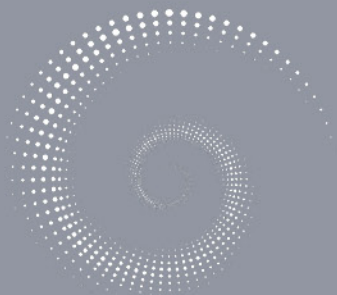


ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 81

ΣΤΥΛΙΑΝΟΣ ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΟΥΤΝΑΤΖΗΣ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Δεκέμβριος 2023



ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Άρθρο 81

1. Την Κυβέρνηση αποτελεί το Υπουργικό Συμβούλιο που απαρτίζεται από τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη σύνθεση και τη λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου. Με διάταγμα που προκαλεί ο Πρόεδρος της Κυβέρνησης μπορεί να διοριστούν ένας ή περισσότεροι από τους Υπουργούς Αντιπρόεδροι του Υπουργικού Συμβουλίου.

Νόμος ρυθμίζει τη θέση των αναπληρωτών Υπουργών και των Υπουργών χωρίς χαρτοφυλάκιο, των Υφυπουργών, που μπορεί να αποτελούν μέλη της Κυβέρνησης, καθώς και των μόνιμων υπηρεσιακών Υφυπουργών.

2. Κανένας δεν μπορεί να διοριστεί μέλος της Κυβέρνησης ή Υφυπουργός, αν δεν συγκεντρώνει τα προσόντα που ορίζει το άρθρο 55 για το βουλευτή.

3. Οποιαδήποτε επαγγελματική δραστηριότητα των μελών της Κυβέρνησης, των Υφυπουργών και του Προέδρου της Βουλής αναστέλλεται κατά τη διάρκεια της άσκησης των καθηκόντων τους.

4. Νόμος μπορεί να καθιερώνει το ασυμβίβαστο του αξιώματος του Υπουργού και του Υφυπουργού και προς άλλα έργα.

5. Αν δεν υπάρχει Αντιπρόεδρος, ο Πρωθυπουργός ορίζει έναν από τους Υπουργούς προσωρινό αναπληρωτή του, όταν παρουσιάζεται ανάγκη.

ΣΤΥΛΙΑΝΟΣ ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΟΥΤΝΑΤΖΗΣ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αθανασόπουλος Δ., *Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα*, 1986· Βατικιώτης Ι., *Η οργάνωση της Κυβερνήσεως και της δημοσίας διοικήσεως εις την Ελλάδα*, Διοικητική Δικαιοσύνη, 1978· Βολουδάκης Ευ., *Ο εξορθολογισμός των αρμοδιοτήτων του Υπουργικού Συμβουλίου*, 1996· Δερβιτσιώτης Α., *Η έννοια της Κυβέρνησης*, 2019· Λοβέρδος Α., *Η συλλογική πολιτική λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου*, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση 1989· Ο ίδιος, *Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία και πολιτική ευθύνη*, 1991· Μακρυδημήτρης Α., *Η Οργάνωση της Κυβέρνησης. Ζητήματα συνοχής και διαφοροποίησης*, 1992· Ο ίδιος, *Οργάνωση της Κυβέρνησης. Τάσεις και χαρακτηριστικά*, ΕΔΔΔ 1992· Μουκίου Χρ., «Άρθρο 81», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017· Παραράς Π., *Congrus III*, 1999, άρθρο 81· Ο ίδιος, *Ο διορισμός Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης*, 1993/1994, ΤοΣ 1994 –στον τόμο: *Res Publica I: Το κράτος Δικαίου*, 2014· Σγουρίτσας Χρ., *Η οργάνωση της Κυβερνήσεως και η κοινοβουλευτική ευθύνη των Υπουργών*, 1931· Σπανού Κ., «(Η) διαμόρφωση των

Υπουργείων (Μια θεωρητική προσέγγιση)», στον τόμο: Μ. Μαθιουδάκη/Β. Ανδρονόπουλου (επιμ.), *Διοικητική Εγκυκλοπαίδεια*, 1988· Φλογαΐτης Σπ., *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, 1987· Φέδερστον Κ./Παπαδημητρίου Δ., *Έλληνες Πρωθυπουργοί. Το παράδοξο της εξουσίας*, 2019.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Παρ. 1, 5	5
1. Ιστορική εξέλιξη	5
2. Η Κυβέρνηση ως κρατικό όργανο	6
3. Είδη Κυβέρνησης.....	7
4. Τα μέλη της Κυβέρνησης κατά το Σύνταγμα.....	7
5. Η συμμετοχή των Υφυπουργών στην Κυβέρνηση κατά το Σύνταγμα.....	8
6. Ο αριθμός των μελών της Κυβέρνησης.....	9
7. Τα Υπουργεία κατά το Σύνταγμα	9
8. Τα Υπουργεία κατά την κοινή νομοθεσία [ιστορική αναδρομή].....	10
9. Τα Υπουργεία κατά την κείμενη νομοθεσία [σημερινή οργάνωση]	11
10. Η διακριτική ευχέρεια διορισμού άλλων μελών της Κυβέρνησης και Υφυπουργών	12
11. Η υπουργική ιδιότητα του Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης.....	13
12. Οι αρμοδιότητες του Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης.....	16
13. Η διακριτική ευχέρεια διορισμού Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης.....	17
14. Η εκούσια αναπλήρωση του Πρωθυπουργού.....	18
15. Η αυτοδίκαιη αναπλήρωση του Πρωθυπουργού.....	18
16. Η σχέση μεταξύ του άρθρου 81 παρ. 5 και του άρθρου 38 παρ. 2 Σ.....	19
17. Οι αρμοδιότητες του αναπληρωτή του Πρωθυπουργού	
18. Η αναπλήρωση των λοιπών μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών.....	20
19. Η νομική φύση των κατ' αναπλήρωση αρμοδιοτήτων.....	20
20. Το Υπουργικό Συμβούλιο στην κοινή νομοθεσία.....	21
21. Η συγκρότηση του Υπουργικού Συμβουλίου	22
22. Η νομική θέση των Υφυπουργών σύμφωνα με τον ν. 4622/2019.....	22
23. Οι μόνιμοι υπηρεσιακοί Υφυπουργοί.....	23
24. Σειρά τάξης και προβαδίσματος.....	24
25. Η συμμετοχή στο Υπουργικό Συμβούλιο ως υποχρέωση των μελών της Κυβέρνησης.....	25
26. Ο Γραμματέας του Υπουργικού Συμβουλίου.....	25
27. Άλλοι παριστάμενοι στις συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου.....	26
28. Η λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου	26
29. Συνεδριάσεις και αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου.....	27
30. Πράξεις του Υπουργικού Συμβουλίου, προεδρικά διατάγματα και Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου κατόπιν πρότασης του Υπουργικού Συμβουλίου.....	29
31. Η ρύθμιση ειδικότερων ζητημάτων	30
32. Η πρακτική εφαρμογή.....	30
33. Η αλλαγή παραδείγματος από το 2019	31

II. Παρ. 2, 3, 4	33
1. Τα απαιτούμενα προσόντα.....	33
2. Τα κωλύματα.....	33
3. Αναστολή επαγγελματικής δραστηριότητας.....	34
4. Νομοθετικά ασυμβίβαστα.....	35
5. Διορισμός μέλους της Ακαδημίας Αθηνών ως μέλους της Κυβέρνησης.....	37
6. Ασυμβίβαστο υπουργικής και βουλευτικής ιδιότητας.....	37
7. Κυρώσεις.....	38

I. ΠΑΡ. 1, 5

1. Ιστορική εξέλιξη

Το Πρώτο Κεφάλαιο του Δ' Τμήματος του Συντάγματος (άρθρα 81 έως 83) αναφέρεται 1
στη «*Συγκρότηση και αποστολή της Κυβέρνησης*». Αν και οι σχετικές ρυθμίσεις είναι ανα-
λυτικότερες σε σχέση με τα προϋφιστάμενα Συντάγματα, δεν δύνανται να εξαντλήσουν
την περιπτώσιολογία που ρυθμίζεται ειδικότερα στην κοινή νομοθεσία. Στην ελληνική
συνταγματική ιστορία, μετά την αναφορά του «*Ηγεμονικού*» Συντάγματος του 1832 σε
«*συμβούλιον εκτελεστικόν των νόμων, συγκροτούμενον από Υπουργούς Γραμματείς*»
(άρθρο 251 Σ. 1832), ο όρος «*Υπουργικό Συμβούλιο*» χρησιμοποιείται για πρώτη φορά
στο Σύνταγμα του 1844, ως το όργανο που ασκεί τη «*Συνταγματική Βασιλική εξουσία*» σε
περίπτωση θανάτου του Βασιλιά και ανηλικιότητας ή απουσίας του διαδόχου του, «*μέχρι
της ορκωμοσίας του Αντιβασιλέως ή της αφίξεως του διαδόχου*» (άρθρο 43 Σ. 1844, όπως
επίσης, αντιστοίχως, άρθρο 50 Σ. 1864), κατά τρόπο που φαίνεται να εναλλάσσεται με
τον ταυτόσημο όρο του «*Υπουργείου*» (πρβλ. άρθρο 23 Σ. 1844, άρθρο 30 Σ. 1864). Προς
τη σημερινή διατύπωση του άρθρου 81 Σ. προσιδιάζει για πρώτη φορά το άρθρο 87 του
Συντάγματος του 1927, σύμφωνα με το οποίο «*Την Κυβέρνησιν αποτελεί το Υπουργικόν
Συμβούλιον, συγκείμενον από τους Υπουργούς υπό την προεδρίαν του Πρωθυπουργού.
Δύνανται δια Διατάγματος, προκαλουμένου υπό του Πρωθυπουργού, να διορισθή εις εκ
των Υπουργών Αντιπρόεδρος του Υπουργικού Συμβουλίου. Εν ελλείψει τοιούτου ο Πρω-
θυπουργός ορίζει, οσάκις παρίσταται ανάγκη, ένα εκ των Υπουργών προσωρινόν αναπλη-
ρωτήν του*». Η ανωτέρω διάταξη επαναλαμβάνεται και στο άρθρο 76 του Συντάγματος
του 1952 που προέβλεπε, όμως, περαιτέρω τη δυνατότητα διορισμού και περισσοτέρων
Αντιπροέδρων, όπως και η σημερινή διατύπωση του άρθρου 81 παρ. 1 Σ.¹.

¹ Πρβλ. άρθρο 81 παρ. 2 Κυβερνητικού σχεδίου Συντάγματος: «*Την Κυβέρνησιν αποτελεί το Υπουρ-
γικόν Συμβούλιον, συγκείμενον εκ του Πρωθυπουργού και των Υπουργών. Δια νόμου ορίζονται τα της*

2. Η Κυβέρνηση ως κρατικό όργανο

- 2 Η Κυβέρνηση αποτελεί το συλλογικό όργανο του Κράτους, το οποίο αποτελείται από τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς. Το άρθρο 81 παρ. 1 Σ. προαναγγέλλει έτσι την ιδιαίτερη συνταγματική θέση του Πρωθυπουργού, την οποία εξειδικεύει στη συνέχεια το άρθρο 82 παρ. 2 Σ. Το Σύνταγμα εξουσιοδοτεί, περαιτέρω, ταυτόχρονα τον νομοθέτη για την ειδικότερη ρύθμιση της «σύνθεσης» και της λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου. Η Κυβέρνηση, σε αντιδιαστολή προς τη Βουλή, διέπεται από την αρχή της συνέχειας²: Το Υπουργικό Συμβούλιο υφίσταται ανά πάσα στιγμή, προκειμένου να δύναται να λάβει αποφάσεις για τα ζητήματα που ανακύπτουν. Οι απόψεις δίστανται, όμως, ως προς τον χαρακτηρισμό της Κυβέρνησης ως άμεσου ή έμμεσου κρατικού οργάνου. Αν και μέρος της θεωρίας τη θεωρεί άμεσο όργανο, δεδομένου ότι καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας (πρβλ. άρθρο 82 παρ. 1 Σ.), δύναται δε να προτείνει τη διάλυση της Βουλής με προεδρικό διάταγμα³, κριτήριο για τον χαρακτηρισμό ενός οργάνου ως άμεσου ή έμμεσου δεν είναι οι αρμοδιότητες, αλλά ο τρόπος ανάδειξης. Δεδομένου, συνεπώς, ότι η Κυβέρνηση εξαρτάται από τη Βουλή, η εμπιστοσύνη της οποίας είναι απαραίτητη για τη διατήρηση της Κυβέρνησης στην εξουσία, ορθότερο είναι να γίνει δεκτό ότι πρόκειται για έμμεσο κρατικό όργανο⁴. Δεν ανταποκρίνεται πάντως στη σημερινή διαρρύθμιση των αρμοδιοτήτων της Κυβέρνησης ο παλαιότερος χαρακτηρισμός της ως απλώς «*διασκεπτικού*» οργάνου του Κράτους, οι επιλογές του οποίου απαιτούν τη σύμπραξη ή τη διαμεσολάβηση και άλλου κρατικού οργάνου, προκειμένου να αποκτήσουν δεσμευτική ισχύ⁵. Κατά την παρ. 1 του άρθρου 81, η Κυβέρνηση ταυτίζεται εννοιολογικά με το Υπουργικό Συμβούλιο⁶. Ο όρος «Κυβέρνηση» χρησιμοποιείται, συνεπώς, εν προκειμένω με την οργανική έννοια⁷.

συνθέσεως και λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου. Δύναται δια Διατάγματος, προκαλούμένου υπό του Προέδρου της Κυβερνήσεως, να διορισθώσιν εις ή πλείονες εκ των Υπουργών Αντιπρόεδροι του Υπουργικού Συμβουλίου».

² Πρβλ. Π. Παραρά, *Corpus III*, 1999, άρθρο 81 αρ. περιθ. 10.

³ Α. Παντελής, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 4^η έκδ., 2018, σελ. 388.

⁴ Βλ. Φ. Σπυρόπουλο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Β' έκδ., 2020, σελ. 292.

⁵ Βλ. Α. Λοβέρδο, *Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία και πολιτική ευθύνη*, 1991, σελ. 66 επ., με περαιτέρω παραπομπές.

⁶ Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021, σελ. 515· Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό δίκαιο*, 2022, σελ. 648. Βλ. και Φ. Σπυρόπουλο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 291: «της Κυβέρνησης ή, το αυτό, του Υπουργικού Συμβουλίου».

⁷ Βλ. Α. Δερβιτσιώτη, *Η έννοια της Κυβέρνησης*, 2019, σελ. 269.

3. Είδη Κυβέρνησης

Στη συνταγματική θεωρία όπως και στην πολιτική συζήτηση γίνεται λόγος για διάφορα είδη Κυβέρνησης, αναλόγως του εάν την απαιτούμενη ψήφο εμπιστοσύνης στη Βουλή παρέχουν ένα, περισσότερα ή και όλα τα πολιτικά κόμματα που εκπροσωπούνται στη Βουλή (μονοκομματική Κυβέρνηση ή πολυκομματική Κυβέρνηση/Κυβέρνηση συνεργασίας ή οικουμενική Κυβέρνηση), αν η Κυβέρνηση προέρχεται από κόμμα που έχει τη σχετική πλειοψηφία των εδρών (Κυβέρνηση μειοψηφίας), ή αν η χρονική διάρκεια της ζωής της είναι περιορισμένη (προσωρινή ή μεταβατική Κυβέρνηση)⁸. Ως προς τη συγκρότηση της Κυβέρνησης, κατ' εφαρμογή της παρ. 1 του άρθρου 81 Σ., οι ανωτέρω διακρίσεις στερούνται συνταγματικής σημασίας, ανεξαρτήτως του ότι μια Κυβέρνηση περιορισμένης χρονικής διάρκειας κατά τεκμήριο είναι ολιγομελέστερη, με αποτέλεσμα να μην γίνεται ή να γίνεται σε πολύ πιο περιορισμένο βαθμό χρήση της ευχέρειας διορισμού Υπουργών Επικρατείας, Αναπληρωτών Υπουργών και Υφυπουργών.

3

4. Τα μέλη της Κυβέρνησης κατά το Σύνταγμα

Ως Υπουργοί νοούνται εν πρώτοις οι Υπουργοί που προΐστανται Υπουργείου, αναλαμβάνοντας έτσι έναν συγκεκριμένο τομέα της κεντρικής κρατικής διοίκησης και την ευθύνη για τις αντίστοιχες υπηρεσίες ενώ το Σύνταγμα δεν αποκλείει την ανάθεση στο ίδιο φυσικό πρόσωπο περισσοτέρων του ενός Υπουργείων. Ως Υπουργοί, κατά την έννοια του Συντάγματος, νοούνται επίσης, κατά την ορθότερη και κρατούσα γνώμη, οι *Αναπληρωτές Υπουργοί* που επίσης αναλαμβάνουν έναν μερικότερο τομέα κρατικής δράσης που ανήκει όμως σε Υπουργείο του οποίου προΐσταται άλλο μέλος της Κυβέρνησης και οι *Υπουργοί χωρίς χαρτοφυλάκιο*, τους οποίους ο κοινός νομοθέτης αποκαλεί *Υπουργούς Επικρατείας* (άρθρο 1 παρ. 2 ν. 4622/2019). Και τούτο, διότι από τον συνδυασμό του πρώτου και του τέταρτου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 81 Σ. προκύπτει ότι δεν καταλείπεται διακριτική ευχέρεια στον κοινό νομοθέτη, προκειμένου να προβλέψει τη συμμετοχή ή μη στην Κυβέρνηση των Αναπληρωτών Υπουργών και των Υπουργών χωρίς χαρτοφυλάκιο, ενώ η νομοθετική ρύθμιση αφορά στα λοιπά ζητήματα που άπτονται της συμμετοχής τους στην Κυβέρνηση⁹. Με άλλες λέξεις, ο

4

⁸ Πρβλ. τη διεξοδική ανάλυση Α. Δερβιτσιώτη, *Η έννοια της Κυβέρνησης*, ό.π., σελ. 290 επ. Πρβλ. επίσης Π. Παραρά, *Corpus III*, ό.π., αρ. περιθ. 55 επ. · Κ. Μαυριά, *Συνταγματικό δίκαιο*, 6^η έκδ., 2021, σελ. 445-6.

⁹ Βλ. Φ. Σπυρόπουλο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 293 · Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό δίκαιο*,

κοινός νομοθέτης μπορεί μεν να μην προβλέψει θέσεις Αναπληρωτών Υπουργών ή Υπουργών χωρίς χαρτοφυλάκιο ή ο Πρωθυπουργός να μην προτείνει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας τον διορισμό Αναπληρωτών Υπουργών ή Υπουργών χωρίς χαρτοφυλάκιο· δεν είναι δυνατόν όμως να προβλέπεται και να διορίζεται Αναπληρωτής Υπουργός ή Υπουργός χωρίς χαρτοφυλάκιο και να μην είναι μέλος της Κυβέρνησης, όπως συνάγεται και από τη διαζευκτική αναφορά του Συντάγματος σε μέλη της Κυβέρνησης και Υφυπουργούς (πρβλ. άρθρα 81 παρ. 2, 85, 86 παρ. 1 Σ.). Σε κάθε περίπτωση, οι Υπουργοί, συμπεριλαμβανομένων των Αναπληρωτών Υπουργών και των Υπουργών χωρίς χαρτοφυλάκιο ενεργούν είτε ατομικά, ως μονοπρόσωπα όργανα, είτε ως μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και των λοιπών συλλογικών κυβερνητικών οργάνων, είτε, τέλος, σε σύμπραξη με άλλους Υπουργούς ή Υφυπουργούς. Στην Κυβέρνηση πρέπει να θεωρηθεί, επίσης, ότι συμμετέχουν οπωσδήποτε ο *Αντιπρόεδρος (ή οι Αντιπρόεδροι) της Κυβέρνησης*, εφόσον πάντως έχουν διορισθεί, ανεξαρτήτως μάλιστα του εάν ασκούν παράλληλα τα καθήκοντα του Υπουργού ή απαλλάσσονται από αυτά¹⁰.

5. Η συμμετοχή των Υφυπουργών στην Κυβέρνηση κατά το Σύνταγμα

- 5 Ως προς τους Υφυπουργούς, αντίθετα, το Σύνταγμα επιφυλάσσει στον κοινό νομοθέτη την απόφαση ως προς τη συμμετοχή τους ή όχι στην Κυβέρνηση. Τούτο προκύπτει από τη σαφή διατύπωση του τετάρτου εδαφίου του άρθρου 81 παρ. 1 Σ. («*που μπορεί να αποτελούν μέλη της Κυβέρνησης*»), χωρίς να μπορεί να αναιρεθεί από τη διαζευκτική αναφορά που ακολουθεί σε μέλη της Κυβέρνησης και Υφυπουργούς (πρβλ. άρθρο 81 παρ. 2 και 3 Σ.)¹¹. Η σχετική πρόβλεψη ανατρέχει στο άρθρο 91 του Συντάγματος του 1927 («*Ειδικός νόμος δύναται να κανονίση τα του θεσμού των Υφυπουργών, οι οποίοι δεν αποκλείεται να αποτελώσι μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου*»), διάταξη που επαναλήφθηκε και στο τελευταίο εδάφιο του άρθρου 76 του Συντάγματος του 1952, ενώ η πρώτη νομοθετική πρόβλεψη για τον θεσμό των Υφυπουργών ανατρέχει ήδη στο 1918 (ν. 1117/1918 «*περί θεσμού Υφυπουργού εν τω Υπουργείω των Στρατιωτικών*»). Το Σύνταγμα δεν αποκλείει, πάντως, να προβλεφθεί η συμμετοχή στην Κυβέρνηση

ό.π., σελ. 651. Υπέρ της απλής «δυνατότητας» συμμετοχής στην Κυβέρνηση των προβλεπόμενων και διορισθέντων Αναπληρωτών Υπουργών και Υπουργών χωρίς χαρτοφυλάκιο, πρβλ. όμως Χρ. Μουκίου, «Άρθρο 81», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, αρ. περιθ. 17.

¹⁰ Χρ. Μουκίου, «Άρθρο 81», ό.π., αρ. περιθ. 17.

¹¹ Πρβλ. τη νομοτεχνική κριτική Α. Λοβέρδου, *Κυβέρνηση*, ό.π., σ. 135-6.

ορισμένων μόνο Υφυπουργών¹². Στον κοινό νομοθέτη καταλείπεται επίσης η ρύθμιση της θέσης των μόνιμων υπηρεσιακών Υφυπουργών.

6. Ο αριθμός των μελών της Κυβέρνησης

Δεδομένου ότι ο αριθμός των μελών της Κυβέρνησης δεν ρυθμίζεται συνταγματικά, καταλείπεται καταρχήν στη διακριτική ευχέρεια του Πρωθυπουργού. Ειδικότερα, ενόψει του τρίτου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 81 Σ. («να διοριστούν ένας ή περισσότεροι από τους Υπουργούς Αντιπρόεδροι του Υπουργικού Συμβουλίου») δεν θα ήταν πάντως σύμφωνη με το Σύνταγμα νομοθετική ρύθμιση που θα επέτρεπε τον διορισμό ενός μόνο Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης. Ο αριθμός των Υπουργών, συμπεριλαμβανομένων και των Υπουργών χωρίς χαρτοφυλάκιο, δεν ρυθμίζεται επίσης συνταγματικά· ενόψει πάντως των αρμοδιοτήτων των Υπουργών και της συνταγματικής διαφοροποίησης μεταξύ των Υπουργών που προϊστανται Υπουργείου και των Υπουργών χωρίς χαρτοφυλάκιο, δεν είναι δυνατός ο διορισμός Υπουργού χωρίς την προηγούμενη σύσταση Υπουργείου. Για τον λόγο αυτό, εφόσον ο Πρωθυπουργός κρίνει αναγκαία τη σύσταση νέου Υπουργείου, αυτή προηγείται χρονικά του διορισμού του νέου Υπουργού¹³.

6

7. Τα Υπουργεία κατά το Σύνταγμα

Το ισχύον Σύνταγμα δεν καθορίζει εκ των προτέρων πάντως ούτε πόσα ούτε ποια θα είναι τα Υπουργεία. Αντίθετη προσέγγιση υιοθετούσαν ως προς αυτό το σημείο ορισμένα από τα επαναστατικά Συντάγματα. Πράγματι, κατά το «Προσωρινόν Πολίτευμα της Ελλάδος» του 1822 (Τίτλος Β' Τμ. Γ' κ'-κβ'): «Το Εκτελεστικόν σώμα σύγκειται εκ πέντε μελών, εκλεγομένων, εκτός των μελών του Βουλευτικού... έχει Πρόεδρον και Αντιπρόεδρον, ενιαυσίους... εκλέγει οκτώ υπουργούς, πρώτος μεταξύ των οποίων είναι ο Αρχιγραμματεύς της Επικρατείας, έχων ενταυτώ την επιστασίαν των εξωτερικών, οι δε λοιποί επτά εισίν οι εξής...»· κατά τον Νόμο της Επιδάουρου του 1823, το «Εκτελεστικό Σώμα» «διορίζει τους επτά υπουργούς των διαφόρων κλάδων της Διοικήσεως, και προσδιορίζει εις έκαστον εξ αυτών τα καθήκοντά του υπουργήματός του, με επιτρέποντος εις κανένα να παρεκτείνεται εις του άλλου τα καθήκοντα» (Τμ. Ε' Κεφ. Ζ' νβ')· αντιστοίχως, κατά το «Πολιτικόν Σύνταγμα της Ελλάδος» του 1827 οι έξι

7

¹² Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα*, ό.π., σελ. 523.

¹³ Στην πράξη, προς τον σκοπό αυτό αξιοποιείται η εξουσιοδοτική διάταξη της περ. (β) της παρ. 4 του άρθρου 35 του ν. 4622/2019 (Α' 133).

«γραμματείς» ασκούν τη «νομοτελεστική εξουσία», με αποτέλεσμα, και στην περίπτωση αυτή, ο αριθμός των Υπουργείων να καθορίζεται συνταγματικά. Σήμερα, αντίθετα, η συνταγματική πρόβλεψη περιορίζεται στην αναφορά σε συνταγματικές διατάξεις των αρμοδιοτήτων συγκεκριμένων Υπουργών (βλ. άρθρα 47 παρ. 1 [πρόταση του Υπουργού Δικαιοσύνης για την απονομή χάριτος], 73 παρ. 2 [υποβολή από τον Υπουργό Οικονομικών νομοσχεδίων που αναφέρονται οπωσδήποτε στην απονομή σύνταξης και στις προϋποθέσεις της], 73 παρ. 5 [προσυπογραφή από τους Υπουργούς Συντονισμού και Οικονομικών νομοσχεδίου με το οποίο επιβάλλονται τοπικοί ή ειδικοί φόροι ή βάρη οποιασδήποτε φύσης υπέρ οργανισμών ή νομικών προσώπων δημοτικού ή ιδιωτικού δικαίου], 91 παρ. 1 και 3 [έγερση πειθαρχικής αγωγής επί των δικαστικών λειτουργιών]). Δεν θεμελιώνεται, όμως, εξ αυτού του λόγου συνταγματική δέσμευση διατήρησης των Υπουργείων αυτών είτε ως αυτοτελών Υπουργείων είτε με την ίδια ονομασία. Το Σύνταγμα επιτάσσει μόνο την ανάθεση σε συγκεκριμένο υπουργείο των σχετικών αρμοδιοτήτων, ώστε να είναι δυνατή η εφαρμογή των ανωτέρω ειδικών συνταγματικών διατάξεων¹⁴.

8. Τα Υπουργεία κατά την κοινή νομοθεσία [ιστορική αναδρομή]

- 8 Η οργάνωση του κεντρικού Κράτους κατά Υπουργεία οφείλεται στο νομοθετικό έργο του Georg Ludwig von Maufer κατά την περίοδο της Αντιβασιλείας¹⁵. Το βασιλικό διάταγμα της 3/15 Απριλίου 1833 «περί του σχηματισμού των Γραμματειών» διέκρινε επτά Γραμματείες, οι οποίες αντιστοιχούν στα σημερινά Υπουργεία: Την επί του Βασιλικού Οίκου και επί των Εξωτερικών, την επί της Δικαιοσύνης, την επί των Εσωτερικών, την επί των Εκκλησιαστικών και της Δημοσίας Εκπαιδύσεως, την επί των Οικονομικών, την επί των Στρατιωτικών, την επί των Ναυτικών. Μετά το τέλος της πρώτης δεκαετίας του εικοστού αιώνα, η συνειδητοποίηση της ανάγκης ενίσχυσης του κρατικού ρόλου οδήγησε στη δημιουργία νέων Υπουργείων, κύρια μήτρα για την ανάπτυξη των οποίων αποτέλεσε το Υπουργείο Εσωτερικών¹⁶. Ο α.ν. 1671/1951

¹⁴ Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 648-9.

¹⁵ Βλ. Σπ. Φλογαίτη, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, 1987, σελ. 58.

¹⁶ *Ibidem*, σελ. 59. Για τη διαμόρφωση των Υπουργείων ως «συνισταμένη ... μιας σειράς περίπλοκων οργανωτικών και κοινωνικοπολιτικών σχηματισμών», πρβλ. Κ. Σπανού, «(Η) διαμόρφωση των Υπουργείων (Μια θεωρητική προσέγγιση)», στον τόμο: Μ. Μαθιουδάκης/Β. Ανδρονόπουλος (επιμ.), *Διοικητική Εγκυκλοπαίδεια*, σελ. 16 επ.

προέβλεπε δεκάξι Υπουργεία¹⁷, τα οποία στη συνέχεια αυξήθηκαν με τον ν. 400/1976 (Α' 203) σε δεκαεννέα και με τον ν. 1266/1982 (Α' 81) σε είκοσι δύο, προτού μειωθούν εκ νέου με τον ν. 1558/1985 (Α' 137) σε είκοσι αρχικά, για να διαμορφωθούν εν τέλει σε δεκαοκτώ (πρβλ. άρθρο 48 παρ. 1 του κωδικοποιητικού π.δ. 63/2005, Α' 98). Σε βάθος χρόνου διαπιστώνεται, συνεπώς, μια «παλινδρομική εξέλιξη» στην οργάνωση της Κυβέρνησης στην Ελλάδα¹⁸, η οποία πάντως χαρακτηρίζεται από τη γενική τάση δημιουργίας νέων αρμοδιοτήτων¹⁹.

9. Τα Υπουργεία κατά την κείμενη νομοθεσία [σημερινή οργάνωση]

Σήμερα τα Υπουργεία ανέρχονται και πάλι σε είκοσι και είναι κατά σειρά τάξης τα εξής: 9 Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, Υπουργείο Εξωτερικών, Υπουργείο Εθνικής Άμυνας, Υπουργείο Εσωτερικών, Υπουργείο Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού, Υπουργείο Υγείας, Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών, Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Υπουργείο Ανάπτυξης, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη, Υπουργείο Δικαιοσύνης, Υπουργείο Πολιτισμού, Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, Υπουργείο Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας, Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, Υπουργείο Τουρισμού, Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης και Υπουργείο Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας²⁰. Η ανάγκη μεγαλύτερης ευελιξίας ως προς την οργάνωση της Κυβέρνησης, προκειμένου να ανταποκρίνεται στις μεταβαλλόμενες ανάγκες και συνθήκες, έχει μάλιστα οδηγήσει τον κοινό νομοθέτη να μην περιλαμβάνει πλέον νομοθετικό κατάλογο των Υπουργείων. Αντιστοίχως συνήθης είναι, ιδίως κατά το χρονικό διάστημα αμέσως μετά τις βουλευτικές εκλογές, η χρήση της προβλεπόμενης νομοθετικής εξουσιοδότησης για τη

¹⁷ Για τις αλλαγές στην οργάνωση της Κυβέρνησης κατά την περίοδο της στρατιωτικής δικτατορίας, βλ., διεξοδικά Σπ. Φλογαίτη, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, ό.π., σελ. 65 επ.

¹⁸ Κατά τη διατύπωση του Ε. Βενιζέλου, *Μαθήματα*, ό.π., σελ. 528. Για τα φαινόμενα «πολιτικού πολυκεντρισμού» που προκαλεί η αύξηση του μεγέθους της Κυβέρνησης, υπό την έννοια παράλληλων πολιτικών βαθμίδων, πρβλ. Α. Μακρυδημήτρη, *Η Οργάνωση της Κυβέρνησης*, 1992, σελ. 76 επ.

¹⁹ Πρβλ. τη συνηγορία υπέρ δώδεκα μόνιμων και μεγάλων Υπουργείων και την κριτική της σύστασης «περιττών Υπουργείων» σε Δ. Αθανασόπουλο, *Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα*, 1986, σελ. 58 επ.

²⁰ Βλ. την υπό στοιχεία Υ2/27.06.2023 απόφαση του Πρωθυπουργού περί καθορισμού σειράς τάξης Υπουργείων (Β' 4162), σε συνδυασμό με το άρθρο 1 παρ. 1 του π.δ. 82/2023 (Α' 139), περί μετονομασίας του Υπουργείου Οικονομικών σε Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών.

σύσταση, κατάργηση, συγχώνευση, ανασύσταση και μετονομασία Υπουργείων, Γενικών και Ειδικών Γραμματειών, τη μεταφορά αρμοδιοτήτων μαζί με τις υπηρεσιακές μονάδες και τις θέσεις προσωπικού που ασκούν τις αρμοδιότητες αυτές, τη συγκρότηση ή ανασυγκρότηση υφιστάμενων υπηρεσιακών μονάδων ή αυτοτελών δημοσίων υπηρεσιών σε νέο Υπουργείο, καθώς και τη μεταφορά της εποπτείας νομικών προσώπων από Υπουργείο σε Υπουργείο ή από Γενική Γραμματεία σε Γενική Γραμματεία (πρβλ. σήμερα άρθρο 35 παρ. 4 ν. 4622/2019)²¹. Το Συμβούλιο της Επικρατείας κατά την επεξεργασία των σχετικών σχεδίων προεδρικών διαταγμάτων²² δεν αμφισβητεί καταρχήν τη συνταγματικότητα της σχετικής εξουσιοδότησης, μεριμνώντας μάλιστα για την ταχεία πρόοδο της διαδικασίας. Συγκριτικά, η εναλλακτική λύση της σύστασης Υπουργείου με τυπικό νόμο²³ απαιτεί μια πιο μακρόσυρτη διαδικασία που απαιτεί την πάροδο σημαντικού χρονικού διαστήματος από τη δημοσιοποίηση της σχετικής πρωτοβουλίας μέχρι τη δημοσίευση του σχετικού νόμου και τον διορισμό του νέου Υπουργού. Είναι χαρακτηριστικό ότι τέσσερα από τα είκοσι σημερινά Υπουργεία (τα Υπουργεία Ψηφιακής Διακυβέρνησης, Μετανάστευσης και Ασύλου, Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας και Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας) συστάθηκαν κατά το χρονικό διάστημα από το 2019 έως και σήμερα με προεδρικό διάταγμα²⁴.

10. Η διακριτική ευχέρεια διορισμού άλλων μελών της Κυβέρνησης και Υφυπουργών

- 10 Συνταγματικά όρια δεν τίθενται ούτε ως προς τους Αναπληρωτές Υπουργούς και τους Υφυπουργούς, ο διορισμός των οποίων καταλείπεται στη διακριτική ευχέρεια του Πρωθυπουργού. Η κοινή νομοθεσία προβλέπει σχετικά (άρθρο 13 παρ. 5 ν. 4622/2019) τη δυνατότητα έως τριών συνολικά θέσεων Αναπληρωτών Υπουργών

²¹ «Άκρως αμφίβολη» θεωρεί τη συνταγματικότητα μιας τόσο ευρείας εξουσιοδότησης, ο Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 662. Ως προς τις αντίστοιχες ρυθμίσεις του ν. 1558/1985, πρβλ. επίσης την έντονη κριτική του Δ. Αθανασόπουλου, *Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα*, ό.π., σελ. 202 επ.: «ο νόμος 1558/85 αρνείται κάθε έννοια σταθερότητας και εγκαθιδρύει επίσημα, για πρώτη φορά στην Ελλάδα, σε τόση έκταση καθεστώς γενικευμένης ρευστότητας» (202).

²² Για τη σύσταση Υπουργείων, βλ., π.χ., άρθρο 1 π.δ. 81/2019 (Α΄ 119) (σύσταση Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης), π.δ. 4/2020 (Α΄ 4) (σύσταση Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου), άρθρο 1 παρ. 1 π.δ. 77/2023 (Α΄ 130) (σύσταση Υπουργείου Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας).

²³ Υπέρ της σύστασης Υπουργείων με τυπικό νόμο Π. Παραράς, *Corpus III*, ό.π., αρ. περιθ. 42.

²⁴ Βλ. π.δ. 81/2019 (Α΄ 119) (Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης), 4/2020 (Α΄ 4) (Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου), 70/2021 (Α΄ 161) (Υπουργείο Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας), 77/2023 (Α΄ 130) (Υπουργείο Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας).

και Υφυπουργών, εκ των οποίων όχι παραπάνω από μίας θέσης Αναπληρωτή Υπουργού, σε κάθε Υπουργείο. Σε αντίθεση με το προϊσχύσαν δίκαιο (πρβλ. άρθρο 47 π.δ. 63/2005), πάντως, και εφόσον τηρούνται τα ανωτέρω όρια, δεν απαιτείται προηγούμενη σύσταση θέσης Αναπληρωτή Υπουργού ή Υφυπουργού από τον κοινό ή τον κανονιστικό νομοθέτη. Ακέφαλο Υπουργείο δεν νοείται, υπό την έννοια ότι σε κάθε Υπουργείο πρέπει είτε να προϊσταται Υπουργός, είτε η σχετική αρμοδιότητα να ανατίθεται στον Πρωθυπουργό, Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης ή Υπουργό χωρίς χαρτοφυλάκιο. Ακόμη και εντός των νομοθετικών ορίων, αντίθετα, δεν είναι σε καμία περίπτωση υποχρεωτικός ο διορισμός Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, Υπουργού Επικρατείας, Αναπληρωτή Υπουργού ή Υφυπουργού²⁵. Και για τον λόγο αυτό δεν είναι πάντως σκόπιμη η ανάθεση δια τυπικού νόμου αρμοδιοτήτων στα ανωτέρω μέλη της Κυβέρνησης ή Υφυπουργούς, καθώς στην περίπτωση αυτή γεννάται ανάγκη τροποποίησης της νομοθεσίας, εφόσον ο Πρωθυπουργός σε επόμενο χρονικό σημείο επιλέξει διαφορετικά. Ειδικώς στην περίπτωση των Υπουργών χωρίς χαρτοφυλάκιο και των Υφυπουργών, η ανάθεση αρμοδιοτήτων δια τυπικού νόμου θα πρέπει να θεωρηθεί και αντισυνταγματική, δεδομένου ότι καταλείπεται, ρητώς εκ του Συντάγματος, είτε σε απόφαση του Πρωθυπουργού (για τους Υπουργούς χωρίς χαρτοφυλάκιο, σύμφωνα με το άρθρο 83 παρ. 1 εδάφιο δεύτερο Σ.), είτε σε κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του οικείου Υπουργού (για τους Υφυπουργούς, σύμφωνα με το άρθρο 83 παρ. 2 Σ.). Αντιστοίχως με την τάση αύξησης του αριθμού των Υπουργείων, με την πάροδο του χρόνου τείνει να αυξάνεται και ο αριθμός των μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών, με την ανάληψη νέων λειτουργιών από το κράτος και τη διεύρυνση του κοινωνικού του ρόλου²⁶.

11. Η υπουργική ιδιότητα του Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης

Η γραμματική διατύπωση του τρίτου εδαφίου της παρ. 1 («*από τους Υπουργούς*») εγείρει 11 ζήτημα ως προς το αν επιτρέπεται ο διορισμός Αντιπροέδρου που δεν έχει ταυτόχρονα την υπουργική ιδιότητα²⁷. Μερίδα της θεωρίας συνάγει από το άρθρο 81 παρ. 1 Σ. ότι

²⁵ Έτσι ως προς τους Αναπληρωτές Υπουργούς και τους Υφυπουργούς, Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 651.

²⁶ Βλ. τη σύνθεση όλων των κυβερνήσεων από το 1909 και μετά στην ιστοσελίδα της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, <https://gslegal.gov.gr>.

²⁷ Υπέρ της αρνητικής απάντησης Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 653× προς την ίδια κατεύθυνση Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 292.

«ο Πρωθυπουργός δεν μπορεί να διορίσει ως Αντιπρόεδρο προσωπικότητα η οποία να μην έχει ήδη ή να αποκτά συγχρόνως και την ιδιότητα του Υπουργού. Δηλαδή, η νομιμότητα του διορισμού του Αντιπροέδρου στηρίζεται στο γεγονός ότι αυτός έχει συγχρόνως και την υπουργική ιδιότητα»²⁸. Στον σχετικό προβληματισμό μπορούν να αντιταχθούν πάντως δύο επιχειρήματα: Ένα συστηματικό, λόγω της σύνδεσης του δευτέρου με το πρώτο εδάφιο της παρ. 1, από την οποία προκύπτει ότι η έννοια του Υπουργού δεν ταυτίζεται με την έννοια του Υπουργού που προΐσταται Υπουργείου, αλλά συνδέεται με την ιδιότητα του Υπουργού ως μέλους του Υπουργικού Συμβουλίου²⁹ και ένα τελολογικό που συνδέεται με την ανάγκη παροχή της απαιτούμενης ευελιξίας στον Πρωθυπουργό κατά τον καθορισμό της σύνθεσης της Κυβέρνησης χωρίς συνταγματικούς περιορισμούς που δεν εξυπηρετούν κάποια ουσιαστική σκοπιμότητα. Ακόμη και από άποψη γραμματικής συνέπειας, άλλωστε, ο διορισμός Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης «από τους Υπουργούς» θα προϋπέθετε ήδη συνδρομή της υπουργικής ιδιότητας στο χρονικό σημείο διορισμού του Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, με αποτέλεσμα να μην επιτρέπει τον ταυτόχρονο διορισμό του Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης και των Υπουργών³⁰. Υπέρ της καταφατικής εκδοχής έχει ταχθεί και ο κοινός νομοθέτης (άρθρο 12 παρ. 1, 2 και 5 ν. 4622/2019 που προβλέπουν αντιστοίχως: «*Με το προεδρικό διάταγμα διορισμού των μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών ή με Διάταγμα που προτείνει ο Πρωθυπουργός, μπορεί να οριστούν Αντιπρόεδρος ή Αντιπρόεδροι της Κυβέρνησης*», «*Στους Αντιπρόεδρους της Κυβέρνησης μπορεί να ανατεθούν και αρμοδιότητες, που ανήκουν σε Υπουργείο άλλο από εκείνο, του οποίου ενδεχομένως προΐσταντα*» και «*Υπουργός που διορίζεται ως Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης μπορεί με προεδρικό διάταγμα, ύστερα από πρόταση του Πρωθυπουργού, να απαλλαγεί των*

²⁸ Π. Παραράς, «Ο διορισμός Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, 1993/1994», στον τόμο: *Res Publica I: Το κράτος Δικαίου*, 2014, σελ. 473 επ. (474, επίσης σελ. 475: «*Αντιπρόεδρος χωρίς Υπουργείο ... δεν νοείται κατά το Σύνταγμα*»).

²⁹ Βλ. και Α. Παντελή, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σελ. 389: «*Τίποτε δεν κωλύει οι αντιπρόεδροι να μην έχουν υπουργικό χαρτοφυλάκιο*» · Α. Δημητρόπουλο, *Οργάνωση και λειτουργία του Κράτους. Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου*, 2009, αρ. περιθ. 947: «*Ο Αντιπρόεδρος μπορεί να προΐσταται ενός ή και περισσοτέρων ή και ουδενός Υπουργείου*». Έτσι κατ' αποτέλεσμα και Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα*, ό.π., σελ. 525: «*Ο αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης είναι καταρχήν Υπουργός, δηλαδή μέλος της Κυβέρνησης, και, όταν δεν προΐσταται κάποιου Υπουργείου, είναι Υπουργός άνευ χαρτοφυλακίου*».

³⁰ Κατά τη διατύπωση της Χρ. Μουκίου, «Άρθρο 81», ό.π., αρ. περιθ. 30 μια τέτοια πρακτική «*κινείται στο όριο περιγραφής του ως άνω συνταγματικού κανόνα*».

καθηκόντων του ως Υπουργού»), όπως και η κρατούσα συνταγματική πρακτική³¹. Η διατύπωση του νόμου επιτρέπει πάντως και το συμπέρασμα ότι η απαλλαγή από τα καθήκοντα του Υπουργού συνεπάγεται τη μη άσκηση των καθηκόντων αυτών και όχι την απώλεια του υπουργικού αξιώματος, με αποτέλεσμα η άσκηση των καθηκόντων να ανατίθεται σε Αναπληρωτή Υπουργό ή Υφυπουργό³².

Αντίστοιχο είναι το ερώτημα κατά πόσο μπορεί να διορισθεί σε θέση Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης *Υπουργός Επικρατείας* ή *Αναπληρωτής Υπουργός*. Εκ πρώτης όψεως το ζήτημα φαίνεται να έχει περιορισμένη πρακτική σημασία, δεδομένου μάλιστα ότι οι αρμοδιότητες του Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης και του Υπουργού Επικρατείας καθορίζονται με τον ίδιο τρόπο, με αποτέλεσμα να υφίσταται περιορισμένη ουσιαστική ανάγκη για τη σύμπτωση των δύο ιδιοτήτων στο ίδιο πρόσωπο. Παρόλα αυτά, το ζήτημα έχει προκύψει επανειλημμένα στην πράξη, τόσο υπό το κράτος ισχύος του Συντάγματος του 1975³³, όσο και παλαιότερα³⁴. Από συνταγματικής απόψεως, εφόσον πάντως η έννοια του Υπουργού, κατά το τρίτο εδάφιο του άρθρου 81 παρ. 1 Σ., παραπέμπει στην έννοια του Υπουργού ως μέλους του Υπουργικού Συμβουλίου και όχι στην έννοια του Υπουργού που προΐσταται Υπουργείου³⁵, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποκλείεται συνταγματικώς ο διορισμός ως Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, Υπουργού Επικρατείας³⁶. Από την άλλη πλευρά, τυχόν επιλογή του Πρωθυπουργού να ανατεθούν στο ίδιο πρόσωπο αρμοδιότητες τόσο Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης όσο και Αναπληρωτή Υπουργού όχι μόνο φαίνεται να αντίκειται στην πολιτική και την απλή λογική, αλλά δεν εναρμονίζεται και με τη συνταγματική αναγνώριση υπέρ του

³¹ Βλ. τελευταία το π.δ. 83/2019 (Α΄ 121), περί διορισμού του Π. Πικραμμένου ως Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης.

³² Βλ. Α. Δερβιτσιώτη, *Η έννοια της Κυβέρνησης*, ό.π., σελ. 304.

³³ Πρβλ. π.δ. 359/1991 (Α΄ 127), περί διορισμού των Τζ. Τζαννετάκη και Αθ. Κανελλόπουλου ως Αντιπροέδρων της Κυβέρνησης και Υπουργών Επικρατείας συγχρόνως, π.δ. 1142/1977 (Α΄ 371), π.δ. 4522980 (Α΄ 121) περί διορισμού του Κ. Παπακωνσταντίνου ως Αντιπροέδρου του Υπουργικού Συμβουλίου και Υπουργού άνευ χαρτοφυλακίου.

³⁴ Πρβλ. β.δ. 28.08.1950 (Α΄ 187) [Γ. Παπανδρέου], β.δ. 13.09.1950 (Α΄ 206) [Κ. Τσαλδάρης και Γ. Παπανδρέου], β.δ. 703/05.12.1963 (Α΄ 210) [Στ. Στεφανόπουλος], β.δ. 87/19.02.1964 [Στ. Στεφανόπουλος].

³⁵ Υπέρ της χρησιμοποίησης της έννοιας «Υπουργός» ως έννοιας γένους που περιλαμβάνει τους Υπουργούς (με χαρτοφυλάκιο), τους Αναπληρωτές Υπουργούς και τους Υπουργούς Επικρατείας (χωρίς χαρτοφυλάκιο), πρβλ. και Α. Δερβιτσιώτη, *Η έννοια της Κυβέρνησης*, ό.π., σελ. 305.

³⁶ Πρβλ. την αντίστροφη επιχειρηματολογία Π. Παραρά, «Ο διορισμός Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης», ό.π., σελ. 473 επ. (474-5).

Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, εφόσον υφίσταται, του ρόλου του αναπληρωτή του Πρωθυπουργού (πρβλ. άρθρο 81 παρ. 5 Σ.)³⁷. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι δεν μπορεί να διορισθεί Υφυπουργός σε θέση Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, ανεξαρτήτως μάλιστα του εάν οι Υφυπουργοί είναι ή όχι μέλη της Κυβέρνησης.

12. Οι αρμοδιότητες του Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης

- 13 Ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης, εφόσον υφίσταται, είναι και ο αναπληρωτής του Πρωθυπουργού, σε περίπτωση σχετικής ανάγκης, όπως προβλέπει ρητώς η παρ. 5 του άρθρου 81 Σ., ανεξαρτήτως του ότι το αντικείμενο της διάταξης αυτής μάλλον θα δικαιολογούσε τη συστηματική της εγγύτητα προς την παρ. 1 του ίδιου άρθρου. Όπως αποσαφηνίζει το άρθρο 17 παρ. 1 ν. 4622/2019, αν έχουν διορισθεί περισσότεροι Αντιπρόεδροι, η αναπλήρωση του Πρωθυπουργού καθορίζεται από τον χρόνο διορισμού των Αντιπροέδρων και, σε περίπτωση ταυτόχρονου διορισμού, από τη σειρά του ονόματός τους στην πράξη διορισμού.
- 14 Πέραν της αναπλήρωσης του Πρωθυπουργού, ο Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης ασκεί αφενός τις αρμοδιότητες που ορίζουν ειδικές διατάξεις, αφετέρου αυτές που του αναθέτει ο Πρωθυπουργός με απόφασή του και οι οποίες μπορεί να ανήκουν σε άλλο Υπουργείο από εκείνο του οποίου ενδεχομένως προΐσταται, οπότε δύνανται να προΐσταται των υπηρεσιών στις οποίες ανήκουν οι αντίστοιχες αρμοδιότητες και του προσωπικού τους (άρθρο 12 ν. 4622/2019). Με απόφαση του Πρωθυπουργού μπορεί, επίσης, να ανατεθεί στον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης η εποπτεία ορισμένων τομέων της κυβερνητικής δραστηριότητας³⁸.

³⁷ Πρβλ. *ibidem* σελ. 473 επ. (475): «Πώς [...] είναι δυνατόν οι έχοντες τα αξιώματα αυτά να προχειρισθούν σε Αντιπρόεδρους του ΥΣ, ώστε τυπικά – ιεραρχικά να είναι ανώτεροι από όλους τους Υπουργούς, ενώ η θέση που είχαν και έχουν είναι ιεραρχικά κατώτερη του καθαρού υπουργικού αξιώματος;».

³⁸ Βλ. π.χ., την υπό στοιχεία Υ 11/16.07.2019 απόφαση του Πρωθυπουργού περί ανάθεσης αρμοδιοτήτων στον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης, Παναγιώτη Πικραμμένο (Β΄ 2951), όπως τροποποιήθηκε με την υπό στοιχεία Υ 13/27.02.2020 απόφαση (Β΄ 664), με το άρθρο 1 της οποίας, πέραν της αναπλήρωσης του Πρωθυπουργού σε απουσία ή κώλυμά του, ανατίθενται η συμμετοχή στα όργανα παρακολούθησης του Εθνικού Σχεδίου Μεταρρυθμίσεων, η ρύθμιση οριζόντιων θεμάτων που αφορούν τις ανεξάρτητες αρχές περιλαμβανομένης της νομοθετικής πρωτοβουλίας, η εποπτεία της υλοποίησης του Μουσείου Ολοκαυτώματος Ελλάδος και των εθνικών δραστηριοτήτων της Ελληνικής Προεδρίας της Διεθνούς Συμμαχίας για τη μνήμη του Ολοκαυτώματος (IHRA) το έτος

13. Η διακριτική ευχέρεια διορισμού Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης

Ανεξαρτήτως, πάντως, των ανωτέρω δεν θεμελιώνεται συνταγματική υποχρέωση διορισμού Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, όπως προκύπτει ήδη από τη γραμματική διατύπωση της παρ. 5 του άρθρου 81 Σ. Κατά τούτο, δεν είναι πάντως σκόπιμη η νομοθετική πρόβλεψη περί ανάθεσης συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων στον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης, καθώς τέτοια νομοθετική πρόβλεψη δημιουργεί ζήτημα ερμηνείας ως προς το ποιος ασκεί αυτές τις αρμοδιότητες εφόσον δεν έχει διορισθεί Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης. Ο κοινός νομοθέτης αντιμετωπίζει το ανωτέρω ζήτημα (άρθρο 12 παρ. 4 ν. 4622/2019). Για τη μεν περίπτωση κοινής αρμοδιότητας του Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης με άλλο μέλος της Κυβέρνησης, προβλέπει ότι το μέλος αυτός ασκεί αποκλειστικά τη σχετική αρμοδιότητα. Παράλληλα, όπως και σε κάθε άλλη περίπτωση, παρέχει στον Πρωθυπουργό εξουσιοδότηση, προκειμένου να ρυθμισθούν διαφορετικά τα ζητήματα αρμοδιοτήτων.

14. Η εκούσια αναπλήρωση του Πρωθυπουργού

Αναπλήρωση του Πρωθυπουργού συντρέχει όταν επιτρέπεται ή επιβάλλεται η άσκηση νομικά τυποποιημένων αρμοδιοτήτων του Πρωθυπουργού από άλλο μέλος του Υπουργικού Συμβουλίου³⁹. Η αναπλήρωση μπορεί να διακριθεί σε εκούσια και ακούσια ή αυτοδίκαιη αναπλήρωση, αναλόγως του αν πηγάζει από τη βούληση του Πρωθυπουργού ή επέρχεται εκ του Συντάγματος ή εκ του νόμου⁴⁰. Το Σύνταγμα ρυθμίζει την περίπτωση της εκούσιας αναπλήρωσης, την οποία αναθέτει καταρχήν στον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης (άρθρο 81 παρ. 1 εδάφιο τρίτο σε συνδυασμό με άρθρο 81 παρ. 5 Σ.). Σε περίπτωση που δεν υπάρχει Αντιπρόεδρος, το Σύνταγμα εξουσιοδοτεί τον Πρωθυπουργό, να ορίσει έναν από τους Υπουργούς «προσωρινό» αναπληρωτή, όταν παρουσιάζεται ανάγκη (άρθρο 81 παρ. 5 Σ.). Η διατύπωση πρέπει

2021, η συγκρότηση επιτροπών και ομάδων εργασίας και η κατάθεση προτάσεων στον καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργό Δικαιοσύνης σχετικά με την επιτάχυνση απονομής της δικαιοσύνης, η εποπτεία υλοποίησης της πολιτικής για ζητήματα του Αγίου Όρους και η προώθηση της λήψης συναφών μέτρων, καθώς και η εκπλήρωση οποιουδήποτε ειδικού έργου του αναθέτει ο Πρωθυπουργός.

³⁹ Για τη διάκριση μεταξύ της αναπλήρωσης και της εκπροσώπησης του Πρωθυπουργού σε δραστηριότητες που δεν είναι νομικά τυποποιημένες και, κατά συνέπεια, στερούνται άμεσου νομικού αποτελέσματος, πρβλ. Δ. Τσάτσο, *Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Β': Οργάνωση και Λειτουργία της πολιτείας*, 1993, σελ. 295.

⁴⁰ *Ibidem*, σελ. 295-6.

να θεωρηθεί πλεοναστική, εφόσον η αναπλήρωση έχει εξ ορισμού προσωρινό χαρακτήρα ενώ ο Πρωθυπουργός είναι αποκλειστικώς αρμόδιος για τη διαπίστωση της συνδρομής της ανάγκης⁴¹. Στη βάση της αποκλίνουσας διατύπωσης μεταξύ των παρ. 1 («να διοριστούν») και 5 («ορίζεται») του άρθρου 81 Σ. γίνεται δεκτό ότι για τον ορισμό αναπληρωτή σύμφωνα με την παρ. 5 αρκεί απόφαση του Πρωθυπουργού, χωρίς να απαιτείται προεδρικό διάταγμα⁴².

15. Η αυτοδίκαιη αναπλήρωση του Πρωθυπουργού

- 17 Ζήτημα τίθεται ως προς την αναπλήρωση του Πρωθυπουργού εφόσον ούτε υπάρχει Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης, ούτε έχει γίνει χρήση της δυνατότητας ορισμού προσωρινού αναπληρωτή του Πρωθυπουργού κατά το άρθρο 81 παρ. 5 Σ. Και τούτο, διότι ούτε υφίσταται συνταγματική υποχρέωση διορισμού Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, ούτε όμως είναι δεδομένο ότι έχει γίνει εγκαίρως χρήση της συνταγματικής δυνατότητας ορισμού ενός από τους Υπουργούς ως αναπληρωτή. Ενώ όμως το Σύνταγμα προβλέπει μόνο τη δυνατότητα *ad hoc* ορισμού προσωρινού αναπληρωτή εφόσον δεν υπάρχει Αντιπρόεδρος, το τρίτο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 17 του ν. 4622/2019 προβλέπει, επικουρικά, την αναπλήρωση κατά τη σειρά τάξης των Υπουργείων, η οποία πλέον νοείται ως αυτοδίκαιη αναπλήρωση, η ενεργοποίηση της οποίας δεν προϋποθέτει έκφραση σχετικής βούλησης του Πρωθυπουργού. Με δεδομένο ότι δεν είναι νοητή η ύπαρξη κενού ως προς την αναπλήρωση του Πρωθυπουργού, η ανωτέρω ρύθμιση θα πρέπει να θεωρηθεί συνταγματικώς θεμιτή⁴³. Κατά συνέπεια, ελλείψει Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης και εφόσον δεν ορισθεί προσωρινός αναπληρωτής, ο Πρωθυπουργός αναπληρώνεται σήμερα, σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματος, από τον πρώτο τη τάξει Υπουργό Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών⁴⁴.

16. Η σχέση μεταξύ του άρθρου 81 παρ. 5 και του άρθρου 38 παρ. 2 Σ.

- 18 Δεδομένης της ειδικής διάταξης του άρθρου 38 παρ. 2 Σ. ως προς τις περιπτώσεις

⁴¹ Έτσι και Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 296.

⁴² Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 497. Πρβλ. αντίθετη γνώμη σε Χρ. Μουκίου, «Άρθρο 81», ό.π., αρ. περιθ. 51.

⁴³ Πρβλ. όμως και Α. Δερβιτσιώτη, *Η έννοια της Κυβέρνησης*, ό.π., σελ. 305 που περιορίζει τη δυνατότητα αυτοδίκαιης αναπλήρωσης του Πρωθυπουργού σε περιπτώσεις ανωτέρας βίας.

⁴⁴ Βλ. την υπό στοιχεία Υ2/27.06.2023 απόφαση του Πρωθυπουργού περί καθορισμού σειράς τάξης Υπουργείων (Β΄ 4162).

παραίτησης ή θανάτου του Πρωθυπουργού, όπως επίσης αδυναμίας για λόγους υγείας να ασκήσει τα καθήκοντά του, το συνταγματικό πλαίσιο αναπλήρωσης του Πρωθυπουργού δεν εφαρμόζεται στις περιπτώσεις αυτές. Ειδικώς στην περίπτωση της συνδρομής λόγων υγείας που καθιστούν αναγκαία την αντικατάσταση του Πρωθυπουργού, η εφαρμογή του άρθρου 38 παρ. 2 Σ. προϋποθέτει την ενεργοποίηση της εκεί προβλεπόμενης διαδικασίας μέσω της υποβολής πρότασης από την κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος στο οποίο ανήκει ο Πρωθυπουργός, εφόσον αυτό διαθέτει στη Βουλή την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών και σε κάθε άλλη περίπτωση από τα δύο πέμπτα του όλου αριθμού των βουλευτών. Αν δεν έχει ενεργοποιηθεί η διαδικασία αυτή, ακόμη και αν συντρέχουν λόγοι υγείας, την αναπλήρωση του Πρωθυπουργού ρυθμίζει η παρ. 5 του άρθρου 81 Σ.⁴⁵ Στη λύση αυτή καταλήγει στην πράξη και η υποστηριζόμενη σε μερίδα της θεωρίας άποψη περί περιορισμού της αναπλήρωσης του Πρωθυπουργού στον «εύλογο χρόνο»⁴⁶.

17. Οι αρμοδιότητες του αναπληρωτή του Πρωθυπουργού

Μολονότι δεν υφίσταται ρητή συνταγματική πρόβλεψη, οι αρμοδιότητες του προσωρινού αναπληρωτή του Πρωθυπουργού, είτε πρόκειται για Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης είτε για τον προσωρινό αναπληρωτή του άρθρου 81 παρ. 5 Σ. είτε για τον πρώτο Υπουργό κατά τη σειρά τάξης των Υπουργείων του άρθρου 17 παρ. 2 ν. 4622/2019, δεν μπορούν να εκτείνονται σε ενέργειες που θίγουν την υπόσταση ή τη φυσιογνωμία της Κυβέρνησης, δεδομένου ότι ο αναπληρωτής του Πρωθυπουργού δεν έχει τη δημοκρατική νομιμοποίηση του τελευταίου⁴⁷. Κατά συνέπεια, ο αναπληρωτής του Πρωθυπουργού δεν μπορεί να προτείνει τον διορισμό ή την παύση άλλου μέλους της Κυβέρνησης ή Υφυπουργού, την παραίτηση της Κυβέρνησης ή τη διάλυση της Βουλής με κυβερνητική πρωτοβουλία⁴⁸, ενώ υποστηρίζεται ότι δεν μπορεί ούτε

19

⁴⁵ Μάλλον αντίθετη η προσέγγιση της Χρ. Μουκίου, «Άρθρο 81», ό.π., αρ. περιθ. 52: «*Η αδυναμία άσκησης καθηκόντων του για λόγους υγείας ρυθμίζεται από την αναθεωρημένη το 2001 διάταξη του άρθ. 38 παρ. 2 Σ και δεν υπάγεται στη ρύθμιση του άρθ. 81 παρ. 5 Σ*».

⁴⁶ Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 500.

⁴⁷ Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 298.

⁴⁸ Βλ. Φ. Σπυρόπουλο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 304· Κ. Χρυσόγονο, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 662. Πρβλ. και τη μάλλον ευρύτερη προσέγγιση του Κ. Μαυριά, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 499: «*πλην εκείνων που αφορούν τη λειτουργία του πολιτεύματος*», και της Χρ. Μουκίου, «Άρθρο 81», ό.π., αρ. περιθ. 53: «*όλες τις αρμοδιότητες του Πρωθυπουργού ... που προσιδιάζουν, όμως, στον προσωρινό χαρακτήρα της αναπλήρωσης*».

να αναθέσει αρμοδιότητες στους Υπουργούς χωρίς χαρτοφυλάκιο⁴⁹ ή να αναπτύξει πρωτοβουλίες για την αλλαγή της κυβερνητικής πολιτικής σε μείζονα ζητήματα⁵⁰. Η κρατούσα γνώμη, κατά τα παραπάνω, οριοθετεί αρνητικά τις αρμοδιότητες του αναπληρωτή του Πρωθυπουργού. Υποστηρίζεται, πάντως, και η θετική τους οριοθέτηση, ώστε να περιορίζονται στα καθήκοντα τρέχουσας διαχείρισης⁵¹. Σε κάθε περίπτωση, οι αρμοδιότητες του αναπληρωτή του Πρωθυπουργού δεν περιορίζονται πάντως σε εκείνες τις αρμοδιότητες του Πρωθυπουργού, η άσκηση των οποίων, βάσει της κείμενης νομοθεσίας (βλ. σήμερα άρθρο 11 παρ. 2 ν. 4622/2019), μπορεί να ανατεθεί σε Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης ή Υπουργό Επικρατείας⁵².

18. Η αναπλήρωση των λοιπών μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών

- 20 Στην κοινή νομοθεσία ρυθμίζονται καθ' ολοκληρίαν τα ζητήματα αναπλήρωσης των λοιπών μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών: Σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματος ή παύσης Αντιπροέδρου ή Υπουργού Επικρατείας που δεν προΐσταται Υπουργείου ή Υφυπουργού στον Πρωθυπουργό, οι αρμοδιότητες που τους έχουν ανατεθεί ασκούνται από τον Πρωθυπουργό (άρθρο 17 παρ. 2 ν. 4622/2019). Σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματος ή παύσης Υπουργού (συμπεριλαμβανομένων και των Αντιπροέδρων της Κυβέρνησης και των Υπουργών Επικρατείας που προΐστανται Υπουργείου κατά το μέρος των αρμοδιοτήτων που αφορούν στο Υπουργείο στο οποίο προΐστανται), αυτός αναπληρώνεται από Αναπληρωτή Υπουργό ή Υφυπουργό του Υπουργείου του σύμφωνα με τη σειρά προβαδίσματος και αν δεν υπάρχει, από άλλο Υπουργό που ορίζεται με απόφαση του Πρωθυπουργού που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (άρθρο 17 παρ. 3 ν. 4622/2019). Σε περίπτωση, τέλος, απουσίας ή κωλύματος ή παύσης Αναπληρωτή Υπουργού ή Υφυπουργού Υπουργείου, οι αρμοδιότητές του ασκούνται από τον οικείο Υπουργό (άρθρο 17 παρ. 4 ν. 4622/2019).

19. Η νομική φύση των κατ' αναπλήρωση αρμοδιοτήτων

- 21 Οι κατ' αναπλήρωση ασκούμενες αρμοδιότητες ασκούνται κατ' εφαρμογή του άρθρου 17 του ν. 4622/2019 που αποτελεί και τη νομική βάση για αυτές. Κατά τούτο, το άρθρο

⁴⁹ Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 298.

⁵⁰ Π. Παραράς, *Corpus III*, ό.π., αρ. περιθ. 105.

⁵¹ Α. Δερβιτσιώτης, *Η έννοια της Κυβέρνησης*, ό.π., σελ. 331.

⁵² Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 498-9.

17 του ν. 4622/2019 λειτουργεί συμπληρωματικά προς τις γενικώς προβλεπόμενες αρμοδιότητες των μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών. Ζήτημα τίθεται ιδίως ως προς τους Υφυπουργούς: Ενώ το άρθρο 83 παρ. 2 Σ. προβλέπει ότι οι αρμοδιότητές τους ανατίθενται με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του οικείου Υπουργού, είναι δυνατόν κατ' εφαρμογή του άρθρου 17 του ν. 4622/2019 να τους επιφυλάσσεται η επιπρόσθετη αρμοδιότητα αναπλήρωσης του οικείου Υπουργού. Η αυστηρότερη ερμηνευτική προσέγγιση θα επέβαλε εν προκειμένω να γίνει δεκτή η δυνατότητα αναπλήρωσης του Υπουργού από τον οικείο Υφυπουργό μόνο στην περίπτωση ρητής σχετικής πρόβλεψης στην απόφαση ανάθεσης αρμοδιοτήτων στον Υφυπουργό. Μια τέτοια προσέγγιση όμως, ελλείπει τέτοιας πρόβλεψης, μπορεί να συνεπάγεται το άτοπο αποτέλεσμα της αδυναμίας αναπλήρωσης του Υπουργού, κατά τρόπο που αντιστρατεύεται και τον χαρακτήρα της Κυβέρνησης ως διαρκούς κρατικού οργάνου. Περαιτέρω, ως προς το ζήτημα της αναπλήρωσης των μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών, το Σύνταγμα περιορίζεται στη ρύθμιση της παρ. 5 του άρθρου 81, επιφυλάσσοντας τη σχετική ρύθμιση ως προς τις λοιπές περιπτώσεις αναπλήρωσης στον κοινό νομοθέτη. Θα πρέπει συνεπώς να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 83 παρ. 2 Σ. αναφέρεται στις πρωτογενώς ασκούμενες αρμοδιότητες του Υφυπουργού, χωρίς να αποκλείει τη δυνατότητα αναπλήρωσης του Υπουργού εφόσον προκύπτει σχετική ανάγκη, στο πλαίσιο πάντως της κείμενης νομοθεσίας. Κατά συνέπεια, Υφυπουργός που δεν αποτελεί μέλος της Κυβέρνησης και η απόφαση ανάθεσης αρμοδιοτήτων στον οποίο δεν συμπεριλαμβάνει τη νομοθετική πρωτοβουλία μπορεί εξαιρετικώς να ασκήσει τη νομοθετική πρωτοβουλία όχι πρωτογενώς, αλλά κατ' αναπλήρωση του αρμόδιου Υπουργού κατά το άρθρο 17 του ν. 4622/2019. Τα τελευταία χρόνια, βέβαια, χάρη στη χρήση ασφαλούς ηλεκτρονικής εφαρμογής για τη συγκέντρωση των υπογραφών των μελών της Κυβέρνησης, η ανάγκη αναπλήρωσης σύμφωνα με τα παραπάνω περιορίζεται αισθητά.

20. Το Υπουργικό Συμβούλιο στην κοινή νομοθεσία

Τα σχετικά με το Υπουργικό Συμβούλιο καθορίζονται σήμερα στο Κεφάλαιο Α' του Μέρους Α' του ν. 4622/2019 (Α' 133), το ρυθμιστικό πεδίο του οποίου αφορά αφενός στη συγκρότηση και τη λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου σύμφωνα με τη ρητή πρόβλεψη του δεύτερου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 81 Σ., αφετέρου όμως και στις αρμοδιότητές του. Πρόκειται για οργανικό νόμο του Συντάγματος που μπορεί να

22

τροποποιηθεί ή να αντικατασταθεί (όπως ήδη ο ν. 4622/2019 αντικατέστησε τον προϋχούσαντα ν. 1558/1985), όχι όμως να καταργηθεί⁵³.

21. Η συγκρότηση του Υπουργικού Συμβουλίου

- 23 Αν και η γραμματική διατύπωση του δευτέρου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 81 Σ. αναφέρεται στη «*σύνθεση*» του Υπουργικού Συμβουλίου, με όρους διοικητικού δικαίου εννοεί τη «*συγκρότησή*» του⁵⁴. Και τούτο, διότι η σύνθεση της Κυβέρνησης προκύπτει από τα προεδρικά διατάγματα διορισμού των μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών κατά την παρ. 1 του άρθρου 37 Σ., στον νόμο καθορίζονται αντίθετα τα υπουργεία και οι αρμοδιότητές τους. Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 4622/2019, το Υπουργικό Συμβούλιο αποτελείται από τον Πρωθυπουργό, τους Αντιπροέδρους της Κυβέρνησης και τους Υπουργούς, συμπεριλαμβανομένων των Υπουργών Επικρατείας και των Αναπληρωτών Υπουργών. Η διατύπωση επί της ουσίας ανταποκρίνεται στη συνταγματική επιταγή της παρ. 1 του άρθρου 81 Σ. Και τούτο, γιατί ο διορισμός ενός ή περισσότερων Υπουργών ως *Αντιπροέδρων* της Κυβέρνησης έχει μεν δυνητικό χαρακτήρα σύμφωνα με το τρίτο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 81, όπως άλλωστε δυνητικός είναι, σύμφωνα με όσα ελέχθησαν, ο διορισμός Υπουργών χωρίς χαρτοφυλάκιο και Αναπληρωτών Υπουργών· εφόσον, όμως, γίνει χρήση αυτής της συνταγματικής ευχέρειας, οι Αντιπρόεδροι συμμετέχουν στο Υπουργικό Συμβούλιο, δεδομένου άλλωστε ότι το Σύνταγμα φαίνεται να αναφέρεται προεχόντως στην περίπτωση διορισμού ως Αντιπροέδρου/ων ενός ή περισσότερων Υπουργών, όπως άλλωστε συμμετέχουν επίσης στο Υπουργικό Συμβούλιο οι Υπουργοί χωρίς χαρτοφυλάκιο και οι Αναπληρωτές Υπουργοί, εφόσον υφίστανται.

22. Η νομική θέση των Υφυπουργών σύμφωνα με τον ν. 4622/2019

- 24 Ως προς τη συμμετοχή των Υφυπουργών στην Κυβέρνηση, ζήτημα που το Σύνταγμα καταλείπει στον κοινό νομοθέτη, ο ν. 4622/2019 απαντά αρνητικά, προβλέποντας ρητά ότι «*[ο]ι Υφυπουργοί δεν αποτελούν μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, αλλά δύνανται να προσκληθούν να συμμετάσχουν σε αυτό από τον Πρωθυπουργό, χωρίς δικαίωμα ψήφου*» (άρθρο 1 παρ. 2 δεύτερο εδάφιο ν. 4622/2019). Ανεξαρτήτως του ότι οι Υφυπουργοί δεν αποτελούν μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, δεν κωλύεται συνταγμα-

⁵³ Βλ., π.χ., Π. Παραρά, *Corpus III*, ό.π., αρ. περιθ. 49.

⁵⁴ Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 449· Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 649.

τικώς η ανάθεση σε αυτούς, με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του οικείου Υπουργού κατά την παρ. 2 του άρθρου 83 Σ., αρμοδιοτήτων που κατά το Σύνταγμα καταλείπονται στην Κυβέρνηση (όπως της νομοθετικής πρωτοβουλίας [*«δικαίωμα πρότασης νόμων»*] κατ' άρθρο 73 Σ.). Και τούτο διότι, όπως επιτρέπεται στον κοινό νομοθέτη το *μείζον* (να καταστήσει δηλαδή τους Υφυπουργούς μέλη της Κυβέρνησης), θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι επιτρέπεται και το *έλασσον* (να τους αναγνωρίσει δηλαδή απλώς νομοθετική πρωτοβουλία)⁵⁵. Στην πράξη υιοθετείται πράγματι ο ανωτέρω κανόνας. Οι κοινές αποφάσεις του Πρωθυπουργού και του οικείου Υπουργού, περί ανάθεσης αρμοδιοτήτων στους Υφυπουργούς, κατά κανόνα εξαιρούν, κατ' εξαίρεση συμπεριλαμβάνουν τη νομοθετική πρωτοβουλία⁵⁶. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, τόσο οι διατάξεις περί προσόντων και ασυμβιβάστων (άρθρο 81 παρ. 2 και 3 Σ.) όσο και αυτές περί ευθύνης (άρθρο 85 Σ.) καταλαμβάνουν ρητώς και τους Υφυπουργούς.

23. Οι μόνιμοι υπηρεσιακοί Υφυπουργοί

Ο θεσμός των μόνιμων υπηρεσιακών Υφυπουργών ανάγεται ήδη στον α.ν. 43/1936 25 «περί συστάσεως θέσεως μόνιμου Υφυπουργού παρά τω Υπουργείω των Εξωτερικών» ενώ με τον ν. 103/1945 προβλέφθηκε η δυνατότητα αξιοποίησής του και σε άλλα Υπουργεία. Υπό το κράτος ισχύος του Συντάγματος του 1976, ο νομοθέτης δεν έχει κάνει χρήση της συνταγματικής ευχέρειας ως προς την πρόβλεψη θέσεων μόνιμων υπηρεσιακών υφυπουργών. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, ακόμη και αν γίνει χρήση αυτής της ευχέρειας, οι μόνιμοι υπηρεσιακοί υφυπουργοί δεν μπορούν να καταστούν μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, όπως συνάγεται από τη διατύπωση του τετάρτου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 83 Σ. που εισάγει διαφοροποίηση μεταξύ των Υφυπουργών που μπορεί να αποτελούν μέλη της Κυβέρνησης και των μόνιμων υπηρεσιακών υφυπουργών. Οι τελευταίοι αποτελούν ανώτατους δημοσίου υπαλλή-

⁵⁵ Μάλλον αντίθετη άποψη φαίνεται να υποστηρίζει εν προκειμένω ο Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 652: «οι υφυπουργοί στερούνται της δυνατότητας υποβολής νομοσχεδίων στη Βουλή, αφού η νομοθετική πρωτοβουλία ανήκει κατά το άρθρο 73 παρ. 1 Συντ. στην κυβέρνηση, δηλ. στον καθ' ύλη αρμόδιο υπουργό».

⁵⁶ Βλ. τη διαρκή επικαιροποίηση των αποφάσεων ανάθεσης αρμοδιοτήτων στους Υφυπουργούς στην [ιστοσελίδα](#) της Γενικής Γραμματείας Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων. Η νομοθετική πρωτοβουλία επιφυλάσσεται σήμερα μόνο υπέρ του Υφυπουργού Πολιτισμού. Βλ. την υπ' αρ. 337636/13.07.2023 κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και της Υπουργού Πολιτισμού περί ανάθεσης αρμοδιοτήτων στον Υφυπουργό Πολιτισμού, Χρίστο Δήμα (Β΄ 4530).

λους που προΐστανται όλων των υπηρεσιών του Υπουργείου μετά από τον Υπουργό και τον πολιτικό Υφυπουργό, προκειμένου να εξασφαλισθεί «η ζωντανή έκφραση της διοικητικής συνέχειας και της πιστότητας σε όλες τις διαδοχικές Κυβερνήσεις»⁵⁷. Ένα πρώτο βήμα προς αυτή την κατεύθυνση ακόμη και ελλείψει σχετικού νομοθετικού πλαισίου πρέπει πάντως να θεωρηθεί ότι έγινε πρόσφατα με τον διορισμό εν ενεργεία Πρέσβη ως Υφυπουργού Εξωτερικών⁵⁸.

24. Σειρά τάξης και προβαδίσματος

- 26 Στην κοινή νομοθεσία ρυθμίζονται τόσο τα ζητήματα της σειράς τάξης των Υπουργείων και του προβαδίσματος των μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών όσο και της αναπλήρωσης. Η σειρά τάξης των Υπουργείων καθορίζεται έτσι με απόφαση του Πρωθυπουργού που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (άρθρο 16 παρ. 1 ν. 4622/2019). Η σειρά προβαδίσματος ορίζεται κατά κατηγορίες στον νόμο (Πρωθυπουργός, Αντιπρόεδροι της Κυβέρνησης εφόσον υπάρχουν, Υπουργοί, Αναπληρωτές Υπουργοί, Υφυπουργοί στον Πρωθυπουργό, Υφυπουργοί –άρθρο 16 παρ. 2 ν. 4622/2019). Μεταξύ των επιμέρους κατηγοριών η σειρά προβαδίσματος καθορίζεται με απόφαση του Πρωθυπουργού που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και αν δεν υπάρχει, από το προεδρικό διάταγμα διορισμού των μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών ενώ μεταξύ περισσότερων Υφυπουργών του ίδιου Υπουργείου, από τον χρόνο διορισμού τους και, σε περίπτωση ταυτόχρονου διορισμού, από τη σειρά του ονόματος τους στην πράξη διορισμού (άρθρο 16 παρ. 3 και 4 ν. 4622/2019). Ενώ οι Υφυπουργοί στον Πρωθυπουργό προτάσσονται κατά σειρά των λοιπών Υφυπουργών (άρθρο 16 παρ. 2 ν. 4622/2019), η σειρά προβαδίσματος των Υπουργών χωρίς χαρτοφυλάκιο δεν αναφέρεται ειδικώς στον νόμο, με αποτέλεσμα η σχετική ρύθμιση να καταλείπεται είτε στην απόφαση του Πρωθυπουργού είτε στο προεδρικό διάταγμα διορισμού των μελών της Κυβέρνησης. Δεν φαίνεται, πάντως, να υφίσταται, με τα σημερινά δεδομένα, συνταγματικό ή νομοθετικό επιχείρημα ιεράρχησης μεταξύ Υπουργών και Υπουργών χωρίς χαρτοφυλάκιο. Τούτο άλλωστε επιβεβαιώνεται και από τη διατύπωση του τετάρτου εδαφίου του άρθρου 81 παρ. 1 Σ., που προτάσσει ακόμη και τους Αναπληρωτές Υπουργούς έναντι των Υπουργών χωρίς

⁵⁷ Δ. Αθανασόπουλος, *Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα*, ό.π., σελ. 162.

⁵⁸ Βλ. π.δ. 79/2023 περί διορισμού Υπουργών, Αναπληρωτών Υπουργών και Υφυπουργών (Α΄ 131) (διορισμός της Αλεξάνδρας Παπαδοπούλου ως Υφυπουργού Εξωτερικών).

χαρτοφυλάκιο, πρόταση που όμως μόνο σε συστηματικούς, και όχι σε ιεραρχικούς λόγους μπορεί να οφείλεται⁵⁹.

25. Η συμμετοχή στο Υπουργικό Συμβούλιο ως υποχρέωση των μελών της Κυβέρνησης

Η συμμετοχή των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου στις συνεδριάσεις του δεν καταλείπεται στη διακριτική τους ευχέρεια. Θα πρέπει αντίθετα να θεωρηθεί ότι σχετική υποχρέωση θεμελιώνεται απευθείας στο άρθρο 81 παρ. 1 Σ. ενώ η σχετική υποχρέωση προβλέπεται ρητώς στον νόμο. Ο Υπουργός που κωλύεται να παρευρεθεί στη συνεδρίαση μπορεί να μην παρευρεθεί μόνο για σπουδαίο λόγο και μόνο εφόσον ενημερώσει εγκαίρως τον Γραμματέα του Υπουργικού Συμβουλίου (άρθρο 1 παρ. 4 ν. 4622/2019). Δεν προβλέπονται βέβαια, ούτε μπορούν να προβλεφθούν ειδικότερες συνέπειες σε περίπτωσης μη τήρησης είτε της ανωτέρω υποχρέωσης, είτε των υποθέσεων δικαιολογημένης απουσίας, πέραν της αρμοδιότητας του Πρωθυπουργού, να προτείνει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, κατ' εφαρμογή της παρ. 1 του άρθρου 37 Σ., την παύση του μέλους της Κυβέρνησης που δεν ανταποκρίνεται σε αυτή του την υποχρέωση. 27

26. Ο Γραμματέας του Υπουργικού Συμβουλίου

Χωρίς δικαίωμα ψήφου μετέχει στις συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου και ο Γραμματέας του Υπουργικού Συμβουλίου, ο οποίος ορίζεται με απόφαση του Πρωθυπουργού που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μεταξύ των Γενικών Γραμματέων της Προεδρίας της Κυβέρνησης (άρθρο 1 παρ. 3 ν. 4622/2019), ήτοι του Γενικού Γραμματέα του Πρωθυπουργού, του Γενικού Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, του Γενικού Γραμματέα Συντονισμού και του Γενικού Γραμματέα Επικοινωνίας και Ενημέρωσης (πρβλ. την απαρίθμηση των Γενικών Γραμματειών της Προεδρίας της Κυβέρνησης στο π.δ. 98/2020 περί Οργανισμού της Προεδρίας της Κυβέρνησης που επί της ουσίας έχει τροποποιήσει την παρ. 2 του άρθρου 21 του ν. 28

⁵⁹ Πρβλ. προς την αντίθετη κατεύθυνση Π. Παραρά, *Corpus III*, ό.π., αρ. περιθ. 8-9, κατά τον οποίο οι Υπουργοί χωρίς χαρτοφυλάκιο φαίνεται να ιεραρχούνται κάτω ακόμη και από τους Αναπληρωτές Υπουργούς, του ίδιου, αρ. περιθ. 20: «ο άνευ χαρτοφυλακίου δεν προΐσταται καν κλάδου τινός της Διοικήσεως, δηλαδή Υπουργείου, αλλά του ανατίθενται συγκεκριμένες αρμοδιότητες από τον Πρωθυπουργό», αρ. περιθ. 37: σε αντίθεση με τα ισχύοντα στη Γαλλία, «ο δικός μας Υπουργός Επικρατείας στην ιεραρχία οπωσδήποτε έπεται έναντι όλων των άλλων Υπουργών».

4622/2019). Κατά το μέρος της αρμοδιότητάς του αυτής, ο Γραμματέας του Υπουργικού Συμβουλίου υπάγεται, μάλιστα, απευθείας στον Πρωθυπουργό, ακόμη δηλαδή και αν ως προς τις λοιπές αρμοδιότητές του υπάγεται σε Υπουργό Επικρατείας ή Υφυπουργό στον Πρωθυπουργό, κατ' εφαρμογή της παρ. 6 του άρθρου 21 του ν. 4622/2019.

27. Άλλοι παριστάμενοι στις συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου

- 29 Και πέραν των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου, των Υφυπουργών και του Γραμματέα αυτού, στις συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου μπορεί να προσκαλείται οποιοδήποτε πρόσωπο κρίνει σκόπιμο ο Πρωθυπουργός για τις ανάγκες της συνεδρίασης και την ενημέρωση των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου, οι οποίοι πάντως αποχωρούν από τη συνεδρίαση όταν ο Πρωθυπουργός κρίνει ότι ολοκληρώθηκε η συμβολή τους στη συνεδρίαση και πάντως πριν την τελική φάση της συζήτησης που οδηγεί στη λήψη απόφασης, καθώς και το προσωπικό που είναι απαραίτητο για την τήρηση των πρακτικών και τη μαγνητοφώνηση των συζητήσεων, εκτός εάν ο Πρωθυπουργός κρίνει ότι τα προς συζήτηση θέματα είναι άκρως απόρρητα (άρθρο 1 παρ. 5 και 6 ν. 4622/2019). Η χρήση του επιρρήματος «άκρως» υποδηλώνει εν προκειμένω μια ιδιαίτερη δέσμευση που προκύπτει από τα προς συζήτηση θέματα. Και τούτο, διότι, σε κάθε περίπτωση, οι συζητήσεις του Υπουργικού Συμβουλίου είναι απόρρητες και η διαφύλαξη του απορρήτου αποτελεί χρέος για τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και υπηρεσιακή υποχρέωση για τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και για το λοιπό προσωπικό που παρίσταται, ενώ υποχρέωση διαφύλαξης του απορρήτου έχουν και οι ιδιώτες που καλούνται στη συνεδρίαση (άρθρο 4 παρ. 2 ν. 4622/2019).

28. Η λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου

- 30 Περαιτέρω, κατ' εφαρμογή της εξουσιοδότησης του άρθρου 81 παρ. 1 Σ., ο ν. 4622/2019 προβλέπει διεξοδικά τα σχετικά με τη λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου. Αυτό συγκαλείται σε τακτική συνεδρίαση από τον Πρωθυπουργό ή τον αναπληρωτή του, ήτοι είτε τον Αντιπρόεδρο, εφόσον υπάρχει, είτε τον προσωρινό αναπληρωτή που ορίζεται από τον Πρωθυπουργό εφόσον υπάρχει ανάγκη κατά την παρ. 5 του άρθρου 81 Σ., είτε από τον πρώτο κατά σειρά τάξης Υπουργό μία φορά τον μήνα και εκτάκτως, όταν παρίσταται ανάγκη (άρθρο 2 παρ. 1 και 4 ν. 4622/2019). Έχει αποδειχθεί πάντως εξαιρετικά δυσχερής στην πράξη, η τήρηση της νομοθετικής πρόβλεψης για καθορισμό ετήσιου ημερολογίου των τακτικών συνεδριάσεων του Υπουργικού

Συμβουλίου που εγκρίνεται από τον Πρωθυπουργό και γνωστοποιείται στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου κατά την τακτική συνεδρίαση του Δεκεμβρίου του προηγούμενου έτους (άρθρο 2 παρ. 2 ν. 4622/2019)⁶⁰. Η πρόσκληση του Πρωθυπουργού (ή, για την ταυτότητα του λόγου, του Αντιπροέδρου ή άλλου Αναπληρωτή του) είναι γραπτή ή ηλεκτρονική, ενώ ειδικώς στην περίπτωση των έκτακτων συνεδριάσεων παρέχεται και η δυνατότητα προφορικής πρόσκλησης. Στην πράξη, τόσο οι τακτικές όσο και οι έκτακτες συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου συγκαλούνται βάσει ηλεκτρονικής πρόσκλησης. Η πρόσκληση αναφέρει και τον *τόπο* της συνεδρίασης (άρθρο 2 παρ. 1 και 4 ν. 4622/2019), ο οποίος ενώ μέχρι το 2019 ήταν κατά κανόνα η αίθουσα του Υπουργικού Συμβουλίου στο Μέγαρο της Βουλής των Ελλήνων, τα τελευταία χρόνια είναι τα Μέγαρο Μαξίμου, όπου και η έδρα του γραφείου του Πρωθυπουργού, σε μια ένδειξη και συμβολικής-χωροταξικής τήρησης της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών. Μαζί με την πρόσκληση αποστέλλεται και η *ημερήσια διάταξη* των συνεδριάσεων, η οποία καταρτίζεται από τον Γραμματέα του Υπουργικού Συμβουλίου, ύστερα από συνεννόηση με τον Πρωθυπουργό, λαμβανομένων υπόψη των συγκεκριμένων προβλέψεων του νόμου, καθώς και των προτάσεων των Υπουργών. Οι εν λόγω προτάσεις, όπως και τυχόν ανακοινώσεις για συζήτηση και λήψη απόφασης σε οποιοδήποτε ζήτημα απευθύνονται στον Γραμματέα του Υπουργικού Συμβουλίου σαράντα οκτώ (48) ώρες το αργότερο πριν από την τακτική συνεδρίαση και συνοδεύονται από σύντομο επεξηγηματικό σημείωμα ενώ κοινοποιούνται στα υπόλοιπα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου πριν από την έναρξη της συνεδρίασης. Το Υπουργικό Συμβούλιο έχει πάντως τη δυνατότητα, ύστερα από έγκριση του Πρωθυπουργού, να συζητεί και να αποφασίζει και για θέματα που δεν περιλαμβάνονται στην ημερήσια διάταξη ή να προτάσσει τη συζήτηση άλλου θέματος, εγγεγραμμένου ή μη στην ημερήσια διάταξη (άρθρο 2 παρ. 3 και 5 ν. 4622/2019).

29. Συνεδριάσεις και αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου

Τα ζητήματα της απαρτίας, του απόρρητου χαρακτήρα των συζητήσεων, της διαδικασίας λήψης απόφασης, σύνταξης επίσημου ανακοινωθέντος και επίσημων πρακτι-

31

⁶⁰ Το άρθρο 2 παρ. 2 του ν. 4622/2019 προβλέπεται πάντως τη δυνατότητα αλλαγής της ημέρας της τακτικής συνεδρίασης, με απόφαση του Πρωθυπουργού, λόγω έκτακτων συνθηκών που καθιστούν τη σύγκληση και διεξαγωγή του Υπουργικού Συμβουλίου κατά την προκαθορισμένη ημερομηνία αδύνατη.

κών προβλέπονται ειδικώς στο άρθρο 4 του ν. 4622/2019⁶¹. Για τη διαπίστωση της απαρτίας απαιτείται να παρίστανται τα μισά τουλάχιστον από τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου. Στη διατύπωση της απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου προβαίνει ο Πρωθυπουργός, ο οποίος θέτει τα σχετικά ζητήματα σε ψηφοφορία, εφόσον υπάρχουν διαφωνίες μεταξύ των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου. Η ψηφοφορία είναι φανερή και οι αποφάσεις λαμβάνονται με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου. Προς άρση ενδεχόμενων συγκρούσεων, προβλέπονται δύο ειδικότεροι κανόνες για την αποσαφήνιση της απαιτούμενης πλειοψηφίας: Αν κατά την ψηφοφορία διαμορφωθούν περισσότερες από δύο γνώμες, χωρίς να σχηματισθεί η απαιτούμενη πλειοψηφία, ο Πρωθυπουργός καλεί όσους τάχθηκαν υπέρ των ασθενέστερων γνώμων να προσχωρήσουν σε μια από τις επικρατέστερες γνώμες, ενώ στην περίπτωση ισοψηφίας υπερισχύει η γνώμη του Πρωθυπουργού⁶². Στην πραγματικότητα, πάντως, πρακτικά το σύνολο των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου λαμβάνεται χωρίς τη διεξαγωγή ψηφοφορίας. Το ζητούμενο είναι η αναζήτηση της συναίνεσης του συνόλου ή πάντως της μεγάλης πλειοψηφίας των μελών του ενώ το μέλος της Κυβέρνησης που διαφωνεί με την πλειοψηφία είτε προσχωρεί στην τελική απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου είτε έχει την επιλογή να παραιτηθεί, με αποτέλεσμα να απεκδύεται και της πολιτικής ευθύνης⁶³.

- 32 Με την αφορμή των έκτακτων μέτρων για την αντιμετώπιση της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19, με την από 20.03.2020 Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου (άρθρο τριακοστό τρίτο παρ. 1) προβλέφθηκε για πρώτη φορά η δυνατότητα διεξαγωγής της συνεδρίασης του Υπουργικού Συμβουλίου με τηλεδιάσκεψη, ως προς ορισμένα ή και ως προς όλα τα μέλη. Η δυνατότητα αυτή πράγματι αξιοποιήθηκε καθολικά στις συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου από τον Απρίλιο του 2020 έως και τον Απρίλιο 2022, εξακολουθεί όμως να εφαρμόζεται μεμονωμένα, στην περίπτωση κωλύματος συμμετοχής με φυσική παρουσία ορισμένου ή ορισμένων μελών. Για την αξιοποίηση

⁶¹ Ειδικώς ως προς τη διαδικασία έκδοσης Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου, διαταγμάτων που εκδίδονται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου και Πράξεων του Υπουργικού Συμβουλίου, βλ. άρθρο 5 του ν. 4622/2019.

⁶² Κατά τη γνώμη πάντως του Κ. Χρυσόγονου, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 650, ακόμη και σε περίπτωση διαφωνίας Υπουργού με συγκεκριμένη κυβερνητική απόφαση, δεν απαλλάσσεται από την υποχρέωση υπογραφής της σχετικής πράξης (όπως Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου, προεδρικού διατάγματος ή Πράξης του Υπουργικού Συμβουλίου).

⁶³ Βλ. Α. Λοβέρδο, *Κυβέρνηση*, ό.π., σελ. 167 επ.

αυτής της δυνατότητας δεν απαιτείται άλλωστε η συνδρομή ή η τεκμηρίωση συγκεκριμένων λόγων.

30. Πράξεις του Υπουργικού Συμβουλίου, προεδρικά διατάγματα και Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου κατόπιν πρότασης του Υπουργικού Συμβουλίου

Πέραν των συνεδριάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου, ειδικότερης ρύθμισης 33
τυγχάνει η διαδικασία έκδοσης *Πράξεων του Υπουργικού Συμβουλίου και πρότασης του Υπουργικού Συμβουλίου για την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων*, την οποία ο νόμος ρυθμίζει, διακρίνοντας μια κανονική και μια εξαιρετική διαδικασία (άρθρο 5 ν. 4622/2019). Σύμφωνα με την *κανονική* διαδικασία, το σχετικό υλικό, που περιέχει τα σχετικά σχέδια και τις εισηγήσεις των Υπουργών διαβιβάζεται στον Γραμματέα του Υπουργικού Συμβουλίου για την απαραίτητη επεξεργασία και την εγγραφή τους στην ημερήσια διάταξη, τουλάχιστον μία (1) εβδομάδα πριν την τακτική συνεδρίαση του Υπουργικού Συμβουλίου, προκειμένου να εισαχθούν για συζήτηση σε αυτό. Ως προς την απαιτούμενη πλειοψηφία, ελλείπει ειδικής ρύθμισης, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία των μελών κατ' ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 4 του ν. 4622/2019. Σε θέματα που έχουν κατεπείγοντα χαρακτήρα και για τα οποία είναι αναγκαία, κατά την κρίση του Πρωθυπουργού, η άμεση λήψη απόφασης, ακολουθείται η *εξαιρετική* διαδικασία. Οι διαδικασίες επιτελούνται δια περιφοράς και οι Πράξεις του Υπουργικού Συμβουλίου ή τα προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται κατόπιν πρότασης του Υπουργικού Συμβουλίου ανακοινώνονται από τον Πρωθυπουργό στην πρώτη, μετά την υπογραφή τους, τακτική συνεδρίαση του Υπουργικού Συμβουλίου. Ως αντιστάθμισμα της δια περιφοράς διαδικασίας, απαιτείται για την εξαιρετική διαδικασία η αυξημένη πλειοψηφία των δύο τρίτων των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου⁶⁴.

Αν και το άρθρο 4 του ν. 4622/2019 διακρίνει τις ανωτέρω δύο περιπτώσεις και σε 34
σχέση με Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου, οι συνταγματικές προϋποθέσεις για την έκδοση των τελευταίων, τόσο στην περίπτωση της παρ. 1 του άρθρου 44 Σ. («έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης») όσο και σε αυτή της παρ. 5 του άρθρου 48 Σ. («για να αντιμετωπιστούν επείγουσες ανάγκες ή για να αποκατασταθεί ταχύτερα η λειτουργία των συνταγματικών θεσμών») σε περίπτωση πολέμου, επιστράτευσης εξαιτίας εξωτερικών κινδύνων ή άμεσης απειλής της

⁶⁴ «Ποσοστό που αντισταθμίζει την ελεγχόμενη νομιμότητα της περιφοράς», κατά τη διατύπωση του Α. Λοβέρδου, *Κυβέρνηση*, ό.π., σελ. 171.

εθνικής ασφάλειας, καθώς και αν εκδηλωθεί ένοπλο κίνημα για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος) εκ των πραγμάτων δεν επιτρέπουν την τήρηση της εβδομαδιαίας προθεσμίας για την υποβολή της σχετικής εισήγησης προς τον Γραμματέα του Υπουργικού Συμβουλίου. Στην περίπτωση των Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου ακολουθείται συνεπώς η εξαιρετική διαδικασία του άρθρου 5 του ν. 4622/2019.

31. Η ρύθμιση ειδικότερων ζητημάτων

- 35 Το Υπουργικό Συμβούλιο όπως και τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα εν γένει δεν συνιστούν πάντως συλλογικά όργανα της διοίκησης· δεν είναι δυνατή, συνεπώς, ούτε αναλογικά η εφαρμογή των σχετικών διατάξεων του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας προς τον σκοπό της ρύθμισης ειδικότερων ζητημάτων⁶⁵. Προβλέπεται, πάντως, η δυνατότητα περαιτέρω εξειδίκευσης των κανόνων λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου σε Εσωτερικό Κανονισμό Λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου και των Συλλογικών Κυβερνητικών Οργάνων που δεν έχει αξιοποιηθεί μέχρι σήμερα υπό το κράτος ισχύος του ν. 4622/2019.

32. Η πρακτική εφαρμογή

- 36 Στην πράξη, κατά το μεγαλύτερο μέρος της μεταπολιτευτικής περιόδου οι συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου είχαν εξαιρετικό μόνο χαρακτήρα⁶⁶. Η σύντομη διάρκειά τους, η παρουσία και των Υφυπουργών, η ελλιπής τήρηση πρακτικών, καθώς και η ανεπαρκής στελέχωση της Γραμματείας του Υπουργικού Συμβουλίου δεν επέτρεψαν στο Υπουργικό Συμβούλιο να ανταποκριθεί στη συνταγματική απαίτηση της συλλογικής του λειτουργίας⁶⁷. Οι κρίσιμες αποφάσεις λαμβάνονταν σε άτυπες αποφάσεις του Πρωθυπουργού είτε με τους αρμόδιους Υπουργούς είτε, στην περίπτωση των κυβερνήσεων συνεργασίας, με τους επικεφαλής των άλλων συγκυβερνώντων

⁶⁵ Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 649.

⁶⁶ Για το χρονικό διάστημα έως το 2009, σύμφωνα με τη διεξοδική ιστορική έρευνα των Κ. Φέδερστον/Δ. Παπαδημητρίου, *Έλληνες Πρωθυπουργοί. Το παράδοξο της εξουσίας*, 2019, σελ. 264, ο αριθμός των συνεδριάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου ανά έτος ήταν, κατά μέσο όρο, γύρω στις πέντε για τις πρωθυπουργίες των Κωνσταντίνου Καραμανλή, Ανδρέα Παπανδρέου και Κώστα Καραμανλή ενώ μόνο επί Κωνσταντίνου Μητσότακη και Κώστα Σημίτη το Υπουργικό Συμβούλιο συνεδρίαζε τακτικά, περίπου είκοσι μία με είκοσι τρεις φορές τον χρόνο.

⁶⁷ Για τη σταδιακή απονέκρωση του Υπουργικού Συμβουλίου ως συλλογικού οργάνου κατά την περίοδο 1974-1989, βλ. τη διεξοδική ανάλυση του Α. Λοβέρδου, *Κυβέρνηση*, ό.π., σελ. 231 επ.

κομμάτων⁶⁸, με αποτέλεσμα να μην γίνεται διεξοδική συζήτηση των μεγάλων πολιτικών ζητημάτων⁶⁹. Στην υποβάθμιση του Υπουργικού Συμβουλίου συντέμνει επίσης η υποκατάστασή του από σειρά συλλογικών κυβερνητικών οργάνων περιορισμένης σύνθεσης⁷⁰. Αντίστοιχα, το Υπουργικό Συμβούλιο περιοριζόταν στην τυπική άσκηση των αρμοδιοτήτων που απαιτούν απόφασή του, είτε κατά το Σύνταγμα (όπως στην περίπτωση της επιλογής της ηγεσίας της δικαιοσύνης κατά το άρθρο 90 παρ. 5 Σ.), είτε κατά την κοινή νομοθεσία (όπως στην περίπτωση της κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης για την εκτέλεση έργων γενικότερης σημασίας για την οικονομία της χώρας ή την υπαγωγή σχετικών έργων στην ίδια διαδικασία κατά το άρθρο 7Α του Κώδικα Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων [ν. 2882/2001]), οι οποίες μάλιστα, σε πολλές περιπτώσεις, ασκούνταν δια περιφοράς. Με τον τρόπο αυτό, όμως, όχι μόνο η συλλογική ευθύνη της Κυβέρνησης κατά το άρθρο 85 Σ. παρίσταται μη δικαιολογημένη, ελλείπει της απαιτούμενης συλλογικής λειτουργίας⁷¹, αλλά καταστρατηγούνται επίσης η κοινοβουλευτική και η δημοκρατική αρχή⁷².

33. Η αλλαγή παραδείγματος από το 2019

Η κατάσταση αυτή έχει μεταβληθεί από το 2019 κατ' εφαρμογή του νόμου για το επιτελικό κράτος, από περισσότερες απόψεις. Το Υπουργικό Συμβούλιο συνεδριάζει κατ' ελάχιστον μία φορά μηνιαίως ενώ οι συνεδριάσεις του έχουν ουσιαστικό χαρακτήρα. Τα προς κατάθεση νομοσχέδια της Κυβέρνησης συζητούνται διεξοδικά προς τον σκοπό παροχής της απαιτούμενης πολιτικής έγκρισης, κατά κανόνα μάλιστα προτού αυτά αναρτηθούν σε δημόσια διαβούλευση. Ειδικό χαρακτήρα έχουν, σύμφωνα με τον νόμο, τα Υπουργικά Συμβούλια των μηνών Απριλίου και Σεπτεμβρίου, τα οποία ορίζονται στον ν. 4622/2019 ως Υπουργικά Συμβούλια Προγραμματισμού και Αξιολόγησης του Κυβερνητικού Έργου, με συγκεκριμένα αντικείμενα ημερήσιας διάταξης που ορίζονται στον νόμο⁷³. Επίσης, το τακτικό Υπουργικό Συμβούλιο του

37

⁶⁸ Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 650.

⁶⁹ Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα*, ό.π., σελ. 529.

⁷⁰ Πρβλ. την κριτική του Δ. Αθανασόπουλου, *Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα*, ό.π., σελ. 91 επ.

⁷¹ Βλ. ιδίως Α. Λοβέρδο, *Κυβέρνηση*, ό.π., σελ. 41 επ.: «[Π]ροϋπόθεση ... της συλλογικής πολιτικής ευθύνης της Κυβέρνησης είναι το συνταγματικό-πολιτικό αξίωμα ότι το [Υπουργικό Συμβούλιο] λειτουργεί συλλογικά». Πρβλ. επίσης την κριτική Π. Παραρά, *Corpus III*, ό.π., αρ. περιθ. 54.

⁷² Βλ. Α. Λοβέρδο, *Κυβέρνηση*, ό.π., σελ. 265 επ., 270 επ.

⁷³ Στην ημερήσια διάταξη του Υπουργικού Συμβουλίου του μηνός Απριλίου περιλαμβάνονται,

Δεκεμβρίου κάθε έτους εγκρίνει τον ετήσιο κυβερνητικό προγραμματισμό, όπως αποτυπώνεται στο Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής (Ε.Σ.Κυ.Π.), το οποίο συντάσσεται από τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού της Προεδρίας της Κυβέρνησης, ως σύνθεση των επιμέρους Σχεδίων Δράσης των Υπουργείων, τα οποία προετοιμάζονται υπό τον συντονισμό και την επίβλεψη των Υπηρεσιών Συντονισμού των οικείων Υπουργείων, και περιλαμβάνει ως διακριτά παραρτήματα τον ετήσιο ρυθμιστικό προγραμματισμό της Κυβέρνησης, τον ετήσιο προγραμματισμό προσλήψεων στη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση και βεβαίωση του αρμόδιου Υπουργού για τον προϋπολογισμό σχετικά με τη συμφωνία του Ε.Σ.Κυ.Π. με τους στόχους και τις προτεραιότητες του Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής. Στην αποτελεσματικότερη λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει συμβάλει και η μεγαλύτερη συνέπεια ως προς την τήρηση των κείμενων διατάξεων σχετικά με τους συμμετέχοντες. Πράγματι, σε αντίθεση με παλαιότερα, οι Υφυπουργοί προσκαλούνται στις συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, μόνο όταν η ημερήσια διάταξη περιλαμβάνει θέματα στην εισήγηση των οποίων μπορούν να συνεπικουρήσουν τον αρμόδιο Υπουργό και παρίστανται κατά κανόνα μόνο στη συζήτηση των συγκεκριμένων θεμάτων.

μεταξύ άλλων, (α) η αξιολόγηση της εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής του τελευταίου επταμήνου από όλα τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, ώστε να αποφασιστούν οι αναγκαίες διορθωτικές παρεμβάσεις για το υπόλοιπο του έτους, (β) η παρουσίαση των κυβερνητικών προτεραιοτήτων του επόμενου έτους από τον Πρωθυπουργό και (γ) η εισήγηση επί του σχεδίου του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής του τρέχοντος έτους από τον αρμόδιο Υπουργό. Αντιστοίχως, στην ημερήσια διάταξη του Υπουργικού Συμβουλίου του μηνός Σεπτεμβρίου περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, (α) η αξιολόγηση της εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής του τρέχοντος έτους από όλα τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, ώστε να αποφασιστούν οι αναγκαίες διορθωτικές παρεμβάσεις για το υπόλοιπο του έτους, (β) η συζήτηση και έγκριση του Ενοποιημένου Προσχεδίου Δράσης της Κυβέρνησης και των Προσχεδίων Δράσης των Υπουργείων του άρθρου 49 του ν. 4622/2019, (γ) η συζήτηση και έγκριση του νομοθετικού και κανονιστικού προγραμματισμού της Κυβέρνησης για το επόμενο έτος και (δ) η παρουσίαση του προσχεδίου Προϋπολογισμού Γενικής Κυβέρνησης, όπως αυτό περιγράφεται στις διατάξεις του ν. 4270/2014 (Α΄ 143), καθώς και του Προσχεδίου Προγραμματισμού Ανθρώπινου Δυναμικού της Γενικής Κυβέρνησης (άρθρο 3 ν. 4622/2019). Για την ανάγκη συζήτησης και έγκρισης από το Υπουργικό Συμβούλιο ετήσιου ή εξαμηνιαίου προγράμματος κυβερνητικής δράσης, καθώς και των γενικών κατευθύνσεων των νομοσχεδίων, βλ. ήδη Δ. Αθανασόπουλο, *Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα*, ό.π., σελ. 103, 107.

II. ΠΑΡ. 2, 3, 4

1. Τα απαιτούμενα προσόντα

Τα συνταγματικώς απαιτούμενα προσόντα για τον διορισμό μέλους της Κυβέρνησης ή Υφυπουργού καθορίζονται δια παραπομπής της παρ. 2 του άρθρου 81 Σ. στα προσόντα που απαιτούνται κατά το άρθρο 55 Σ. για τον βουλευτή, ήτοι (α) την ελληνική ιθαγένεια, ανεξαρτήτως του τρόπου κτήσης αυτής, (β) την ικανότητα του εκλέγειν κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 51 παρ. 3 Σ. (άρα να είναι ικανός για δικαιοπραξία και να μην έχει στερηθεί τα πολιτικά του δικαιώματα με αμετάκλητη απόφαση ποινικού δικαστηρίου), και (γ) τη συμπλήρωση του εικοστού πέμπτου έτους της ηλικίας. Κρίσιμο χρονικό σημείο για τη διαπίστωση της συνδρομής των ανωτέρω προσόντων είναι ο χρόνος του διορισμού. Για τον διορισμό σε θέση μέλους της Κυβέρνησης ή Υφυπουργού δεν απαιτείται πάντως η ιδιότητα του βουλευτή, απλώς η κατοχή των απαιτούμενων προσόντων· είναι καταρχήν δυνατόν, συνεπώς, τα μέλη της Κυβέρνησης και οι Υφυπουργοί να είναι, εν μέρει ή και εν όλω, εξωκοινοβουλευτικά πρόσωπα. Εξάλλου, σε περίπτωση επιγενόμενης στέρσης της ελληνικής ιθαγένειας ή της ικανότητας του εκλέγειν, θεμελιώνεται συνταγματική υποχρέωση του Πρωθυπουργού να προτείνει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας την έκδοση διατάγματος παύσης σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 37 Σ.⁷⁴

2. Τα κωλύματα

Δεν εφαρμόζονται, αντίθετα, στα μέλη της Κυβέρνησης οι διατάξεις περί κωλυμάτων για την απόκτηση της βουλευτικής ιδιότητας (άρθρο 56 Σ.) και περί ασυμβιβάστων καθηκόντων (άρθρο 57 Σ.) ελλείψει παραπομπής αντίστοιχης προς αυτή της παρ. 2 του άρθρου 81 Σ.⁷⁵ Ειδικό κώλυμα προβλέπεται πάντως στο Σύνταγμα για τη συμμετοχή δικαστικών λειτουργών στην Κυβέρνηση (άρθρο 89 παρ. 4 Σ.), με την επιφύλαξη του διορισμού Κυβέρνησης όσο το δυνατόν ευρύτερης αποδοχής για τη διενέργεια εκλογών, υπό τον Πρόεδρο ενός από τα τρία ανώτατα δικαστήρια της χώρας κατά το άρθρο 37 παρ. 3 Σ. Ο κοινός νομοθέτης αποκλείει επίσης τον διορισμό στις θέσεις των μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών (α) όσων έχουν καταδικασθεί ή παραπεμφθεί με τελεσίδικο βούλευμα για κακούργημα, (β) όσων λόγω καταδίκης,

⁷⁴ Κατά τον Π. Παραρά, *Corpus III*, ό.π., αρ. περιθ. 45, στην περίπτωση αυτή ο Υπουργός εκπίπτει αυτοδικαίως από το αξίωμά του.

⁷⁵ Έτσι και Χρ. Μουκίου, «Άρθρο 81», ό.π., αρ. περιθ. 25.

έχουν στερηθεί τα πολιτικά τους δικαιώματα και για όσο χρόνο διαρκεί η στέρηση αυτή και (γ) όσων υπόκεινται σε απαγόρευση διορισμού, λόγω παράβασης των διατάξεων περί σύγκρουσης συμφερόντων, όπως έχει πιστοποιηθεί με πράξη του Διοικητή της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (άρθρο 69 σε συνδυασμό με άρθρο 75 παρ. 1 ν. 4622/2019).

3. Αναστολή επαγγελματικής δραστηριότητας

- 40 Κατά τη διάρκεια της άσκησης των καθηκόντων των μελών της Κυβέρνησης⁷⁶ και των Υφυπουργών αναστέλλεται κατά την παρ. 3 του άρθρου 81 Σ. «κάθε επαγγελματική δραστηριότητα», άρα τόσο η άσκηση ελεύθερου επαγγέλματος όσο και η παροχή εξαρτημένης εργασίας στον δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα⁷⁷. Η αναστολή επέρχεται αυτοδικαίως εκ του Συντάγματος, χωρίς να απαιτείται η έκδοση της οποιασδήποτε σχετικής διαπιστωτικής πράξης⁷⁸ ενώ, αυτονοήτως, ούτε το πρώτον κατά τη διάρκεια της αναστολής μπορεί να αναληφθεί επαγγελματική δραστηριότητα. Η αναστολή είναι αφενός απόλυτη, χωρίς να προβλέπεται η οποιαδήποτε δυνατότητα κάμψης της· αφετέρου καταλαμβάνει ακόμη και μη αμειβόμενες στη συγκεκριμένη περίπτωση δραστηριότητες⁷⁹, εφόσον όμως τέτοιες δραστηριότητες υπό άλλες συνθήκες θα συνιστούσαν αμειβόμενη άσκηση επαγγέλματος. Εν προκειμένω άλλωστε δεν ισχύει ο κανόνας της στενής ερμηνείας των βουλευτικών ασυμβιβάστων ως κανόνων που συνιστούν περιορισμό πολιτικού δικαιώματος⁸⁰. Η συνταγματική αναστολή δεν καταλαμβάνει πάντως την ιδιότητα του μέλους Διοικητικού Συμβουλίου σωματείου ή ιδρύματος⁸¹, ή την είσπραξη δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας από συγγραφική δραστηριότητα που εκδηλώθηκε πριν από την ανάληψη των κυβερνητικών καθηκόντων⁸². Ως αντιστάθμισμα του πλήρους επαγγελματικού ασυμβιβάστου τα μέλη της Κυβέρνησης και οι Υφυπουργοί λαμβάνουν αποζημίωση ίση με τη βουλευτική αποζημίωση, καθώς

⁷⁶ Δεδομένου ότι και οι Αντιπρόεδροι της Κυβέρνησης, εφόσον υφίστανται, οπωσδήποτε είναι μέλη της Κυβέρνησης καταλαμβάνονται από την αναστολή της παρ. 3 του άρθρου 81 Σ. χωρίς να φαίνεται να είναι αναγκαία προς τον σκοπό αυτό η οποιαδήποτε διασταλτική ερμηνεία, όπως θεωρεί ο Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 453.

⁷⁷ Π. Παραράς, *Corpus III*, ό.π., αρ. περιθ. 85.

⁷⁸ *Ibidem*, αρ. περιθ. 83.

⁷⁹ Έτσι και Χρ. Μουκίου, «Άρθρο 81», ό.π., αρ. περιθ. 26.

⁸⁰ Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 654.

⁸¹ Π. Παραράς, *Corpus III*, ό.π., αρ. περιθ. 90.

⁸² Α. Δερβιτσιώτης, *Η έννοια της Κυβέρνησης*, ό.π., σελ. 310. Πρβλ. γενικότερα Π. Παραρά, *Corpus III*, ό.π., αρ. περιθ. 90: «Η ελευθερία του γραπτού στοχασμού πρέπει να διαφυλάσσεται».

και έξοδα παράστασης. Τούτο συνδέεται με τη δικαιολογητική βάση της ρύθμισης που συνδέεται με την εξασφάλιση πλήρους ανεξαρτησίας των μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών κατά την άσκηση των καθηκόντων τους⁸³. Σε περίπτωση άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας, θεμελιώνεται ποινική ευθύνη λόγω παράβασης του άρθρου 81 παρ. 3 Σ.⁸⁴. Κατά τρόπο συστηματικά αξιοσημείωτο⁸⁵, η ίδια διάταξη προβλέπει και την αναστολή της οποιασδήποτε επαγγελματικής δραστηριότητας του Προέδρου της Βουλής κατά την άσκηση των καθηκόντων του. Η εν λόγω συστηματική επιλογή του συντακτικού νομοθέτη φαίνεται να συνδέεται με την αρμοδιότητα αναπλήρωσης του Προέδρου της Δημοκρατίας που ασκεί ο Πρόεδρος της Βουλής κατά το άρθρο 34 παρ. 1 Σ.⁸⁶.

4. Νομοθετικά ασυμβίβαστα

Η παρ. 4 του άρθρου 81 Σ. καταλείπει στον κοινό νομοθέτη τη δυνατότητα νομοθετικής καθιέρωσης του ασυμβιβάστου του αξιώματος του μέλους της Κυβέρνησης και του Υφυπουργού και προς άλλα έργα. Τη δυνατότητα αυτή πράγματι έχει αξιοποιήσει πολλαπλώς ο κοινός νομοθέτης. *Πρώτον*, συμπληρώνεται η αυτοδίκαιη αναστολή, ώστε να καταλαμβάνει ρητά όχι μόνο οποιαδήποτε επαγγελματική, αλλά και οποιαδήποτε επιχειρηματική δραστηριότητα, όπως επίσης και δημόσιο λειτούργημα ή καθήκοντα σε οποιαδήποτε θέση στο Δημόσιο ή σε νομικά πρόσωπα του δημοσίου τομέα, ήτοι στη Γενική Κυβέρνηση, τα εκτός αυτής νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ), καθώς και τις εκτός αυτής δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς του Κεφαλαίου Α' του ν. 3429/2005 (Α' 314), ανεξαρτήτως εάν έχουν εξαιρεθεί από την εφαρμογή του (άρθρο 70 παρ. 1 ν. 4622/2019 σε συνδυασμό και με άρθρο 68 παρ. 2 ν. 4622/2019, άρθρο 14 παρ. 1 περ. α) ν. 4270/2014)⁸⁷ και ανεξαρτήτως αν συνιστά επαγγελματική δραστηριότητα κατά την έννοια του άρθρου 81 παρ. 3 Σ.⁸⁸.

⁸³ Π. Παραράς *Corpus III*, ό.π., αρ. περιθ. 84.

⁸⁴ *Ibidem*, αρ. περιθ. 963.

⁸⁵ «Απρόσμενο» κατά τη διατύπωση του Κ. Μαυριά, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 453.

⁸⁶ Έτσι Α. Δερβιτσιώτης, *Η έννοια της Κυβέρνησης*, ό.π., σελ. 309.

⁸⁷ Για τον διπλό σκοπό της ρύθμισης (ακώλυτη άσκηση των κυβερνητικών καθηκόντων, χωρίς δεσμεύσεις από τυχόν παράλληλη ενασχόληση με τα καθήκοντα θέσης στον δημόσιο τομέα, αποκλεισμός οποιασδήποτε αμφιβολίας ως προς την αντικειμενική, χωρίς επηρεασμό από κυβερνητικές παρεμβάσεις, λειτουργία του νομικού προσώπου), βλ. ΣτΕ 1377/2013 Ολομ., σκ. 10.

⁸⁸ Προς την κατεύθυνση υπαγωγής των περιπτώσεων αυτών ήδη στην απαγόρευση του άρθρου 81 παρ. 3 Σ., πρβλ. Π. Παραρά, *Corpus III*, ό.π., αρ. περιθ. 87.

- 42 Δεύτερον, προβλέπεται απαγόρευση σύναψης οποιασδήποτε μορφής σύμβασης με το Δημόσιο ή άλλα νομικά πρόσωπα του δημοσίου τομέα, από την οποία γεννάται οποιοδήποτε όφελος υπέρ αυτών ή τρίτων. Η απαγόρευση σύναψης συμβάσεων συνοδεύεται και από δύο ειδικότερες εγγυήσεις προς αποφυγή καταστρατηγήσεων: Ειδικώς ως προς τον φορέα, ήτοι το Υπουργείο, στο οποίο ο Υπουργός ή Υφυπουργός ασκεί καθήκοντα και τους εποπτευόμενους φορείς αυτού, η απαγόρευση ισχύει και για συζύγους ή συμβιούντες κατά την έννοια του άρθρου 1 του ν. 4356/2016, καθώς και για τα προστατευόμενα τέκνα αυτών· περαιτέρω, η απαγόρευση ισχύει, κατά αντίστοιχο τρόπο προς τα βουλευτικά ασυμβίβαστα του άρθρου 57 Σ., και για οποιασδήποτε μορφής εταιρεία ή επιχείρηση στην οποία ο Υπουργός ή ο Υφυπουργός συμμετέχουν ως κύριος μέτοχος, ή ως ομόρρυθμος, ετερόρρυθμος ή περιορισμένης ευθύνης εταίρος ή διατηρούν την ιδιότητα ανώτατου διοικητικού στελέχους (άρθρο 70 παρ. 4 ν. 4622/2019). Το ασυμβίβαστο λόγω συμμετοχής σε εταιρεία ή επιχείρηση καταλαμβάνει τα μέλη της Κυβέρνησης και τους Υφυπουργούς ανεξαρτήτως των ειδικότερων αρμοδιοτήτων τους· στην περίπτωση εταιρικής ή επιχειρηματικής συμμετοχής των συζύγων ή συμβιούντων ή των προστατευόμενων τέκνων αυτών, περιορίζεται αντίθετα στις συμβάσεις με το Υπουργείο στο οποίο το μέλος της Κυβέρνησης ή ο Υφυπουργός ασκεί καθήκοντα και τους εποπτευόμενους φορείς αυτού. Περαιτέρω, μολοντί η γραμματική διατύπωση του άρθρου 70 παρ. 4 του ν. 4622/2019 αναφέρεται σε «*σύναψη*» συμβάσεων, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι καταλαμβάνει εξίσου, για την ταυτότητα του λόγου, και τη διατήρηση υφιστάμενων συμβάσεων, οι οποίες έχουν συναφθεί σε προγενέστερο χρονικό σημείο.
- 43 Περαιτέρω, στα μέλη της Κυβέρνησης και στους Υφυπουργούς⁸⁹ απαγορεύεται η συμμετοχή στη διοίκηση ή στο κεφάλαιο εταιρειών, που έχουν έδρα, πραγματική ή καταστατική, στην αλλοδαπή είτε αυτοπροσώπως, είτε με παρένθετα πρόσωπα (άρθρο 8 ν. 3213/2003, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο τέταρτο παρ. 5 του ν. 4396/2016)⁹⁰.

⁸⁹ Όπως επίσης στους αρχηγούς των πολιτικών κομμάτων που εκπροσωπούνται στο Εθνικό ή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, καθώς και όσων λαμβάνουν κρατική χρηματοδότηση, στους βουλευτές και τους ευρωβουλευτές και όσους διαχειρίζονται τα οικονομικά των ανωτέρω πολιτικών κομμάτων, στους Γενικούς και Ειδικούς Γραμματείς της Βουλής και της Γενικής Κυβέρνησης, στους περιφερειάρχες και στους Δημάρχους.

⁹⁰ Ως παρένθετα πρόσωπα νοούνται κατά την παρ. 4 του ίδιου άρθρου, α) οι σύζυγοι και οι ενδιστάσει σύζυγοί τους και τα πρόσωπα, με τα οποία έχουν συνάψει σύμφωνο συμβίωσης, β) οι

Και η διεύρυνση αυτή των ασυμβιβάστων καλύπτεται από τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 81 παρ. 4 Σ., χωρίς πάντως τούτο να προδικάζει την εν γένει συμβατότητα της με άλλους υπερνομοθετικούς κανόνες.

5. Διορισμός μέλους της Ακαδημίας Αθηνών ως μέλους της Κυβέρνησης

Κατ' εφαρμογή των προϋφιστάμενων του άρθρου 68 παρ. 2 του ν. 4622/2019, ταυ- 44
τόσημων όμως κατά τούτο ως προς το περιεχόμενο, διατάξεων των άρθρων 18 και 11 του ν. 1558/1985, περί αναστολής καθηκόντων σε οποιαδήποτε θέση νομικού προσώπου του δημοσίου τομέα, έχει γίνει δεκτό ότι ως θέση νομικού προσώπου του δημοσίου τομέα νοείται και η έδρα που καταλαμβάνει μέλος της Κυβέρνησης, και άρα και ο Πρωθυπουργός, ως τακτικό μέλος της Ακαδημίας Αθηνών, νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου που ανήκει στον δημόσιο τομέα, με αποτέλεσμα «αν τακτικό μέλος της Ακαδημίας Αθηνών διοριστεί μέλος της κυβέρνησης, αναστέλλεται η άσκηση των καθηκόντων του ως ακαδημαϊκού καθ' όλη την περίοδο κατά την οποία τυγχάνει μέλος της κυβέρνησης και, επομένως, δεν συγκαταλέγεται στα "εν ενεργεία" μέλη της Ακαδημίας, επί του αριθμού των οποίων υπολογίζεται η απαρτία και η πλειοψηφία της Ολομέλειας προς λήψη απόφασης για την εκλογή τακτικού μέλους της»⁹¹.

6. Ασυμβίβαστο υπουργικής και βουλευτικής ιδιότητας

Όπως προκύπτει από τη διατύπωση της παρ. 4 του άρθρου 81 Σ., δεν αποκλείεται 45
συνταγματικώς και η περαιτέρω επέκταση των ασυμβιβάστων του αξιώματος του Υπουργού και του Υφυπουργού, ώστε αυτό να καταλάβει, εφόσον το επιλέξει ο κοινός νομοθέτης, ακόμη και τη βουλευτική ιδιότητα.

πρώτου βαθμού συγγενείς τους, γ) το φυσικό ή νομικό πρόσωπο, το οποίο ενεργεί, για οποιαδήποτε αιτία, για λογαριασμό ή καθ' υπόδειξη ή κατ' εντολή άλλου προσώπου, που κατέχει μία εκ των ανωτέρω ιδιοτήτων.

⁹¹ ΣτΕ 1377/2013 Ολομ., σκ. 10 [ακύρωση απόφασης της Ολομέλειας της Ακαδημίας Αθηνών κατά το μέρος που αποφάνθηκε ότι ο αιτών δεν εξελέγη μέλος της Ακαδημίας, λόγω του ότι μέλος της Κυβέρνησης, ενόσω τελούσε σε αναστολή καθηκόντων, εσφαλμένα συμπεριελήφθη στα «εν ενεργεία» μέλη της Ακαδημίας, τα οποία λαμβάνονται υπόψη για τον υπολογισμό της απαρτίας και της πλειοψηφίας για την εκλογή υποψήφιου ως μέλους, καθώς και της παράλειψης του αρμόδιου Υπουργού να προκαλέσει την έκδοση προεδρικού διατάγματος διορισμού του αιτούντος ως τακτικού μέλους της Ακαδημίας Αθηνών].

7. Κυρώσεις

- 46 Σε κάθε περίπτωση, πάντως, σε περίπτωση παραβίασης των διατάξεων περί ασυμβιβάστων, δεν προβλέπονται, απευθείας εκ του Συντάγματος, συγκεκριμένες κυρώσεις, αντίστοιχες της έκπτωσης από τη βουλευτική ιδιότητα (πρβλ. άρθρο 57 παρ. 3 Σ.). Την παύση του μέλους της Κυβέρνησης ή Υφυπουργού μπορεί να προκαλέσει μόνο ο Πρωθυπουργός, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 37 Σ. Κυρώσεις προβλέπονται όμως στη διάταξη του άρθρου 75 του ν. 4622/2019, σύμφωνα με την οποία, αν ύστερα από σχετικό έλεγχο διαπιστωθεί η παράβαση των οριζόμενων στις διατάξεις του Κεφαλαίου Α' του Μέρους Δ' του ανωτέρω νόμου περί κωλυμάτων, ασυμβιβάστων και κανόνων αποφυγής σύγκρουσης συμφερόντων των μελών της Κυβέρνησης, των Υφυπουργών, όπως επίσης των Γενικών και Ειδικών Γραμματέων, των οργάνων διοίκησης του δημοσίου τομέα και των μετακλητών υπαλλήλων η Επιτροπή Δεοντολογίας της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας (Ε.Α.Δ.) συντάσσει σχετικό πόρισμα με τις προτεινόμενες κυρώσεις, και το αποστέλλει στον Διοικητή της Ε.Α.Δ., προκειμένου αυτός να εκδώσει σύμφωνη με αυτό διοικητική πράξη περί: (α) επιβολής προστίμου μέχρι το διπλάσιο των συνολικών αποδοχών και πάσης φύσεως αποζημιώσεων που έλαβε το πρόσωπο του άρθρου 68 του ν. 4622/2019 κατά τη διάρκεια της θητείας του, το οποίο βεβαιώνεται και εισπράττεται άμεσα ως δημόσιο έσοδο κατά τις διατάξεις του Κώδικα Εισπράξεων Δημοσίων Εσόδων, όπως επίσης, σωρευτικά ή διαζευκτικά, (β) απαγόρευσης διορισμού, στις θέσεις του άρθρου 68 του ν. 4622/2019 για περίοδο έως πέντε (5) ετών από τη διαπίστωση της παράβασης. Εξάλλου, παραβίαση της απαγόρευσης συμμετοχής στη διοίκηση ή στο κεφάλαιο εταιρειών, που έχουν έδρα, πραγματική ή καταστατική, στην αλλοδαπή επισύρει φυλάκιση τουλάχιστον δύο ετών και χρηματική ποινή από δέκα χιλιάδες ευρώ έως πεντακόσιες χιλιάδες ευρώ (άρθρο 8 ν. 3213/2003, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο τέταρτο παρ. 5 του ν. 4396/2016).