

ΘΕΜΑ: Η διαπλοκή των ρόλων Αρχηγού του Κόμματος και Πρωθυπουργού

A. Το πρόβλημα

1. Στο πλαίσιο του σύγχρονου κοινοβουλευτικού πολιτεύματος οι λειτουργίες των πολιτικών κομμάτων συνυπάρχουν και διασταυρώνονται με τις λειτουργίες κορυφαίων πολιτειακών οργάνων. Το φαινόμενο αυτό αποτυπώνει την εξέλιξή του, η οποία φέρει τα κόμματα στο επίκεντρο της πολιτικής ζωής είτε ως διαμορφωτές και εκφραστές των ποικίλων πολιτικών τάσεων είτε ως καθοριστικούς παράγοντες στην άσκηση της εξουσίας.

2. Δεν επιτρέπεται, ωστόσο, να αγνοείται και η άλλη όψη του φαινομένου, δηλαδή η προοπτική της “παρεμβολής” κομματικών οργάνων στη θέση πολιτειακών οργάνων. Ο κίνδυνος αυτός προβάλλει ιδίως, όταν δεν οριοθετείται με σαφήνεια η σχέση κομματικών και πολιτειακών λειτουργιών. Αξίζει τέλος να σημειωθεί, ότι το φαινόμενο διατρέχει - σε διαφορετική πάντως έκταση και με διαφορετική ένταση - όλο το εύρος των πολιτειακών και των κομματικών λειτουργιών.

3. Το πρόβλημα κορυφώνεται στη διαπλοκή της θέσης και των ρόλων αφενός του Αρχηγού του Κόμματος και αφετέρου του Πρωθυπουργού. Οι συναφείς δυσκολίες παρατηρούνται βέβαια σε πολλά σύγχρονα πολιτεύματα, συνιστούν δε καίριο πρόβλημα της σύγχρονης δημοκρατίας.

4. Στην Ελλάδα δεν απέκτησε πάντως ως τώρα ιδιαίτερη επικαιρότητα λόγω της δομής του πολιτικού συστήματος. Στο πλαίσιο των “αρχηγικών” κομμάτων εξουσίας ήταν, πράγματι, «άκαιρη» η ακριβής και σαφής διάκριση - και, κατ' επέκταση, οριοθέτηση - των θέσεων του Αρχηγού (ή Προέδρου) του Κόμματος και του Πρωθυπουργού.

5. Η συγκεντρωτική διαρρύθμιση του κοινοβουλευτικού συστήματος, με την ανάδειξη μάλιστα της “πρωθυπουργοκεντρικής” του παραλλαγής, διευκόλυνε τη συμπίεση του προβλήματος. Ο λόγος είναι προφανής. Το ίδιο πρόσωπο συγκέντρωνε ως Αρχηγός του Κόμματος και ως Πρωθυπουργός ευρύτατες εξουσίες, ώστε η «οριοθέτησή» τους να έχει μικρή μάλλον σημασία στην πράξη.

B. Οι εκδοχές

Για τη συνάρθρωση της θέσης του Αρχηγού Κόμματος και του Πρωθυπουργού προβάλλουν τρεις, κατά βάση, εκδοχές με επιμέρους παραλλαγές:

I. Η εκδοχή της ταύτισης των δύο “ρόλων” στο ίδιο πρόσωπο

1. Η ενλόγω εκδοχή προϋποθέτει, υπό τα παρόντα δεδομένα, την αποχώρηση του νυν Προέδρου του Κινήματος με την ανάδειξή του ενδεχομένως σε “Επιτίμου Προέδρου”, ώστε να εκφράζει την ενότητα και την ιστορική συνέχεια της παράταξης. Η λύση αυτή θα μπορούσε να προβλεφθεί στο Καταστατικό με σχετική τροποποίησή του, η οποία δεν είναι ίσως απαραίτητη.

2. Ο Πρωθυπουργός εκλέγεται από το σώμα του Συνεδρίου στην θέση του Προέδρου του ΠΑ.ΣΟ.Κ. που θα κενωθεί, αναλαμβάνοντας τις αρμοδιότητες του άρθρου 51 του Καταστατικού.

3. Η ενλόγω εκδοχή είναι δυνατόν να οδηγήσει, προοπτικά, σε δύο βασικές παραλλαγές ως προς τη διαπλοκή των “ρόλων” Αρχηγού/Πρωθυπουργού, οι οποίες κινούνται μεταξύ αφενός του συγκεντρωτικού και αφετέρου του αποκεντρωτικού προτύπου με τη σαφή κατά το δυνατόν διευκρίνιση της θέσης και των λειτουργιών τους.

4. Την πρώτη παραλλαγή ευνοεί καταρχήν το ισχύον Καταστατικό του ΠΑ.ΣΟ.Κ., το οποίο επιφυλάσσει σημαντικά περιθώρια “παρέμβασης” του Προέδρου σε άλλα κομματικά όργανα. Εξάλλου, διαθέτει έρεισμα και στον Κανονισμό της Βουλής, σύμφωνα με τον οποίο ο Αρχηγός του Κόμματος είναι και Πρόεδρος της Κ.Ο.. Τέλος, φαίνεται να ευνοείται και από το Σύνταγμα, που προβλέπει την κατά προτεραιότητα (όχι όμως και κατ’ αποκλειστικότητα) ανάθεση της εντολής σχηματισμού της κυβέρνησης (ή την ανάθεση διερευνητικής εντολής) στον Αρχηγό του Κόμματος.

5. Η δεύτερη παραλλαγή θα μπορούσε να αποτελέσει αίτημα μιας προωθημένης σχέσης συνάρθρωσης μεταξύ Κόμματος και Κυβέρνησης, προϋποθέτει δε την εν ψυχρώ - και όχι εν θερμώ - τροποποίηση του Καταστατικού, ώστε να οριοθετηθεί ακριβέστερα η θέση του Προέδρου, του Ε.Γ., της Κ.Ε.. και της Κ.Ο. του Κινήματος.

II. Η εκδοχή της ανάδειξης του Πρωθυπουργού ως Αντιπροέδρου

1. Στην ενλόγω εκδοχή τίθεται πρωτίστως το ζήτημα των σχέσεων Αντιπροέδρου και Προέδρου του Κινήματος. Ενόψει της ανάγκης να διαθέτει ο Αντιπρόεδρος ουσιαστικές αρμοδιότητες, η εξασφάλιση της αρμονικής συνεργασίας με τον Πρόεδρο προϋποθέτει με τροποποίηση του Καταστατικού: α) την πρόβλεψη της θέσης του Αντιπροέδρου και τη ρύθμιση των αρμοδιοτήτων του, β) την εξειδίκευση και διευκρίνιση των αρμοδιοτήτων του Προέδρου, και γ) την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ τους.

2. Εφόσον ο Πρωθυπουργός αναλάβει Αντιπρόεδρος, πρέπει να εξασφαλίσει, με την ιδιότητά του ως Αντιπρόεδρου, ορισμένες βασικές αρμοδιότητες που ασκούσαν ως σήμερα από τον Πρόεδρο. Είναι λοιπόν ανάγκη να διευκρινισθεί στο Καταστατικό ότι στις αρμοδιότητες του Αντιπροέδρου/Πρωθυπουργού εμπίπτουν ιδίως οι εισηγήσεις για θέματα που αφορούν: α) τη λειτουργία της Κ.Ο., β) την πορεία και τους στόχους της κυβερνητικής πολιτικής, και γ) τους όρους διεξαγωγής του εκλογικού αγώνα.

III. Η εκδοχή της ανάδειξης ως Προέδρου ή Αντιπροέδρου άλλου προσώπου (“δυναρχία”)

1. Πρόκειται για μία θεωρητικά καθαρή εκδοχή ως προς τη διαμόρφωση των σχέσεων Αρχηγού και Πρωθυπουργού, υπό μία βασική όμως προϋπόθεση: τη συνδρομή ώριμων συνθηκών για τη δομή και τη λειτουργία του πολιτικού συστήματος. Εάν δεν συντρέχει η ενλόγω προϋπόθεση, ελλοχεύει ο κίνδυνος τριβών και εντάσεων μεταξύ αφενός κομματικών και αφετέρου κοινοβουλευτικών/κυβερνητικών οργάνων.

2. Εάν το Συνέδριο προκρίνει τελικά τη λύση αυτή, πρέπει να μεριμνήσει για την ελαχιστοποίηση των κινδύνων που συνδέονται με τη λεγόμενη “δυναρχία”. Η προσοχή πρέπει να επικεντρωθεί ιδιαίτερα:

α) στο διορισμό, μετά τις εκλογές, ως νέου Πρωθυπουργού όχι του Αρχηγού του Κόμματος αλλά του απερχομένου Πρωθυπουργού που θα έχει διεξάγει με επιτυχία τον εκλογικό αγώνα. Αναγκαία είναι εν προκειμένω η ρητή δέσμευση

ενώπιον του Συνεδρίου για την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 37 Συντ. με αυτό το περιεχόμενο. Πρέπει να επισημανθεί σχετικά ότι η συνδυασμένη ερμηνεία των άρθρων 37 και 38 Συντ. επιτρέπει την ανάθεση εντολής σχηματισμού κυβέρνησης (ή την ανάθεση διερευνητικής εντολής) είτε στον Αρχηγό του πλειοψηφήσαντος κόμματος είτε σε “εκπρόσωπό” του. Ως “εκπρόσωπος” του Αρχηγού του κόμματος θεωρείται εν προκειμένω ο Πρωθυπουργός, ο οποίος πάντως λειτουργεί στο πλαίσιο των εξουσιών που του επιφυλάσσει το Σύνταγμα και ο ΚτΒ, όχι δε ως οιονεί “εντολοδόχος” του.

β) στην εξασφάλιση της δυνατότητας του Πρωθυπουργού να εισηγείται στα κομματικά όργανα επί των θεμάτων που αναφέρονται προηγουμένως (βλ. παραπ. II, 2).

γ) στην εξασφάλιση “διαύλων επικοινωνίας” και θεσμικών προϋποθέσεων για την αρμονική συνεργασία τους.

Αθήνα, 26 Απριλίου 1996