραπάνω προτάσεις αφενός στοχεύουν στην ενδυνάμωση του Έλληνα Προέδρου, ώστε ο τελευταίος να ανταποκριθεί αποτελεσματικότερα στα καθήκοντά του και εν τέλει να λειτουργήσει ως ένα αξιόπιστο θεσμικό αντίβαρο μέσω του οποίου θα επιτυγχάνεται κάθε φορά η ισορροπία του πολιτικού συστήματος αφετέρου καθίστανται επίκαιρες, καθώς οι επερχόμενες βουλευτικές εκλογές θα διεξαχθούν μετά από πολλά χρόνια με το σύστημα της απλής αναλογικής, οπότε η σημερινή Πρόεδρος της Δημοκρατίας θα κληθεί να διαδραματίσει τον ρυθμιστικό της ρόλο.

226 Κ. Μπακογιάννης, *Η εκλογή και οι πολιτικά καίριες αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2018, σελ. 122 επ.

VII. Βιβλιογραφία-αρθρογραφία-νομολογία

1. Ελληνική βιβλιογραφία

- Α. Μ. Παντελής, *Εγχειρίδιο συνταγματικού δικαίου*, εκδοτικός οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα 2016
- Α. Μανιάτικης, *Συνταγματική οργάνωση του Κράτους*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 3η έκδ., 2009
- Βουλή των Ελλήνων. Ε' Αναθεωρητική. Περίοδος Α' - Προεδρευόμενης Δημοκρατίας-Σύννοδος Α', Επίσημα στενογραφημένα πρακτικά της Ολομέλειας της Επιτροπής του Συντάγματος 1975, Αθήναι 1975
- Α. Σβώλος, *Συνταγματικών Δίκαιον*, Ιδιωτική, 1934
- Γ. Κασιμάτης, *Οι βάσεις του Πολιτεύματος και οι θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2022
- Γ. Τασόπουλος, *Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος*, Σάκκουλας Α.Ε., Αθήνα
- Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τόμ. Β', Εκδόσεις Σάκκουλα, 1993
- Δ. Τσάτσος, Γενική εισήγηση μειοψηφίας επί του κυβερνητικού σχεδίου Συντάγματος, ΤοΣ 1975
- Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τόμος Α' Θεωρητικό Θεμέλιο, Αθήνα - Κομοτηνή 1994
- Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2021
- Ε. Βενιζέλος, *Η λογική του πολιτεύματος και η δομή της εκτελεστικής εξουσίας κατά το Σύνταγμα του 1975*, Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα 1980
- Ε. Βενιζέλος, *Το κοινοβουλευτικό πολίτευμα και η λειτουργία του κατά το Σύνταγμα του 1975/1986*, Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1987
- Θ. Διαμαντόπουλος, *Τα πολιτικά καθεστώτα δημοκρατίες και απολυταρχίες: οι γρίφοι της εξουσίας*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2009
- Θ. Ξηρός, *Συνταγματικό Χρονολόγιο*, ΤοΣ, 1993
- Κ. Χρυσόγονος, *Πολιτειολογία*, 2η έκδ., Εκδόσεις Σάκκουλα, 2020
- Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2η έκδ., Εκδόσεις Σάκκουλα, 2014
- Κ. Χρυσόγονος, *Η καταστρατήγηση του Συντάγματος στην εποχή των μνημονίων*, Εκδόσεις Λιβάνη, 2013
- Κ. Μαυριάς- Α. Παντελής, *Συνταγματικά Κείμενα Ελληνικά Και Ξένα*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1996
- Κ. Καλλίας, *3 πολιτεύματα, το ημιπροεδρικό πολίτευμα της Γαλλίας*, εκδόσεις Τ. Πιτσίλος, 1992
- Κ. Καλλίας, *ο στρατηγός De Gaulle*, Ιατρολογοτεχνική στέγη, 1990
- Κ. Μπακογιάννης, *Η εκλογή και οι πολιτικά καίριες αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2018
- Κ. Μπακογιάννης, *Η εκλογή και οι πολιτικά καίριες αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας*, 2018, σ. 122 επ.
- Σ. Νικολαΐδης, *Οι άνευ προσυπογραφής πράξεις του Προέδρου της Δημοκρατίας*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2003

- Τ. (Λ.) Παπαδοπούλου, *Μορφές «άμεσης» νομοθεσίας: δημοψήφισμα και λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία, σε: Συλλογικό Έργο, Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2013
- Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2018
- S. Levitsky, D.l Ziblatt, *Πώς πεθαίνουν οι δημοκρατίες*, Μεταίχμιο, 2018

2. Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

- A. C. Pinto/ P. J. C. Rapaz, *Presidentes e (Semi)presidencialismo nas Democracias Modernas*, Imprensa de Ciências Sociais, 2017
- B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar* C. H. Beck, 2014
- B. Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar*, C.H. Beck, München 2014
- B. François , *Le régime politique de la Ve République*, LGDJ, 4e éd. 2011
- P. Favier et M. Martin-Roland, *La décennie Mitterrand*, Seuil, 1990-1999
- C. de Gaulle, *Mémoires d'espoir. Le Renouveau: 1958-1962*, Plon, 1970
- C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, 1976
- C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Duncker and Hamblot, 1928
- Ch. Gröpl, *Staatsrecht I: Staatsgrundlagen, Staatsorganisation, Verfassungsprozess*, C. H. Beck, 2017
- C. Carlassare, *Il Presidente della Repubblica. Art. 88-91*, II, Zanichelli-Soc.Ed. del Foro Italiano, 1983
- D. Rousseau, *La primauté présidentielle dans le nouveau régime politique portugais, mythe ou réalite*, RDP, sep-oct 1980
- D. Maus, L. Favoreu, J-L. Parodi, *L'écriture de la Constitution de 1958, Actes du colloque du XXXe anniversaire*, PUAM-Economica, 1989
- E. Balladur, F. Mitterrand, *Le pouvoir ne se partage pas: conversations avec François Mitterrand*, Fayard, 2009
- E. Balladur, *Le pouvoir ne se partage pas: conversations avec François Mitterrand*, Fayard, 2009
- F. Mitterrand, *Le Coup d'État Permanent*, Plon, 1964
- F. Goguel, *L'élaboration des institutions de la République dans la constitution du 4 octobre 1958*, Revue française de science politique, 1959
- G. Barbacetto/ P. Gomez/ M. Travaglio, *Mani pulite, La vera storia*, Chiarelettere, 2012
- G. Champagne, *L'essentiel du droit constitutionnel (T. 2 Les institutions de la Ve République)*, Éditions Gualino, 2016
- H. JCB. Visa, *Constitutionalism and the separation of powers*, Liberty Fund Inc, 2013
- J. Georgel, *La crise politique de 1978 au Portugal*, RDP, 1979
- J. Miranda, *La constitution Portugaise, du texte de 1976 a la révision de 1989*, RFDC 1990
- J. Miranda, *Le chef du gouvernement au Portugal*, PUF, 1987
- J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 1980
- M. Duverger, *Présentation et commentaires de la constitution Portugaise de 1976*, in La

- Documentation française, notes et études documentaires n° 4387-4388, 1977
- J. Hermano, «10 - As três repúblicas». *História de Portugal. Pequena História das Grandes Nações*, Círculo de Leitores, 1981
 - J.-P. Thomas, *Jacques Chaban-Delmas et le retour au pouvoir du général de Gaulle*, in *Jacques Chaban-Delmas en politique*, Presses Universitaires de France, 2007
 - J.-C. Zarka, *Les dissolutions sous la Ve République, Regards sur l'actualité*, La Documentation française, no 232, 1997
 - J. Hauk, *Das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten im Hinblick auf die Verfassungs-, Europarechts- und Völkerrechtskonformität eines Gesetzes*, Juristische Schulung, 2017
 - M. Devenger, *Le système politique français*, Institutions politiques et droit constitutionnel, 1970
 - P. Avril et J. Gicquel, *Lexique de droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France – P.U.F., 2020
 - J.-J. Chevallier/ G. Carcassonne,/ O. Duhamel, *Histoire de la Ve République – 1958-2017*, Dalloz, 2017, p. 234
 - M.S.Shugart/ J.M.Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge 1992
 - O. Duhamel/ G. Tusseau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Editions du Seuil, 2019
 - P. Ardant/ B. Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 2013
 - P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958
 - R. Triboulet, *Un ministre du Général*, Plon, 1986
 - S. Galeotti, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Ufficio editoriale dell'Università cattolica, 1949
 - S. Thénault, *L'état d'urgence (1955-2005). De l'Algérie coloniale à la France contemporaine : destin d'une loi*, *Le Mouvement social*, no 218, 2007
 - V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958
 - V. G. d'Estaing, *Le pouvoir et la vie*, Le Livre de Poche, 2004
 - Z. Potthast, *Die Auflösung des Bundestages nach Art. 68 des GG*, diss. Köln, 1986

3. Ελληνική αρθρογραφία

- Α. Αλιβιζάτος, *Είναι εξαγωγήμο το μοντέλο Ματαρέλα;*, [www. Kathimerini.gr](http://www.Kathimerini.gr), 5.6.2018
- Α. Μακρυδημήτρης, *Κυβερνήσεις Συνεργασίας στην Ελλάδα*, ΕφημΔΔ 6/2011. σελ .843-850
- Γ. Ζώης, *Εκλογές, Κυβερνήσεις συνασπισμού και προγραμματικές συμφωνίες στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας*, ΕφημΔΔ 5/2021, σελ. 677
- Γ. Παπαδημητρίου, *Ο νηφάλιος Ματαρέλα και οι άλλοι...*, www.DW.com, 3.2.2021,
- Γ. Τασόπουλος, *Ο θεσμός της προσυπογραφής και η σχέση μεταξύ Προέδρου της Δημοκρατίας και Κυβέρνησης*, www.constitutionalism.gr, 15.7.2019
- Γ. Κασιμάτης, *Παραβίασαν το Σύνταγμα*, www.zougla.gr, 17.11.2011
- Κ. Τσιμάρας, *Η νομικοπολιτική θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας, τα πρώτα χρόνια*

εφαρμογής του Συντάγματος στην Ελλάδα (Σ 1975), Γαλλία (Σ 1958), Πορτογαλία (Σ 1976), ΔιΔικ 5/2000, σελ. 1056-1073

- Κ. Ξενάκη, *Θα εξαναγκάσει ο Μελανσόν τον Μακρόν σε συγκατοίκηση;*, www.tanea.gr, 4.6.2022
- Ν. Χασαπόπουλος, *Καταρχήν συμφωνία στη συνάντηση Παπούλια - Παπανδρέου –Σαμαρά*, tonima.gr, 6.11.2011
- Π. Δουδωνής, *Η κανονιστικότητα της συνταγματικής πρακτικής και η ιταλική πολιτική και συνταγματική κρίση*, ΕφημΔΔ 2/2018, σελ. 157
- Π. Πικραμένος, *Οι άγραφοι εγγυητές της δημοκρατίας*, www.kathimerini.gr, 20.10.2018
- Σ. Μηναΐδης, *Η πολιτική πόλωση και η, κατά το Σύνταγμα, πολιτική συναίνεση*, ΔτΑ 83/2020, σελ. 44
- Σ. Σπίγγου, *Σύμβουλος Επικρατείας «αμφισβητεί» με αίτηση ακύρωσης την ηγεσία στο ΣτΕ*, www.ethnos.gr, 16.12.2019
- Σ. Φλογαΐτης, *Οι αρμοδιότητες του Προέδρου της Ελληνικής Δημοκρατίας. Μερικές σκέψεις για τις κεντρικές πολιτειακές αρμοδιότητες του Προέδρου της Ελληνικής Δημοκρατίας κατά το ισχύον Σύνταγμα*, ΕφημΔΔ 5/2021, σελ. 650
- Χ. Ακριβοπούλου, *Κυβερνήσεις συνεργασίας και προγραμματικές συμφωνίες στην Ελλάδα: σε αναζήτηση της δημοκρατικής νομιμοποίησης και της πολιτικής βιωσιμότητας των κυβερνήσεων συνεργασίας*, ΕφημΔΔ 3/2018, σελ. 335
- Χ. Ανθόπουλος, *Ιταλία και Ελλάδα: 2018 - 1965. Δύο κρίσεις σε σύγκριση*, ΕφημΔΔ 2/2018, σελ 153
- Χ. Τσιλιώτης, *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και δυναμικές των μορφών διακυβέρνησης στα κράτη μέλη. Ο ρόλος του προέδρου Ματαρέλα σε συγκριτική προοπτική*, ΕφημΔΔ 6/2020, σελ 700

4. Ξενόγλωσση αρθρογραφία

- A. Ballet, *La lettre du Premier ministre*, www.LeMonde.fr, 3 avril 1967
- Assemblée Nationale, *Motions de censure depuis 1958*, sur www.assemblee-nationale.fr, 6 mars 2015
- B. Jeudy, *Oui à un régime présidentiel*, Francois Fillon, sur leparisien.fr, 20.1.2000
- Direction de l'information légale et administrative (DILA), *La dissolution de l'Assemblée nationale, une arme présidentielle ?*, sur www.vie-publique.fr, 20 avril 2010
- Direction de l'information légale et administrative (DILA), 1993-1995 : une cohabitation consensuelle, www.vie-publique.fr, 19 Juin 2019
- D. Assenza, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, www.diritto.it, 2.10.2004
- D. Pesole, *Esteri, istituzioni, economia: le «doti» che servono al Colle*, www.corrieredellasera.it, 16.4.2013
- F.Q., *Mattarella sceglie un governo del presidente e convoca Mario Draghi: Voto non opportuno con l'emergenza, serve pienezza delle funzioni*, www.Ilfattoquotidiano.it, 2.3.2021
- F. Vignal, *Elisabeth Borne était-elle obligée de remettre sa démission à Emmanuel Macron après les législatives ?*, Public Sénat, 21 juin 2022
- F. S. Detjen, *Das neunte Nein, – Ein Update zum NetzDG*, www.taylorwessing.com,

19. November 2020

- G. Barbacetto, *Conso, Biondi e Cirielli: tutte le leggi su cui nessuno ha voluto mettere la faccia*, www.ilfattoquotidiano.it, 3.2.2021
- INA, *Message de François Mitterrand, lu par Jacques Chaban-Delmas.*, www.Ina.fr, 8 avril 1986
- J. Pecnard, *Grèves de 95, dissolution de 97, retrait du CPE en 2006: c'est aussi ça Chirac*, *L'Express*, 29 novembre 2017
- L. Borges, *O que aconteceu nos anteriores estados de emergência? E o que esperar agora?*, 5.11.2020, www.publico.pt
- L. Zanotti, *What Mario Draghi's Invitation to form a government tells us about Italian democracy*, LSE EUROPP, 3.2.2022
- Presidenza de la Republica, *Declaration of the President of the Republic Sergio Mattarella at the end of consultations with Professor Giuseppe Conte*, www.quirinale.it, 27.5.2018
- Stanley Meisler, *Mitterrand Vetoes 4 Choices by Chirac for New French Cabinet*, *Los Angeles Times*, 20 mars 1986

5. Νομολογία

- BVerfGE 62, 1 *Bundestagsauflösung I*
- BVerfGE 114, 121 *Bundestagsauflösung II*
- C.E., Sect., 2 mars 1962, *Rubin de Servens*