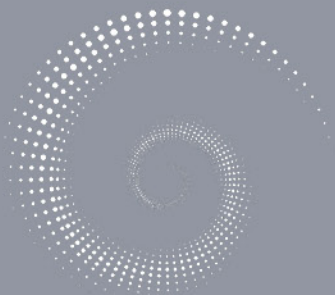


ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 82

ΣΤΥΛΙΑΝΟΣ ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΟΥΤΝΑΤΖΗΣ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Δεκέμβριος 2023



ΚΕΝΤΡΟ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ
ΔΙΚΑΙΟΥ

ΕΡΕΥΝΑ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΤΥΠΟΥ

ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Άρθρο 82

1. Η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της Χώρας, σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων.

2. Ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της, καθώς και των δημόσιων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων.

****3. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, αποστολή της οποίας είναι η διεξαγωγή του κοινωνικού διαλόγου για τη γενική πολιτική της Χώρας και ιδίως για τις κατευθύνσεις της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, καθώς και η διατύπωση γνώμης επί των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων που παραπέμπονται σε αυτήν.**

****4. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητες του Εθνικού Συμβουλίου Εξωτερικής Πολιτικής με τη συμμετοχή εκπροσώπων των κομμάτων της Βουλής και προσώπων με ειδικές γνώσεις ή εμπειρία.**

ΣΤΥΛΙΑΝΟΣ ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΟΥΤΝΑΤΖΗΣ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αθανασόπουλος Δ., *Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα*, 1986· Ανθόπουλος Χ., *Η σχέση μεταξύ Πρωθυπουργού και Υπουργών*, www.constitutionalism.gr· Αποστολίδης Δ., *Τινά περί των υπηρεσιακών Κυβερνήσεων ως και των πολιτικών τοιούτων, προ της εις αυτάς παροχής ψήφου εμπιστοσύνης*, ΕΔΔΔ 1959· Βεγλερής Φ., στον τόμο: Αθ. Κανελλόπουλος, *Για μια σύγχρονη μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση*, 1990· Βελέντζας Ι., *Η προέχουσα θέση του Πρωθυπουργού*, Αρμ. Επιστημονική Επετηρίδα 1984· Βενιζέλος Ε., *Η λογική του πολιτεύματος και η δομή της εκτελεστικής εξουσίας στο Σύνταγμα του 1975*, 1980· Βολουδάκης Ευ., *Ο εξορθολογισμός των αρμοδιοτήτων του Υπουργικού Συμβουλίου*, 1996· Γκίκας Β., *Η εξωτερική αρμοδιότητα και η νομική θεμελίωση των εξωτερικών υποθέσεων του Κράτους*, 2003· Δερβιτσιώτης Α., *Η έννοια της Κυβέρνησης*, 2019· Δραμαλιώτη Π., *Το επιτελικό κράτος. Ρυθμιστική συνοχή και συντονισμός στο κέντρο διακυβέρνησης*, 2021· Καμτσίδου Ι., *Η πρωθυπουργοκεντρική μορφή του ελληνικού κοινοβουλευτισμού. Τα εικοσάχρονα του Συντάγματος του 1975*, 1998· Καραβοκύρης Γ., *Το επιτελικό Κράτος: κανόνας δικαίου και μεταρρυθμιστική πρόκληση*, ΠειρΝομ 1/2020· Κουτνατζής

Σ.-Ι., *Η συνταγματοποίηση του δικονομικού δικαίου*, 2019· Λοβέρδος Α., *Η συλλογική πολιτική λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου*, Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση 1989· Idem, *Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία και πολιτική ευθύνη*, 1991· Μακρυδημήτρης Α., *Η Οργάνωση της Κυβέρνησης. Ζητήματα συνοχής και διαφοροποίησης*, 1992· Idem, *Οργάνωση της Κυβέρνησης. Τάσεις και χαρακτηριστικά*, ΕΔΔΔ 1992· Μουκίου Χρ., «Άρθρα 81, 82», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017· Μποτόπουλος Κ., *Το «πρωθυπουργοκεντρικό» ελληνικό σύστημα. Πολιτικοί μύθοι και πολιτειακή πραγματικότητα*, ΝοΒ 1995· Ντζανάτος Δ., *Επιτελικό Κράτος: Ένα προσπατούμενο υπέρβασης της παρακμής*, 2020· Παπατόλιας Απ., *Πρωθυπουργοκεντρισμός και επιτελική διοίκηση στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα*, ΕφημΔΔ 2020· Idem, *Θεωρία και πράξη του επιτελικού κράτους. Θεωρητικό θεμέλιο, νομοθετική κατοχύρωση, διοικητική πρακτική*, 2021· Παραράς Π., *Corpus III*, 1999· Σακκάς Γ., «Το πολιτικό φαινόμενο των «υπερεξουσιών» της Κυβερνήσεως στην Ελλάδα και στις ευρωπαϊκές χώρες», σε: *Σύμμεικτα Φ. Βεγλερή Α΄*, 1988· Σγουρίτσας Χρ., *Η οργάνωση της Κυβερνήσεως και η κοινοβουλευτική ευθύνη των Υπουργών*, 1931· Σπανού Κ., *Ποιες Μεταρρυθμίσεις; Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση*, 2021· Φέδερστον Κ./Παπαδημητρίου Δ., *Έλληνες Πρωθυπουργοί. Το παράδοξο της εξουσίας*, 2019· Φλογαΐτης Σπ., *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, 1987· Χατζηπαναγιώτου Μ., *Το επιτελικό κράτος. Συνταγματική διαρρύθμιση και συνέπειες του Ν 4622/2019*, 2021· Χρυσόγονος Κ., *Η νομικοπολιτική θέση του Πρωθυπουργού στο παλίμψηστο πολίτευμα. Σκέψεις για τη σημερινή κατάσταση του ελληνικού κοινοβουλευτισμού με αφορμή την ΑΕΔ 4/2008*, ΝοΒ 2009.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Παρ. 1	6
1. Ιστορική εξέλιξη	6
2. Η Κυβέρνηση υπό οργανική και λειτουργική έννοια	6
3. Η θέση της Κυβέρνησης εντός της εκτελεστικής λειτουργίας.....	7
4. Τα όρια των αρμοδιοτήτων της Κυβέρνησης.....	8
5. Οι «κυβερνητικές πράξεις»	11
6. Η νομοθετική εξειδίκευση των αρμοδιοτήτων της Κυβέρνησης.....	11
7. Άλλα συλλογικά κυβερνητικά όργανα.....	12
8. Κυβερνητικά Συμβούλια και Κυβερνητικές Επιτροπές στην κοινή νομοθεσία.....	13
II. Παρ. 2	15
1. Ιστορική εξέλιξη	15
2. Η θέση του Πρωθυπουργού υπό το ισχύον Σύνταγμα	16
3. Η σχέση των αρμοδιοτήτων Κυβέρνησης και Πρωθυπουργού.....	17
4. Η οργάνωση της Κυβέρνησης.....	18
5. Η δεσπόζουσα θέση του Πρωθυπουργού κατά τη νομολογία.....	19
6. Οι αρμοδιότητες του Πρωθυπουργού κατά την κοινή νομοθεσία.....	20
7. Η υποστήριξη του Πρωθυπουργού κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του.....	21
8. Η Προεδρία της Κυβέρνησης κατ' εφαρμογή του ν. 4622/2019	22
III. Παρ. 3	24
1. Ιστορική εξέλιξη	24
2. Η νομοθετική πρόβλεψη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής	25
3. Η συνταγματική κατοχύρωση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής.....	26
4. Οι αρμοδιότητες της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής.....	26
IV. Παρ. 4	27
1. Η συνταγματική κατοχύρωση του Εθνικού Συμβουλίου Εξωτερικής Πολιτικής.....	27
2. Η συγκρότηση του Εθνικού Συμβουλίου Εξωτερικής Πολιτικής.....	27
3. Οι αρμοδιότητες και η λειτουργία του Εθνικού Συμβουλίου Εξωτερικής Πολιτικής.....	28

I. ΠΑΡ. 1

1. Ιστορική εξέλιξη

- 1 Η παρ. 1 του άρθρου 82 Σ. προβλέφθηκε για πρώτη φορά στο Σύνταγμα του 1975 και υιοθετεί το πρότυπο της αντίστοιχης διάταξης του γαλλικού Συντάγματος του 1958 (βλ. άρθρο 20 παρ. 1: «*Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation*»). Η παρ. 1 του άρθρου 82 ανταποκρίνεται επί της ουσίας στο άρθρο 81 παρ. 1 του Κυβερνητικού σχεδίου Συντάγματος: «*Η Κυβέρνησις κατευθύνει την γενικήν πολιτικήν του Έθνους και ασκεί την διοίκησιν της χώρας και των Ενόπλων Δυνάμεων συμφώνως προς τους ορισμούς του Συντάγματος*».

2. Η Κυβέρνηση υπό οργανική και λειτουργική έννοια

- 2 Ενώ το άρθρο 81 Σ. αναφέρεται στην Κυβέρνηση υπό οργανική έννοια, το άρθρο 82 Σ. χρησιμοποιεί τον όρο υπό λειτουργική ή ουσιαστική έννοια. Ως Κυβέρνηση νοείται έτσι η διακυβέρνηση, «*η λειτουργία με την πραγματοποιείται ο καθορισμός της γενικής πολιτικής καθώς και η διαχείριση των πολιτικών πραγμάτων*»¹. Μερίδα της θεωρίας, μολονότι δέχεται τη λειτουργική έννοια της Κυβέρνησης, αντιλαμβάνεται ως Κυβέρνηση κατά το άρθρο 82 παρ. 1 Σ. το Υπουργικό Συμβούλιο κατά το άρθρο 81 παρ. 1 Σ. και μάλιστα σε Ολομέλεια², ήτοι με τη συμμετοχή και των Υφυπουργών ή επεκτείνει τη λειτουργική έννοια της Κυβέρνησης, ώστε να καταλάβει ακόμη και πράξεις της νομοθετικής λειτουργίας³. Η Κυβέρνηση υπό την οργανική ή τυπική έννοια του Υπουργικού Συμβουλίου είναι όμως «*ο φορέας άσκησης της διακυβέρνησης, δηλαδή το όργανο στο οποίο ανήκει, εκ του Συντάγματος, η άσκηση της Κυβέρνησης υπό λειτουργική έννοια*»⁴. Με άλλες λέξεις, η οργανική και η λειτουργική έννοια της Κυβέρνησης διαφοροποιούνται μεν εννοιολογικά· τούτο δεν σημαίνει όμως ότι ο καθορισμός της γενικής

¹ Α. Δερβιτσιώτης, *Η έννοια της Κυβέρνησης*, 2019, σελ. 269. Βλ. επίσης Α. Δημητρόπουλο, *Οργάνωση και λειτουργία του Κράτους. Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου*, 2009, αρ. περιθ. 814· καθώς και ήδη Χρ. Σγουρίτσα, *Η οργάνωση της Κυβερνήσεως και η κοινοβουλευτική ευθύνη των Υπουργών*, 1931, σελ. 1 επ.: «*πάσας τας πράξεις του κυριάρχου ... αι οποίαι ανάγονται εις την άσκησιν της πολιτικής εξουσίας*».

² Χρ. Μουκίου, «Άρθρο 82», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, αρ. περιθ. 3, 4.

³ Πρβλ. Π. Παραρά, *Corpus III*, 1999, άρθρο 81 αρ. περιθ. 2: «*Και του νομοθετικού οργάνου οι πράξεις (νόμοι) στον ίδιο σκοπό αποβλέπουν και μ' αυτές ασκείται επίσης Κυβέρνηση με την λειτουργική του όρου έννοια*».

⁴ Α. Δερβιτσιώτης, *Η έννοια της Κυβέρνησης*, ό.π., σελ. 269.

πολιτικής της χώρας ανατίθεται σε ευρύτερο σχηματισμό σε σχέση με το Υπουργικό Συμβούλιο⁵. Κατά συνέπεια, η λειτουργική έννοια της Κυβέρνησης δεν συμπίπτει με τη λεγόμενη ευρεία έννοια της Κυβέρνησης, στην οποία συμμετέχουν πλν του Πρωθυπουργού, των Υπουργών, των Αναπληρωτών Υπουργών και των Υπουργών χωρίς καρτοφυλάκιο, οι Υφυπουργοί, οι γραμματείς των Υπουργείων, καθώς και τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα⁶.

3. Η θέση της Κυβέρνησης εντός της εκτελεστικής λειτουργίας

Το ισχύον Σύνταγμα, για πρώτη φορά, περιλαμβάνει μια γενική διάταξη ως προς την αρμοδιότητα της Κυβέρνησης, η οποία κατά την παρ. 1 του άρθρου 82 Σ. συνίσταται στον καθορισμό και την κατεύθυνση της γενικής πολιτικής της Χώρας. Εντός της εκτελεστικής λειτουργίας, που ασκείται κατά το άρθρο 26 παρ. 2 Σ. από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση, το άρθρο 82 παρ. 1 Σ. θεμελιώνει θετικό τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ της Κυβέρνησης⁷, το οποίο νοείται σε αντιδιαστολή προς το αρνητικό τεκμήριο αρμοδιότητας του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά το άρθρο 50 Σ. Τελεί, κατά τούτο, σε νοηματική σύνδεση με το άρθρο 35 Σ. που απαιτεί καταρχήν την προσυπογραφή του αρμόδιου Υπουργού για την ισχύ και την εκτέλεση πράξεων του Προέδρου της Δημοκρατίας, με αποτέλεσμα να είναι η Κυβέρνηση εκείνη που ασκεί την ουσιαστική αρμοδιότητα επί των πράξεων αυτών. Στην παρ. 1 του άρθρου 82 Σ. θεμελιώνεται έτσι «κριτήριο ερμηνείας των σχετικών συνταγματικών διατάξεων, [...] κριτήριο κατανομής του κέντρου βάρους στα διάφορα άμεσα όργανα του κράτους και [...] δικλείδα για τη διασφάλιση του κοινοβουλευτικού συστήματος»⁸. Καταδεικνύεται έτσι ότι η ενίσχυση της θέσης της εκτελεστικής εξουσίας που παρατηρείται στα σύγχρονα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα εκδηλώνεται καταρχήν και πάντως στο επίπεδο της Κυβέρνησης⁹. Την εξέλιξη αυτή έχει ενισχύσει άλλωστε η συνταγματική αναθεώρηση του 1986, η οποία περιόρισε ουσιαστικά τις αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας και ενίσχυσε αντιστοίχως τον ρόλο του Πρωθυπουργού και της

3

⁵ Πρβλ. επίσης Π. Παραρά, *Corpus III*, ό.π., άρθρο 82 αρ. περιθ. 4: «Προφανώς η παρ. 1 [του άρθρου 82 Σ], λέγοντας Κυβέρνηση, παραπέμπει στη διάταξη του άρθρ. 81 παρ. 1 Σ».

⁶ Α. Δερβιτσιώτης, *Η έννοια της Κυβέρνησης*, ό.π., σελ. 269, 304.

⁷ Πρβλ. και Π. Παραρά, *Corpus III*, ό.π., άρθρο 81 αρ. περιθ. 3 που συνδέει το τεκμήριο αρμοδιότητας της Κυβέρνησης με την «ικανότητα αμέσου δράσεως» της τελευταίας.

⁸ Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021, σελ. 515.

⁹ *Ibidem*, σελ. 516.

Κυβέρνησης, αποκλείοντας μια αντίθετη ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων¹⁰. Όπως χαρακτηριστικά σημειώνεται, κατ' ουσίαν την εκτελεστική λειτουργία ασκεί η Κυβέρνηση¹¹. Μερίδα της θεωρίας αντιτάσσει στις διαπιστώσεις αυτές την έλλειψη ιεραρχικής ή άλλης έννομης σχέσης μεταξύ των δύο κεφαλών της εκτελεστικής εξουσίας, όπως επίσης την πρόταση του Προέδρου της Δημοκρατίας στη γραμματική διατύπωση του άρθρου 26 παρ. 2 Σ.¹² Οι σκέψεις αυτές δεν εδράζονται όμως σε σύγκριση των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης και, κατά τούτο, δεν αναιρούν τη διαπίστωση ότι η Κυβέρνηση είναι το πλέον σημαντικό κρατικό όργανο από άποψη πολιτικής ισχύος¹³.

4. Τα όρια των αρμοδιοτήτων της Κυβέρνησης

- 4 Σύμφωνα με τη γραμματική διατύπωση της παρ. 1 του άρθρου 82 Σ., η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας. Είναι συνεπώς η Κυβέρνηση εκείνη που «εκφράζει πολιτικά την πολιτεία και καθορίζει τη στάση της στους βασικούς τομείς του δημόσιου βίου»¹⁴, λαμβάνοντας και υλοποιώντας¹⁵ τις ουσιαστικές πολιτικές αποφάσεις¹⁶. Ως γενική πολιτική ορίζεται «το σύνολο των στρατηγικού και τακτικού χαρακτήρα αποφάσεων και μέτρων που υιοθετούνται από την Κυβέρνηση, με βάση τις κοινωνικές και τις διεθνείς της δεσμεύσεις, και τα οποία αφορούν αφενός τον τρόπο άσκησης της εξουσίας –σχέσεις με άλλα κρατικά όργανα, λειτουργία διοίκησης, κρατικών μηχανισμών καταναγκασμού– και αφετέρου την κατεύθυνσή της ως προς την εσωτερική κατάσταση της χώρας, τις διεθνείς σχέσεις και τις δραστηριότητες στους διε-

¹⁰ Για την ερμηνευτική εκδοχή του «ελεγχόμενου δυϊσμού της εκτελεστικής εξουσίας» προ της αναθεώρησης του 1986, πρβλ. Ε. Βενιζέλο, *Η λογική του πολιτεύματος και η δομή της εκτελεστικής εξουσίας στο Σύνταγμα του 1975*, 1980, σελ. 112 επ.

¹¹ Α. Λοβέρδος, *Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία και πολιτική ευθύνη*, 1991, σελ. 181 · Α. Δερβιτσιώτης, *Η έννοια της Κυβέρνησης*, ό.π., σελ. 270. Βλ. επίσης Α. Μακρουδημήτηρ, *Οργάνωση της Κυβέρνησης. Τάσεις και χαρακτηριστικά*, ΕΔΔΔ 1992, σελ. 176 επ. (178 επ.).

¹² Χρ. Μουκίου, «Άρθρο 81», σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, αρ. περιθ. 11.

¹³ Κατά την εκτίμηση του Φ. Σπυρόπουλου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, β' έκδ., 2020, σελ. 291. Πρβλ. επίσης ήδη Δ. Τσάτσο, *Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Β΄: Οργάνωση και λειτουργία της πολιτείας*, 1993, σελ. 254: «[το] κατ' ουσίαν σημαντικότερο όργανο του σύγχρονου κοινοβουλευτικού κράτους».

¹⁴ Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 291-2.

¹⁵ Τους συνταγματικούς όρους του «καθορισμού» και της «κατεύθυνσης» αποδίδει, αντιστοίχως, ως λήψη και υλοποίηση αποφάσεων ο Ε. Βενιζέλος, *Η λογική του πολιτεύματος*, ό.π., σελ. 81.

¹⁶ Χρ. Μουκίου, «Άρθρο 82», ό.π., αρ. περιθ. 6.

θνείς και τους υπερεθνικούς οργανισμούς»¹⁷. Η «γενική πολιτική» της χώρας ανάγεται καταρχήν στους ευρύτερους στόχους της κυβερνητικής δράσης και τα μέσα επίτευξής τους, όχι όμως στον εξαντλητικό καθορισμό των ειδικών πολιτικών που ο κάθε Υπουργός ακολουθεί στο Υπουργείο του¹⁸. Δεν εμποδίζεται όμως ο κοινός νομοθέτης είτε να αναθέσει στο Υπουργικό Συμβούλιο και αρμοδιότητα που μπορεί να θεωρηθεί περιορισμένης σημασίας¹⁹, είτε να μεταβιβάσει σε άλλα όργανα κυβερνητικές αρμοδιότητες, εφόσον πάντως τα όργανα αυτά υποχρεούνται να ενεργούν εντός του πλαισίου της κυβερνητικής πολιτικής που καθορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο²⁰. Η γενική πολιτική της χώρας περιέχεται στο κυβερνητικό πρόγραμμα που παρουσιάζεται στη Βουλή, στο πλαίσιο της συζήτησης για την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης, εξειδικεύεται και προσαρμόζεται στη βάση των μεταβαλλόμενων συνθηκών και μπορεί να υλοποιηθεί με πλειάδα διαφορετικών τρόπων, πάντοτε όμως «σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων»²¹, στο πλαίσιο συνεπώς της αρχής της νομιμότητας. Η αρμοδιότητα της Κυβέρνησης οριοθετείται, συνεπώς, από την κείμενη νομοθεσία, χωρίς να θεμελιώνεται στο άρθρο 82 Σ. απευθείας συνταγματική εξουσιοδότηση υπέρ της Κυβέρνησης²². Νομικά δεσμευτικές πράξεις απαιτούν συγκεκριμένη συνταγματική εξουσιοδότηση (πρβλ., π.χ., άρθρα 73 παρ. 1 Σ. [νομοθετική πρωτοβουλία], 44 παρ. 1 [πρόταση για έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου], 44 παρ. 2 [πρόταση διεξαγωγής δημοψηφίσματος για κρίσιμα εθνικά θέματα], 48 παρ. 5 [πρόταση για τη θέση σε ισχύ του νόμου για την κατάσταση πολιορκίας]). Εφόσον δεν υφίσταται ειδική συνταγματική εξουσιοδότηση, η έκδοση πράξεων του Υπουργικού Συμβουλίου απαιτεί ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση κατ' εφαρμογή του άρθρου 43 παρ. 2 Σ., χωρίς να μπορεί να θεωρηθεί ότι τέτοια εξουσιοδότηση απορρέει από το άρθρο 82

¹⁷ Α. Λοβέρδος, *Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία*, ό.π., σελ. 142.

¹⁸ Π. Παραράς, *Corpus III*, ό.π., άρθρο 82 αρ. περιθ. 13.

¹⁹ *Ibidem*, άρθρο 82 αρ. περιθ. 14, με αναφορά στο παράδειγμα της πρότασης έκδοσης διατάγματος περί μετονομασίας ανώτατης σχολής.

²⁰ Πρβλ. ΣτΕ 2080/1987 Ολομ.: Δεν προσκρούει στις συνταγματικές διατάξεις που καθορίζουν την άσκηση των κρατικών λειτουργιών και ειδικότερα της εκτελεστικής, η άσκηση από τον Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος και την Επιτροπή Νομισματικών και Πιστωτικών Θεμάτων, της αρμοδιότητας χορηγήσεως αδειών λειτουργίας Τραπεζών, «μέσα στο πλαίσιο της κυβερνητικής πολιτικής που καθορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο».

²¹ Αυτονόητη και, συνεπώς, περιττή θεωρεί αυτή την αναφορά του Συντάγματος ο Π. Παραράς, *Corpus III*, ό.π., άρθρο 82 αρ. περιθ. 22.

²² Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό δίκαιο*, 2022, σελ. 655.

Σ.²³. Κατά τούτο, η απομονωμένη ανάγνωση του άρθρου 82 παρ. 1 Σ. δίνει μια ανακριβή εντύπωση παντοδυναμίας της Κυβέρνησης που δεν λαμβάνει επίσης υπόψη τις δεσμεύσεις που απορρέουν από τη συμμετοχή της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση²⁴ και τη διεθνή κοινότητα εν γένει²⁵.

- 5 Η αρμοδιότητα καθορισμού και κατεύθυνσης της γενικής πολιτικής της χώρας αναφέρεται προεχόντως στην πολιτική Κυβέρνηση που έχει τύχει ψήφου εμπιστοσύνης από τη Βουλή²⁶. Στη διεκπεραίωση των τρεχουσών υποθέσεων πρέπει να θεωρηθεί ότι περιορίζεται, αντίθετα, η αρμοδιότητα της υπηρεσιακής Κυβέρνησης που σχηματίζεται για τη διενέργεια στη διενέργεια εκλογών, είτε αυτή σχηματίζεται από όλα τα κόμματα της Βουλής, είτε ανατίθεται στον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας ή του Αρείου Πάγου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου (πρβλ. άρθρο 37 παρ. 3 Σ.).²⁷ Η επακριβής οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της υπηρεσιακής Κυβέρνησης δεν είναι πάντως ευχερής²⁸. Σε κάθε περίπτωση, και η Κυβέρνηση αυτή δύναται και υποχρεούται να λαμβάνει αποφάσεις που εντάσσονται στο πλαίσιο άσκησης της γενικής πολιτικής της χώρας και δεν επιδέχονται αναβολή²⁹.

²³ Πρβλ., από την πάγια νομολογία του Αρείου Πάγου ως προς την αναστολή προσλήψεων πάσης φύσεως προσωπικού στις δημόσιες υπηρεσίες, στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, στις δημόσιες επιχειρήσεις και στους πάσης φύσεως και μορφής οργανισμούς που επικορροούνται από το κράτος ή από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου χωρίς σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση, ΑΠ 1637/1991, 495/1990.

²⁴ Κατά τον Π. Παραρά, *Corpus III*, ό.π., άρθρο 82 αρ. περιθ. 12, «το πεδίο εφαρμογής του άρθρ. 82 Σ. έχει σημαντικά αλλοιωθεί από την εισδοχή στην Ελλάδα των κανόνων του κοινοτικού δικαίου».

²⁵ Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 658-9.

²⁶ Π. Παραράς, *Corpus III*, ό.π., άρθρο 82 αρ. περιθ. 5· Χρ. Μουκίου, «Άρθρο 82», ό.π., αρ. περιθ. 4.

²⁷ Βλ. Α. Λοβέρδο, *Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία*, ό.π., σελ. 145, με περαιτέρω παραπομπές· Π. Παραρά, *Corpus III*, ό.π., σελ. 66. Υπέρ της γενικής αρμοδιότητας της Κυβέρνησης που δεν έχει λάβει ακόμη την ψήφο εμπιστοσύνης της Βουλής, όπως επίσης της Κυβέρνησης που τελεί υπό παραίτηση (για το χρονικό διάστημα από την υποβολή της παραίτησης στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας έως τη δημοσίευση του διατάγματος αποδοχής της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως), πρβλ. καταρχήν Π. Παραρά, *Corpus III*, ό.π., άρθρο 81 αρ. περιθ. 35 επ., 36 επ.

²⁸ Πρβλ. ήδη Δ. Αποστολίδη, *Τινά περί των υπηρεσιακών Κυβερνήσεων ως και των πολιτικών τοιούτων, προ της εις αυτές παροχής ψήφου εμπιστοσύνης*, ΕΔΔΔ 1959, σελ. 43 επ. (52): «είναι αδύνατον να αποκλεισθεί από την υπηρεσιακήν... Κυβέρνησιν η διενέργεια πάσης αδιασίκηως πολιτικής πράξεως. Απλώς τίθεται η αρχή το μεν ότι δεν δύναται να ενεργήσει πολιτικές τινες πράξεις, το δε ότι οφείλει να ενεργή μόνον όσας πολιτικές πράξεις είναι απολυτως αναγκαίαι δια την εκπλήρωσιν της ανατεθείσας αυτή αποστολής και φέρουν τον χαρακτήρα του 'κατεπείγοντος'».

²⁹ Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό δίκαιο*, 6^η έκδ., 2021, σελ. 485.

5. Οι «κυβερνητικές πράξεις»

Η άσκηση των κυβερνητικών αρμοδιοτήτων ελέγχεται άλλωστε και δικαστικά. **6** Ναι μεν κατά την παρ. 5 του άρθρου 45 του π.δ. 18/1989 (Α' 8), «δεν υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως οι κυβερνητικές πράξεις και διαταγές, που ανάγονται στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας», ανεξαρτήτως όμως της συνταγματικότητας της ανωτέρω διάταξης³⁰, ο ακυρωτικός έλεγχος αποκλείεται μόνο στην περίπτωση πράξεων με τις οποίες «δεν ασκούνται εν στενή εννοία διοικητικές αρμοδιότητες, αλλ' αντιμετωπίζονται από τα ανώτατα όργανα του Κράτους πολιτικής φύσεως ζητήματα, αναγόμενα στην διαχείριση προβλημάτων υψίστης σημασίας για την Χώρα»³¹. Με άλλες λέξεις, η προέλευση μιας συγκεκριμένης πράξης από το Υπουργικό Συμβούλιο, ολιγομελούς κυβερνητικούς σχηματισμούς, έναν ή περισσότερους Υπουργούς δεν είναι κρίσιμη ως προς την αξιολόγηση της δυνατότητας αποκλεισμού του δικαστικού ελέγχου των κυβερνητικών πράξεων³².

6. Η νομοθετική εξειδίκευση των αρμοδιοτήτων της Κυβέρνησης

Την πρόβλεψη του άρθρου 82 παρ. 1 Σ. εξειδικεύει ο κοινός νομοθέτης, ο οποίος, **7** πέραν της επανάληψης της συνταγματικής πρόβλεψης, αναθέτει στο Υπουργικό Συμβούλιο την απόφαση για πολιτικά θέματα γενικότερης σημασίας, καθώς και για κάθε θέμα που παραπέμπει σε αυτό ο Πρωθυπουργός καθ' υποκατάσταση της αρμοδιότητας συλλογικών κυβερνητικών οργάνων ή ενός ή περισσότερων Υπουργών, την έγκριση του ετήσιου προγραμματισμού της κυβερνητικής πολιτικής και την παρακολούθηση της εφαρμογής της, καθώς και την άσκηση κάθε άλλης αρμοδιότητας που προβλέπουν το Σύνταγμα και οι νόμοι (άρθρο 1 παρ. 1 ν. 4622/2019). Η δυνατότητα υποκατάστασης του Υπουργικού Συμβουλίου σε αρμοδιότητες που έχουν απονεμηθεί σε Υπουργούς εναρμονίζεται με την αρχή της συλλογικής δράσης της Κυβέρνησης και προϋποθέτει

³⁰ Πρβλ., από την οπτική γωνία του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, Σ.-Ι. Κουτνατζή, *Η συνταγματοποίηση του δικονομικού δικαίου*, 2019, σελ. 166 επ., με περαιτέρω παραπομπές.

³¹ ΣτΕ 22/2007 Ολομ., σκ. 6. Πρβλ. επίσης ΣτΕ 2615/2018 Ολομ., σκ. 7: «οι προσβαλλόμενες πράξεις συνιστούν καθεαυτές πράξεις διαχείρισεως της πολιτικής εξουσίας στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής και συνδέονται ευθέως με τη διαχείριση των διεθνών σχέσεων της Χώρας». ΣτΕ 2787/2015 Ολομ., σκ. 7.

³² Βλ. και Α. Δερβιτσιώτη, *Η έννοια της Κυβέρνησης*, ό.π., σελ. 288: «Είναι νομικώς αδιαμφισβήτητο σήμερα ότι για το χαρακτηρισμό ενέργειας ως κυβερνητικής πράξης δεν αρκεί το γεγονός ότι αυτή έχει προέλθει από την Κυβέρνηση ή ότι έχει ληφθεί εκ λόγων πολιτικού ενδιαφέροντος», με περαιτέρω παραπομπές.

πάντως σχετική απόφαση του Πρωθυπουργού³³. Ο τρόπος άσκησης της κυβερνητικής αρμοδιότητας καθορίζεται στην κείμενη νομοθεσία. Από το 2019 τυποποιείται με ιδιαίτερη λεπτομέρεια στον νόμο για το επιτελικό κράτος (ν. 4622/2019 «*Επιτελικό κράτος: Οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης*», Α' 133) που λαμβάνει ιδιαίτερη μέριμνα για την ανάπτυξη μηχανισμών διασφάλισης του συντονισμού του κυβερνητικού έργου. Τα σχετικά με τη λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου συνοψίσθηκαν παραπάνω, κατά την ερμηνεία του άρθρου 81 Σ.

7. Άλλα συλλογικά κυβερνητικά όργανα

- 8 Πέραν αυτού, όμως, τίθεται το ερώτημα αν η γενική κυβερνητική αρμοδιότητα κατά την παρ. 1 του άρθρου 82 Σ. είναι δυνατόν να ασκηθεί και μέσω ολιγομελέςτερων κυβερνητικών οργάνων. Διακεκριμένοι εκπρόσωποι της παλαιότερης θεωρίας είχαν διατυπώσει σοβαρές επιφυλάξεις ως προς τη συνταγματικότητα μιας τέτοιας εξέλιξης, επισημαίνοντας ότι «*η διαίρεση ... του Υπουργικού Συμβουλίου σε Τμήματα αποτελεί νομοθετική εξοικονόμηση η οποία ούτε τυπικά, εν όψει της ενιαίας και αδιαίρετης μορφής που δίνει το Σύνταγμα στο Υπουργικό Συμβούλιο, αλλά ούτε και ουσιαστικά εναρμονίζεται με το Σύνταγμα –διότι οι αποφάσεις του, πολιτικές και διοικητικές, πρέπει να είναι αποτέλεσμα της αντίληψης των πραγμάτων όλων των υπουργών, ανεξαρτήτως του διαμερίσματος που κατέχει εκάστοτε ο καθένας*»³⁴. Υπό την εκδοχή αυτή, στα συλλογικά κυβερνητικά όργανα πλην του Υπουργικού Συμβουλίου μπορεί να ανατεθεί αποκλειστικά η αρμοδιότητα προπαρασκευής των συνεδριάσεων του τελευταίου. Στην κριτική αυτή αντιτάσσονται «*η ποικιλία, η πολυπλοκότητα και ο επείγων χαρακτήρας πολλών κυβερνητικών θεμάτων*» που καθιστούν απαραίτητη τη διεκπεραίωσή τους από ολιγομελέστερα κυβερνητικά όργανα, στο πλαίσιο πάντως των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου³⁵. Υπό την εκδοχή αυτή, η λειτουργία των λοιπών συλλογικών κυβερνητικών οργάνων είναι συνταγματικώς θεμιτή, εφόσον αυτά όχι μόνο προετοιμάζουν, αλλά και εξειδικεύουν τις αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου,

³³ Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 484-5.

³⁴ Φ. Βεγλερής, στον τόμο: Αθ. Κανελλόπουλος, *Για μια σύγχρονη μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση*, 1990, σελ. 25-52 (40-41).

³⁵ Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 259.

όχι όμως και όταν παραμερίζουν ή υποκαθιστούν το τελευταίο³⁶. Στην περίπτωση αυτή, όμως, δεν υφίστανται περισσότερα αυτοτελή κέντρα λήψης αποφάσεων, αλλά διατηρείται ο ενιαίος χαρακτήρας της κυβερνητικής λειτουργίας μέσω κατανομής του κυβερνητικού έργου σε κυβερνητικά όργανα, τα περισσότερα από τα οποία αποτελούν ως επί το πλείστον ολιγομελέστερους σχηματισμούς του Υπουργικού Συμβουλίου³⁷. Σε κάθε περίπτωση, δεν είναι συνταγματικώς δυνατή η ανάθεση σε ολιγομελέστερα κυβερνητικά όργανα αρμοδιοτήτων που ασκούνται από το Υπουργικό Συμβούλιο ή την Κυβέρνηση, σύμφωνα με ειδικές συνταγματικές διατάξεις, όπως στις περιπτώσεις της πρότασης προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου κατά τα άρθρα 44 παρ. 1 και 48 παρ. 5 Σ. ή της πρότασης προς τη Βουλή για τη θέση σε εφαρμογή του νόμου για την κατάσταση πολιορκίας κατά το άρθρο 48 παρ. 1 Σ.³⁸.

8. Κυβερνητικά Συμβούλια και Κυβερνητικές Επιτροπές στην κοινή νομοθεσία

Η νομοθετική ρύθμιση των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων χαρακτηρίζεται 9 ιστορικά από πληθωρισμό, αλλά και έλλειψη συστηματικότητας. Ξεκινώντας με τον ν. 3076/1954, ο οποίος, πέραν του Υπουργικού Συμβουλίου, προέβλεψε το «Κυβερνητικό Συντονιστικό Συμβούλιο» και το «Κυβερνητικό Οικονομικό Συμβούλιο», γνώρισε μια αξιοσημείωτη κλιμάκωση κατά την περίοδο της δικτατορίας, περιορίσθηκε στη συνέχεια στην «Κυβερνητική Επιτροπή», την «Οικονομική Επιτροπή» και τη «Νομισματική Επιτροπή» με τον ν. 400/1976, και στο «Κυβερνητικό Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής και Εθνικής Άμυνας», το «Κυβερνητικό Συμβούλιο», το «Ανώτατο Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής», την «Επιτροπή Τιμών και Εισοδημάτων» του ν. 1558/1985³⁹, υπό το κράτος ισχύος του οποίου, όμως, συστάθηκαν και περαιτέρω συλλογικά κυβερνητικά όργανα⁴⁰.

³⁶ Α. Λοβέρδος, *Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία*, ό.π., σελ. 222-3.

³⁷ Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 481-2.

³⁸ Πρβλ. Δ. Τσάτσο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 256.

³⁹ Πρβλ. την επισκόπηση Σπ. Φλογαίτη, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, 1987, σελ. 83 επ.

⁴⁰ Η τελική εκδοχή του κωδικοποιητικού π.δ. 63/2005, προ της κατάργησής του με τον ν. 4622/2019 προέβλεπε την Κυβερνητική Επιτροπή (άρθρο 17), το Κυβερνητικό Συμβούλιο Εξωτερικών και Άμυνας (άρθρο 18), την Επιτροπή Θεσμών (άρθρο 20), την Επιτροπή Οικονομικής και Κοινωνικής Πολιτικής (άρθρο 21), την Επιτροπή Μεγάλων Έργων και Υποδομών (άρθρο 22) και την Επιτροπή για τον Καθορισμό της Στρατηγικής και την Ανάπτυξη της Πληροφορικής (άρθρο 23).

10 Ο ν. 4622/2019 διακρίνει μεταξύ Κυβερνητικών Συμβουλίων και Κυβερνητικών Επιτροπών (άρθρο 6 ν. 4622/2019). Η μεταξύ τους διάκριση στηρίζεται στο ότι τα μεν Κυβερνητικά Συμβούλια, ήτοι το Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής και το Κυβερνητικό Συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας, έχουν εκ του νόμου διαρκή και μόνιμο χαρακτήρα και ασκούν, στο πλαίσιο των γενικότερων κατευθύνσεων της κυβερνητικής πολιτικής, όπως αυτή καθορίζεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, τις προβλεπόμενες στο άρθρο 7 του ν. 4622/2019 αρμοδιότητες⁴¹. Οι Κυβερνητικές

⁴¹ Στο Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής ανατίθεται η διαμόρφωση διυπουργικών πολιτικών και η λήψη αποφάσεων, σε θέματα που αφορούν στην οικονομική και αναπτυξιακή πολιτική της χώρας και ειδικότερα: (α) στον συντονισμό, την προώθηση και την υλοποίηση του οικονομικού και αναπτυξιακού προγράμματος της Κυβέρνησης για όλα τα δημοσιονομικά και οικονομικά θέματα, τις δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις, τη λειτουργία του τραπεζικού συστήματος, καθώς και τα θέματα ανταγωνισμού και ελέγχου της αγοράς, (β) την επεξεργασία και διαμόρφωση των στρατηγικών της Κυβέρνησης για τη διαπραγμάτευση του δημοσίου χρέους και τα χρηματοπιστωτικά ζητήματα, καθώς και την υποστήριξη του Πρωθυπουργού και των καθ' ύλην αρμοδίων Υπουργών κατά τη συμμετοχή τους στα συλλογικά ευρωπαϊκά όργανα για θέματα αρμοδιότητάς τους και (γ) τη λήψη απόφασης για κάθε θέμα οικονομικής ή αναπτυξιακής πολιτικής που παραπέμπεται σε αυτό από το Υπουργικό Συμβούλιο (άρθρο 7 παρ. 4 ν. 4622/2019). Αντιστοίχως, στο Κυβερνητικό Συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας ανατίθεται η διαμόρφωση διυπουργικών πολιτικών και η λήψη αποφάσεων σε θέματα που αφορούν στην ασφάλεια της Χώρας και ειδικότερα (α) η διαμόρφωση της στρατηγικής εθνικής ασφάλειας, λαμβάνοντας υπόψη την εξωτερική και αμυντική πολιτική, την πολιτική δημόσιας τάξης και πολιτικής προστασίας, την πολιτική κυβερνοασφάλειας, ενεργειακής ασφάλειας και ασφάλειας κρίσιμων εθνικών υποδομών και ο παράλληλος συντονισμός των εμπλεκόμενων αρμόδιων φορέων και των αναγκαίων πόρων για την εφαρμογή της, (β) η απόφαση για θέματα που αφορούν στη δομή των Ενόπλων Δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας και η έγκριση των μακροπρόθεσμων και μεσοπρόθεσμων προγραμμάτων ανάπτυξης των αμυντικών ικανοτήτων της Χώρας, καθώς και των μειζόνων προγράμματα εκσυγχρονισμού, έρευνας, προμήθειας και παραγωγής αμυντικών μέσων και υλικού, (γ) οι έκτακτες εκτιμήσεις κρίσεων και η οργάνωση του συστήματος χειρισμού κρίσεων, παρέχοντας τις κατευθυντήριες οδηγίες προς κάθε αρμόδιο και εμπλεκόμενο φορέα, (δ) η κήρυξη και άρση μέτρων και σταδίων συναγερμού για τη μερική ή γενική κινητοποίηση της Χώρας και την εφαρμογή και άρση των κανόνων εμπλοκής των Ενόπλων Δυνάμεων και η ανάθεση αρμοδιοτήτων, σχετικά με τα παραπάνω, για την άμεση αντιμετώπιση έκτακτων καταστάσεων ή επεισοδίων, (ε) η παροχή εξουσιοδότησης στον Πρωθυπουργό να εισηγηθεί στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, την κήρυξη και άρση γενικής ή μερικής επιστράτευσης και την κήρυξη πολέμου, (στ) η διάθεση εθνικών δυνάμεων στο πλαίσιο διεθνών υποχρεώσεων, (ζ) ο καθορισμός της πολιτικής συμμετοχής των εμπλεκόμενων φορέων στη δοκιμή εφαρμογής των σχεδίων της Πολιτικής Σχεδίασης Έκτακτης Ανάγκης (Π.Σ.Ε.Α.), (η) η απόφαση, ύστερα από πρόταση των αρμοδίων Υπουργών, για την επιλογή ή την αποστρατεία του Αρχηγού Γ.Ε.ΕΘ.Α. και των Αρχηγών των Επιτελείων Στρατού, Ναυτικού και Αεροπορίας, των αρχηγών των Σωμάτων Ασφαλείας και του Λιμενικού Σώματος, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, (θ) η απόφαση για την αναπλήρωση αρχηγού κλάδου στο Συμβούλιο Αρχηγών Γενικών Επιτελείων (Σ.Α.Γ.Ε.), (ι) η τοποθέτηση και μετάταξη, ύστερα από πρόταση του Υπουργού Εθνικής

Επιτροπές συνιστώνται κατά περίπτωση με Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και αναρτάται στο διαδίκτυο και ασκούν τις προβλεπόμενες από την πράξη σύστασής τους αρμοδιότητες, οι οποίες αφορούν στον χειρισμό συγκεκριμένων θεμάτων της κυβερνητικής πολιτικής, τα οποία απαιτούν ιδιαίτερη διαχείριση και συστηματική παρακολούθηση (άρθρο 8 ν. 4622/2019). Σε κάθε περίπτωση, το Υπουργικό Συμβούλιο δύναται, μετά από πρόταση του Πρωθυπουργού, αφενός μεν να υποκαταστήσει τα Κυβερνητικά Συμβούλια και τις Κυβερνητικές Επιτροπές στην άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, αφετέρου δε να τροποποιήσει, ανακαλέσει ή καταργήσει αποφάσεις των λοιπών συλλογικών κυβερνητικών οργάνων κατά την άσκηση των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων τους (άρθρο 9 παρ. 1 ν. 4622/2019). Η αρμοδιότητα αυτή του Υπουργικού Συμβουλίου είναι κρίσιμη για την εξασφάλιση του συνταγματικά επιβεβλημένου ενιαίου χαρακτήρα της κυβερνητικής λειτουργίας⁴², ο οποίος δεν διασπάται σε περισσότερα αυτοτελή κέντρα λήψης αποφάσεων, αλλά απλώς κατανέμεται σε επιμέρους κυβερνητικά όργανα⁴³.

II. ΠΑΡ. 2

1. Ιστορική εξέλιξη

Ιδιαίτερο ρόλο εντός της Κυβέρνησης διαδραματίζει ο Πρωθυπουργός (ή Πρόεδρος της Κυβέρνησης ή Πρόεδρος του Υπουργικού Συμβουλίου). Η πρώτη σχετική αναφορά εντοπίζεται στην κοινή νομοθεσία: Σύμφωνα με το άρθρο 5 του βασιλικού διατάγματος της 3/15 Απριλίου 1833 «περί σχηματισμού των Γραμματειών», ο Πρόεδρος του Υπουργικού Συμβουλίου «*ονομάζεται ιδιαιτέρως από τον Βασιλέα*». Ενώ τα Συντάγματα

Άμυνας, με κύριο κριτήριο την αύξηση της μαχητικής ικανότητας των Ενόπλων Δυνάμεων, του Διοικητή της Στρατιάς, του Αρχηγού του Στόλου, του Αρχηγού της τακτικής Αεροπορίας, του Υπαρχηγού του Γ.Ε.Εθ.Α. και γενικά των αντιστρατήγων, αντιναυάρχων, υποστρατήγων, υποναυάρχων, υποπετεράρχων σε θέση αντιστρατήγων, αντιναυάρχων και αντιπετεράρχων, όταν παρίσταται ανάγκη, (ια) η διατήρηση, επί τιμή, του τίτλου της θέσης τους και μετά την αποστρατεία, για τον Α/Γ.Ε.Εθ.Α., καθώς και τους Αρχηγούς Γενικών Επιτελείων Στρατού, Ναυτικού και Αεροπορίας, τους οποίους και προάγει στον βαθμό του στρατηγού, ναυάρχου και πετεράρχου αντίστοιχα, (ιβ) η επιλογή του Προέδρου, του Εισαγγελέα και των Αντιπροέδρων του Αναθεωρητικού Δικαστηρίου, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στον ν. 2304/1995 (Α΄ 83) και (ιγ) η άσκηση ασκεί κάθε άλλης αρμοδιότητας που προβλέπεται από την ισχύουσα νομοθεσία.

⁴² «*Διαμορφωμένη να σώσει τα συνταγματικά προσχήματα*» χαρακτηρίζει τη διάταξη του άρθρου 9 παρ. 1 του ν. 4622/2019 ο Α. Δερβιτσιώτης, *Η έννοια της Κυβέρνησης*, ό.π., σελ. 323.

⁴³ Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 481-2.

του 1844, του 1864 και του 1911 περιορίζονταν στην αναφορά της δυνατότητας προσυπογραφής μόνο από τον Πρόεδρο της Κυβέρνησης των διαταγμάτων απόλυσης και διορισμού σε περίπτωση αλλαγής ολόκληρης της Κυβέρνησης, το Σύνταγμα του 1927 (άρθρο 87) ανέδειξε τον ρόλο του Πρωθυπουργού ως Προέδρου του Υπουργικού Συμβουλίου⁴⁴.

2. Η θέση του Πρωθυπουργού υπό το ισχύον Σύνταγμα

- 12 Υπό το ισχύον Σύνταγμα, πέραν των διατάξεων που αναθέτουν στον Πρωθυπουργό την ουσιαστική αρμοδιότητα για τον διορισμό και την παύση των λοιπών μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών (άρθρο 37 παρ. 1 Σ.) και συνδέουν την ύπαρξη νέας Κυβέρνησης με τον διορισμό ή με τον επαναδιορισμό νέου Πρωθυπουργού (άρθρο 84 παρ. 1 Σ.), την ενισχυμένη θέση του Πρωθυπουργού αναδεικνύει η γενική διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 82 Σ. Πρόκειται για μια καινοτομία του Συντάγματος του 1975, η οποία στηρίζεται στο πρότυπο του πρώτου εδαφίου του άρθρου 21 παρ. 1 του γαλλικού Συντάγματος («*Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement*»), ενώ έχει επηρεασθεί επίσης από άλλα ευρωπαϊκά Συντάγματα, όπως το άρθρο 65 του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης και το άρθρο 95 του Συντάγματος της Ιταλικής Δημοκρατίας. Ο ρόλος του Πρωθυπουργού, κατά το άρθρο 82 παρ. 2 Σ., εκτείνεται σε τρία επίπεδα: Εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης, λειτουργώντας συντονιστικά και επιδιώκοντας τη συναίνεση του συνόλου ή της μεγάλης πλειοψηφίας των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου⁴⁵, κατευθύνει τις ενέργειές της και κατευθύνει επίσης τις ενέργειες των δημόσιων υπηρεσιών μέσα στο πλαίσιο των νόμων. Με τον τρόπο αυτό, εμμέσως, δια της σκιαγράφησης του ρόλου του Πρωθυπουργού, το Σύνταγμα αναδεικνύει τη θέση της Κυβέρνησης ως της κορυφής της δημόσιας διοίκησης⁴⁶. Κατά τούτο, υποχρεώνει τη δημόσια διοίκηση να εφαρμόζει την κυβερνητική πολιτική, χωρίς όμως να αντιστρατεύεται την αρχή της πολιτικής ουδετερότητας των δημοσίων

⁴⁴ Για την ορολογική αποτύπωση της αναβάθμισης του Προέδρου της Κυβέρνησης σε Πρωθυπουργό, πρβλ. Σπ. Φλογαίτη, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, ό.π., σελ. 75 επ.

⁴⁵ Για τον ρόλο του Πρωθυπουργού, φύσει και θέσει, για την επίτευξη του consensus κατά τη λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου, πρβλ. Α. Λοβέρδο, *Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία*, ό.π., σελ. 188 επ.

⁴⁶ Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα*, ό.π., σελ. 515, 522. Πρβλ. επίσης Χρ. Μουκίου, «Άρθρο 81», ό.π., αρ. περιθ. 14, που επικαλείται συνδυαστικώς τα άρθρα 81 παρ. 1 εδάφιο πρώτο, 82 παρ. 1, 83 παρ. 1 και 26 παρ. 2 Σ.

υπαλλήλων, που προκύπτει από ειδικότερες συνταγματικές διατάξεις (πρβλ. άρθρα 29 παρ. 3, 103 παρ. 1 Σ.)⁴⁷.

3. Η σχέση των αρμοδιοτήτων Κυβέρνησης και Πρωθυπουργού

Ενώ η Κυβέρνηση, κατά την παρ. 1 του άρθρου 82 Σ., «καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της Χώρας», κατά την παρ. 2 του ίδιου άρθρου ο Πρωθυπουργός «κατευθύνει τις ενέργειές της». Η σχέση μεταξύ των δύο κανόνων δεν είναι προφανής, όπως επιβεβαιώνει τόσο η βούληση του συντακτικού νομοθέτη υπέρ της παροχής περισσότερων εναλλακτικών δυνατοτήτων⁴⁸ όσο και η αρχική αμηχανία του κοινού νομοθέτη ως προς την επιδιωκόμενη οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων του Πρωθυπουργού και της Κυβέρνησης⁴⁹. Προς τον σκοπό ερμηνευτικής εναρμόνισης μεταξύ των δύο διατάξεων πρέπει να γίνει δεκτό ότι η «γενική πολιτική» της χώρας που καθορίζεται από την Κυβέρνηση ως συλλογικό όργανο διαμορφώνει το πλαίσιο των επιμέρους «ενεργειών», την κατεύθυνση των οποίων θέτει ο Πρωθυπουργός. Στη μάλλον θεωρητική περίπτωση σύγκρουσης μεταξύ αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου και εντολών του Πρωθυπουργού, οι Υπουργοί υποχρεούνται μεν τυπικά να εφαρμόζουν τις αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, μη συμμόρφωση όμως προς πρωθυπουργική εντολή οδηγεί κατά πάσα βεβαιότητα σε παραίτηση ή παύση τους⁵⁰. Διαπιστώνεται συναφώς «σημαντική παρακμή» του θεσμού του Υπουργού ενώ διατυπώνονται αμφιβολίες ως προς το κατά πόσο στην πράξη η Κυβέρνηση καθορίζει πράγματι τη γενική πολιτική της χώρας, σύμφωνα με την απαίτηση του άρθρου 82 παρ. 1 Σ.⁵¹, ως εξειδίκευση της κοινοβουλευτικής και της

13

⁴⁷ Βλ. Π. Παραρά, *Corpus III*, ό.π., άρθρο 82 αρ. περιθ. 33.

⁴⁸ Βλ. Κ. Τσάτσο, στον τόμο: *Βουλή των Ελλήνων – Ε' Αναθεωρητική, Πρακτικά των συνεδριάσεων της Βουλής επί των συζητήσεων του Συντάγματος 1975, 1975*, σελ. 301: «θεσπίζομεν μιαν ευρείαν διάταξιν, μέσα εις την οποίαν χωρεί το ένα και το άλλο σύστημα». Πρβλ. επίσης την κριτική του Γενικού Εισηγητή της Μειοψηφίας στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή Δ. Τσάτσου, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 304: «Πίσω από αυτές τις λέξεις παραμένει ο συντάκτης του σχεδίου αναποφάσιτος γύρω από το θέμα ποιος τελικά θα είναι αυτός ο οποίος θα αποφασίζει. Θα λειτουργεί ως συλλογικό όργανο ή θα υπάρχει πρωθυπουργική φυσιογνωμία, την οποίαν θα υποβαστάζει το συλλογικό όργανο».

⁴⁹ Πρβλ. ν. 400/1976 (Α' 203), περί Υπουργικού Συμβουλίου και Υπουργείων, άρθρο 2 παρ. 1 περ. (β): Το Υπουργικό Συμβούλιο «καθορίζει και κατευθύνει την γενικήν πολιτικήν της Χώρας, συμφώνως προς τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων», άρθρο 9 παρ. 1 περ. (β): Ο Πρωθυπουργός «καθορίζει, εν συνεννοήσει μετά των λοιπών μελών της Κυβερνήσεως, την γενική Κυβερνητική πολιτική».

⁵⁰ Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 445.

⁵¹ Π. Παραράς, *Corpus III*, ό.π., άρθρο 81 αρ. περιθ. 11 · όπως επίσης, ο ίδιος, άρθρο 82 αρ. περιθ.

δημοκρατικής αρχής⁵². Δεν αποκλείεται, χωρίς πάντως να απαιτείται ή να είναι πλέον ιδιαίτερος σύνθητες στην πράξη, ο Πρωθυπουργός να αναλαμβάνει τη διοίκηση ενός ή περισσοτέρων Υπουργείων⁵³.

4. Η οργάνωση της Κυβέρνησης

- 14 Σε κάθε περίπτωση, η παρ. 2 του άρθρου 82 Σ. αποτυπώνει τη διεθνή τάση σχετικοποίησης της κυβερνητικής οργάνωσης από ένα συλλογικό σύστημα, όπου οι Υπουργοί ασκούν ουσιαστικά και τις αρμοδιότητες της Κυβέρνησης ως συλλογικού οργάνου και η θέση του Πρωθυπουργού είναι περισσότερο συντονιστική, προς ένα πρωθυπουργοκεντρικό σύστημα όπου ο Πρωθυπουργός είναι φορέας της λαϊκής εντολής και διαμορφώνει την πολιτική βούληση της Κυβέρνησης, με αποτέλεσμα να καθίσταται «*σχετικά αυτοτελές όργανο στο πλαίσιο της Κυβέρνησης*»⁵⁴. Η συνταγματική θεωρία χαρακτηρίζει σήμερα τη θέση του Πρωθυπουργού ως προεξάρχουσα⁵⁵ ή υπερέχουσα⁵⁶. Συνταγματικά επιβεβλημένη μπορεί να μην είναι αυτή η εξέλιξη. Πέραν του ότι στις επιμέρους συνταγματικές διατάξεις εντοπίζονται στοιχεία του αρχηγοκεντρικού, του υπουργοκεντρικού και του συλλογικού συστήματος λειτουργίας, είναι δυνατόν η συλλογική οργάνωση της Κυβέρνησης και ο αντίστοιχος περιορισμός της θέσης του Πρωθυπουργού να απαιτούνται για τον σχηματισμό μιας κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας για τη στήριξη ή την ανοχή της Κυβέρνησης⁵⁷. Κατ' αποτέλεσμα, συνεπώς, οι σχέσεις εξουσίας στο εσωτερικό της Κυβέρνησης εξαρτώνται εν τέλει τόσο από τη διαμόρφωση του κομματικού συστήμα-

29: «*Σήμερα, ο Πρωθυπουργός είναι 'μονάρχης εκλεγμένος'*».

⁵² Για το άρθρο 82 παρ. 1 Σ., ως εγγύηση τήρησης του Συντάγματος, βλ. Α. Λοβέρδο, *Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία*, ό.π., σελ. 278 επ.

⁵³ Για την αντίθετη τάση που επικρατούσε παλαιότερα, βλ. Δ. Αθανασόπουλο, *Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα*, 1986, σελ. 223-4 με περαιτέρω παραπομπές.

⁵⁴ Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα*, ό.π., σελ. 518. Ως προς τα συστήματα λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου, πρβλ. διεξοδικά Α. Λοβέρδο, *Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία*, ό.π., σελ. 147 επ. (σύστημα της ατομικής, κατά κυβερνητικό τομέα, αρμοδιότητας και ευθύνης, μονοκρατικό ή γραφειοκρατικό σύστημα, συλλογικό σύστημα)· καθώς και ήδη Χρ. Σγουρίτσα, *Η οργάνωση της Κυβερνήσεως*, ό.π., σελ. 40 επ.

⁵⁵ Φ. Σπυρόπουλος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 291.

⁵⁶ Κ. Μαυριάς, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 444· Π. Παραράς, *Corpus III*, ό.π., άρθρο 82 αρ. περιθ. 27. Βλ. και Α. Λοβέρδο, *Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία*, ό.π., σελ. 73-4, 175 επ., που χαρακτηρίζει γενικότερα τη, νομικά και πολιτικά, υπερέχουσα θέση του Πρωθυπουργού ως βασικό χαρακτηριστικό της κοινοβουλευτικής Κυβέρνησης.

⁵⁷ Ε. Βενιζέλος, *Μαθήματα*, ό.π., σελ. 521.

τος⁵⁸ όπως και της εκλογικής νομοθεσίας όσο και από την ένταση που προσλαμβάνει το φαινόμενο της «προσωποποίησης» της εξουσίας⁵⁹. Υπό συνθήκης συνθήκης, πάντως, βάσει του άρθρου 82 παρ. 2 Σ., ο Πρωθυπουργός καθίσταται ατομικό και άμεσο πολιτειακό όργανο, *primus solus* και όχι απλώς *primus inter pares*⁶⁰. Από συνταγματική σκοπιά, πάντως, ο ιδιαίτερος ρόλος του Πρωθυπουργού δεν μπορεί να φτάσει έως του σημείου ανατροπής του συλλογικού συστήματος οργάνωσης της Κυβέρνησης. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, στην παρ. 2 του άρθρου 82 Σ. δεν θεμελιώνεται εκ του Συντάγματος αρμοδιότητα του Πρωθυπουργού για την έκδοση της οποιασδήποτε εκτελεστικής διοικητικής πράξης, η οποία δεν είναι δυνατή χωρίς συγκεκριμένη νομοθετική εξουσιοδότηση. Ο προέχων ρόλος του Πρωθυπουργού εντός της Κυβέρνησης στηρίζεται κατά βάση στην αρμοδιότητα πρότασης διορισμού και παύσης των λοιπών μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών (άρθρο 37 παρ. 1 Σ.).

5. Η δεσπόζουσα θέση του Πρωθυπουργού κατά τη νομολογία

Στη βάση του άρθρου 82 παρ. 2 Σ. το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο έχει θεωρήσει ως **15** συνταγματική επιταγή τη δεσπόζουσα θέση του Πρωθυπουργού στο πολίτευμα της

⁵⁸ Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 656-8.

⁵⁹ Κατά τη διατύπωση του Ε. Βενιζέλου, *Η λογική του πολιτεύματος*, ό.π., σελ. 79: «Όταν ο Πρωθυπουργός συγκεντρώνει στο πρόσωπό του τις ιδιότητες του αρχηγού της πλειοψηφούντος κόμματος και του χαρισματικού ηγέτη, από την προβολή του οποίου εξαρτάται σημαντικά όχι μόνο το εκλογικό αποτέλεσμα, αλλά και η ιδεολογία του κομματικού σχήματος του οποίου ηγείται, τότε ο Πρωθυπουργός έχει μια εξέχουσα νομικοπολιτική θέση».

⁶⁰ Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 291 · Π. Παραράς, *Corpus III*, ό.π., άρθρο 81 αρ. περιθ. 11. Πρβλ. επίσης Φ. Σπυρόπουλο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, ό.π., σελ. 313: «Διορίζει τους Υπουργούς, χωρίς καμία δέσμευση αλλά βάσει της εμπιστοσύνης που τους τρέφει ... Τους παύει δε οποτεδήποτε. Πολιτικά δεν τους αφήνει κανένα περιθώριο πλην της υποταγής ή της παραίτησης» · Α. Παντελή, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 4^η έκδ., 2018, σελ. 391: «Όταν το πολίτευμα λειτουργεί ομαλά, άρνηση Υπουργού να συμμορφωθεί και προς την πλέον ασήμαντη υπόδειξη του πρωθυπουργού δεν νοείται. Είτε ο υπουργός παραιτείται είτε ο πρωθυπουργός τον παύει με προεδρικό διάταγμα» · Α. Μακρυδημήτρη, *Η Οργάνωση της Κυβέρνησης*, ό.π., σελ. 22 «Κυβερνήτης-Πρωθυπουργός». Πρβλ. αντιστοίχως Χρ. Μουκίου, «Άρθρο 82», ό.π., αρ. περιθ. 11. Για τη δυνατή παραλλαγή του Πρωθυπουργού ως *primus inter pares*, δεσμευόμενου από την πολιτική συμφωνία συγκρότησης της Κυβέρνησης συνασπισμού, πρβλ. όμως Ε. Βενιζέλο, *Η λογική του πολιτεύματος*, ό.π., σελ. 83. Πρβλ. επίσης την αντίστροφη προσέγγιση σε σχέση με το κείμενο σε Δ. Αθανασόπουλο, *Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα*, ό.π., σελ. 78-9 (Πρωθυπουργός ως *primus inter pares* που καθίσταται *primus solus* στις «σπάνιες αλλά αποφασιστικές στιγμές των μεγάλων αποφάσεων») · Α. Δημητρόπουλο, *Οργάνωση και λειτουργία του Κράτους*, ό.π., αρ. περιθ. 876 (*primus inter pares*, αλλά «κυρίαρχη θέση»).

Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, τεκμηριώνοντας έτσι τη συνταγματικότητα της εκλογής ως βουλευτών όσων έχουν διατελέσει Πρωθυπουργοί χωρίς να απαιτείται σταυρός προτίμησης κατά το άρθρο 72 παρ. 8 π.δ. 26/2012. Σύμφωνα με την ΑΕΔ 4/2008 «Επειδή και στο σύγχρονο δημοκρατικό κοινοβουλευτικό πολίτευμα της Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, που θεσπίζεται με το άρθρο 1 παρ. 1 του Συντάγματος, ο Πρωθυπουργός-Πρόεδρος της Κυβέρνησης έχει προέχοντα και κυρίαρχο λειτουργικό ρόλο. Την κυρίαρχη αυτή θέση του Πρωθυπουργού το ισχύον Σύνταγμα την καθιστά δεσπόζουσα. Δεν αρκείται στο να είναι επικεφαλής ενός συλλογικού οργάνου, της Κυβέρνησης, αλλά τον αντιμετωπίζει ως ιδιαίτερο άμεσο κρατικό όργανο, που διαθέτη άμεση λαϊκή νομιμοποίηση για την άσκηση της εξουσίας. Έτσι, Πρωθυπουργός διορίζεται, κατ' αρχήν, ο αρχηγός του κόμματος, που διαθέτει στη Βουλή την απόλυτη πλειοψηφία, ή σε περίπτωση παραίτησης αυτού εκείνος, που προτείνει η κοινοβουλευτική ομάδα του ίδιου κόμματος. Ο διορισμός του γίνεται με ξεχωριστή πράξη του Προέδρου της Δημοκρατίας και σε προηγούμενη χρονική στιγμή από τον διορισμό των λοιπών μελών της Κυβέρνησης. Ο Πρωθυπουργός έχει την απόλυτη και ανεξέλεγκτη αρμοδιότητα επιλογής και παύσης των Υπουργών και των Υφυπουργών, καθώς και των αντιπροέδρων του Υπουργικού Συμβουλίου. Προεδρεύει του Υπουργικού Συμβουλίου, το οποίο ουσιαστικά κατευθύνει, συντονίζει και ελέγχει. Ο Πρωθυπουργός συμπράττει σε πράξεις του Προέδρου της Δημοκρατίας, προσυπογράφοντας, εκτός άλλων, και το διάγγελμα που ο τελευταίος απευθύνει προς το Λαό. Κυρίως, όμως, ο Πρωθυπουργός έχει την ιδιαίτερη και αποκλειστική αρμοδιότητα, η οποία συγκεκριμενοποιεί τη δεσπόζουσα θέση του, της εξασφάλισης της κυβερνητικής ενότητας και της κατεύθυνσης του κυβερνητικού και διοικητικού μηχανισμού, χαράσσοντας και καθορίζοντας τη γενική πολιτική της Χώρας, όλα δε τα μεγάλα ζητήματα, εσωτερικά και εξωτερικά, που χειρίζονται οι Υπουργοί, πριν λάβουν οποιαδήποτε διαμόρφωση, τίθενται πάντοτε υπό την κρίση του». Στη νομολογία αυτή αντιτάσσεται ότι ανάγεται σε συνταγματικό κανόνα μια απλώς συνήθη εξέλιξη της ελληνικής συνταγματικής πραγματικότητας⁶¹.

6. Οι αρμοδιότητες του Πρωθυπουργού κατά την κοινή νομοθεσία

- 16 Τη συνταγματική πρόβλεψη του άρθρου 82 παρ. 2 εξειδικεύει ο κοινός νομοθέτης,

⁶¹ Πρβλ. την κριτική του Κ. Χρυσόγονου, *Η νομικοπολιτική θέση του Πρωθυπουργού στο παλίμψηστο πολίτευμα*, ΝοΒ 2009, σελ. 1571 επ.

υιοθετώντας μια αρκετά διεξοδική απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων του Πρωθυπουργού⁶².

7. Η υποστήριξη του Πρωθυπουργού κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του

Το έργο του Πρωθυπουργού υποβοηθούν οι υπηρεσίες που υπάγονται στον ίδιο, 17 για λόγους είτε διοικητικούς είτε πολιτικούς⁶³. Σε βάθος χρόνου, οι υπηρεσίες που υπάγονται στον Πρωθυπουργό προς υποβοήθηση του ρόλου του ενισχύονται, σε εναρμόνιση τόσο με τη συνταγματική ενίσχυση της θέσης του Πρωθυπουργού όσο και με την πρακτική ανάγκη αποτελεσματικού συντονισμού του κυβερνητικού έργου στη διαρκώς μεταβαλλόμενη πραγματικότητα⁶⁴. Παρόλα αυτά, μέχρι πρόσφατα οι κεντρι-

⁶² Κατά το άρθρο 11 παρ. 1 του ν. 4622/2019, ο Πρωθυπουργός: (α) εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της, καθώς και τις ενέργειες των δημόσιων γενικά υπηρεσιών, για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, (β) προσδιορίζει επακριβώς την κυβερνητική πολιτική στο πλαίσιο των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου, (γ) συντονίζει την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, (δ) επιλύει τις διαφωνίες ανάμεσα στους Υπουργούς και εντός των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων, (ε) εκπροσωπεί την Κυβέρνηση και προεδρεύει στο Υπουργικό Συμβούλιο, (στ) εποπτεύει για την εφαρμογή της νομοθεσίας από τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα και για τη λειτουργία τους προς το συμφέρον του Κράτους και των πολιτών, (ζ) δίνει την άδεια για τη δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως κάθε κειμένου, του οποίου η δημοσίευση σε αυτήν προβλέπεται από τον νόμο, με την επιφύλαξη των ρυθμίσεων του Κανονισμού της Βουλής, (η) συνιστά για την υποβοήθηση του έργου του Επιτροπές ή ομάδες εργασίας, στις οποίες μπορεί να συμμετέχουν Υπουργοί, αναπληρωτές Υπουργοί, Υφυπουργοί, διοικητές τραπεζών ή άλλων νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα, δημόσιοι λειτουργοί ή υπάλληλοι του δημόσιου τομέα γενικά, καθώς και ιδιώτες, για τη μελέτη ειδικών θεμάτων, τη συλλογή στοιχείων και πληροφοριών, τη σύνταξη προγραμμάτων ή νομοσχεδίων, προς τις οποίες όλες οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα έχουν υποχρέωση να παρέχουν κάθε αναγκαίο στοιχείο, εκτός αν πρόκειται για θέμα που χαρακτηρίζεται απόρρητο ή εμπιστευτικό, οπότε εξαρτάται από την προηγούμενη γραπτή συγκατάθεση του Πρωθυπουργού και (θ) ασκεί κάθε άλλη αρμοδιότητα που προβλέπουν το Σύνταγμα και οι νόμοι. Ορισμένες από τις ανωτέρω αρμοδιότητες μπορούν να ανατεθούν σε Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης, Υπουργό Επικρατείας, ή τον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων της Προεδρίας της Κυβέρνησης, σύμφωνα με τις ειδικότερες προβλέψεις του άρθρου 11 παρ. 2 του ν. 4622/2019. Περαιτέρω, ο Πρωθυπουργός μπορεί να προϊστάται Υπουργείου ή Υπουργείων (άρθρο 11 παρ. 3 ν. 4622/2019), καθώς και να ορίζει αναγνωρισμένης αξίας προσωπικότητες της πολιτικής, οικονομικής, κοινωνικής και πνευματικής ζωής της Χώρας, ως πρέσβεις εκ προσωπικοτήτων, προς τον σκοπό εκτέλεσης συγκεκριμένου έργου ειδικού σκοπού, το οποίο προσδιορίζεται με την απόφαση του Πρωθυπουργού (άρθρο 11 παρ. 4 ν. 4622/2019).

⁶³ Πρβλ. την απαρίθμηση της σχετικής τυπολογίας σε: Δ. Αθανασόπουλο, *Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα*, ό.π., σελ. 142 επ.

⁶⁴ Πρβλ. την ιστορική αναδρομή σε Σπ. Φλογαίτη, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, ό.π., σελ. 76 επ.

κές δομές υποστήριξης της συνοχής του κυβερνητικού έργου χαρακτηρίζονται από αδυναμίες και ασυνέχειες. Ο Keven Featherstone και ο Δημήτρης Παπαδημητρίου έχουν αναδείξει ενδελεχώς το παράδοξο του ελληνικού πρωθυπουργοκεντρισμού που χαρακτηρίζεται ταυτόχρονα από συνταγματική δύναμη και λειτουργική αδυναμία⁶⁵. Προτάσεις συγκρότησης μιας ολοκληρωμένης υπηρεσίας Προεδρίας της Κυβέρνησης, «*προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της ικανότητας για στρατηγική θεώρηση, συστηματική ανάλυση και επεξεργασία δημόσιας πολιτικής*» διατυπώνονταν κατά καιρούς⁶⁶, δεν υιοθετούνταν όμως στην πράξη με συνέπεια. Δεν είναι τυχαίο ότι η διαμόρφωση ενός ισχυρού κέντρου διακυβέρνησης επιδιώχθηκε να αποτελέσει αυτοτελές αντικείμενο μεταρρύθμισης κατά την περίοδο της ελληνικής κρίσης χρέους⁶⁷, μολοντί οι δημοσιονομικές της συνέπειες δεν είναι άμεσες ή προφανείς.

8. Η Προεδρία της Κυβέρνησης κατ' εφαρμογή του ν. 4622/2019

- 18 Στην πραγματικότητα, το κέντρο διακυβέρνησης τυποποιήθηκε υπό το κράτος ισχύος του ν. 4622/2019, που προέβλεψε την υποστήριξη του έργου του Πρωθυπουργού από αυτοτελή, επιτελική, δημόσια υπηρεσία με την επωνυμία «Προεδρία της Κυβέρνησης», η οποία αποτελείται από τέσσερις Γενικές Γραμματείες: (α) τη Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού, (β) τη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, (γ) τη Γενική Γραμματεία Συντονισμού, (δ) τη Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης και την Ειδική Γραμματεία Μακροπρόθεσμου Σχεδιασμού (άρθρο 21 παρ. 2 ν. 4622/2019 και άρθρο 2 π.δ. 98/2020). Από αυτές, η Γενική Γραμματεία του Πρωθυπουργού μεριμνά για κάθε ζήτημα διοικητικής και οικονομικής υποστήριξης των υπηρεσιών που συναποτελούν την Προεδρία της Κυβέρνησης, καθώς και την εν γένει διοικητική και επιστημονική συνδρομή του Πρωθυπουργού (άρθρο 23 παρ. 1 ν. 4622/2019). η Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων διασφαλίζει τη συνοχή και τον συντονισμό της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας, την αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών και εργαλείων της καλής νομοθέτησης και την υποστήριξη του Υπουργικού Συμβουλίου και των συλλογικών κυβερνητικών οργά-

⁶⁵ Κ. Φέδεραστον/Δ. Παπαδημητρίου, *Έλληνες Πρωθυπουργοί. Το παράδοξο της εξουσίας*, 2019, ιδίως σελ. 257 επ.

⁶⁶ Πρβλ. ήδη Α. Μακρυδημήτρη, *Η Οργάνωση της Κυβέρνησης*, ό.π., σελ. 145.

⁶⁷ Βλ. τη διεξοδική επισκόπηση της Κ. Σπανού, *Ποιες Μεταρρυθμίσεις; Κυβερνώντας υπό εξωτερική πίεση*, 2021, σελ. 229 επ.

νων (άρθρο 25 παρ. 1 ν. 4622/2019)⁶⁸. η Γενική Γραμματεία Συντονισμού διασφαλίζει τον συντονισμό και τη συνοχή του κυβερνητικού έργου (άρθρο 16 παρ. 1 π.δ. 98/2020, με το οποίο συγχωνεύθηκαν σε μια Γενική Γραμματεία οι δύο Γενικές Γραμματείες Συντονισμού Εσωτερικών Πολιτικών και Οικονομικών και Αναπτυξιακών Πολιτικών που προέβλεπε το άρθρο 26 παρ. 1 ν. 4622/2019 και στην οποία απορροφήθηκε επίσης η Ειδική Γραμματεία Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος για την Παρακολούθηση και την Αξιολόγηση του Κυβερνητικού Έργου που προέβλεπε το άρθρο 27 του ν. 4622/2019)· η Γενική Γραμματεία Επικοινωνίας και Ενημέρωσης υποστηρίζει τα μέλη της Κυβέρνησης και τους Υφυπουργούς, καθώς και την Προεδρία της Κυβέρνησης σε ζητήματα που αφορούν στην επικοινωνία και την έγκαιρη και έγκυρη ενημέρωση της κοινής γνώμης εντός και εκτός Ελλάδος, σε σχέση με το κυβερνητικό έργο και υποστηρίζει τον εκάστοτε Κυβερνητικό Εκπρόσωπο στην άσκηση των καθηκόντων του (άρθρο 28 παρ. 1 ν. 4622/2019)· η Ειδική Γραμματεία Μακροπρόθεσμου Σχεδιασμού, τέλος, εφαρμόζει μεθόδους προοπτικής διερεύνησης (foresight) με αντικείμενο τον εντοπισμό ενδεχόμενων μελλοντικών προκλήσεων, κινδύνων ή ευκαιριών για τη χώρα, υποστηρίζει τον μακροπρόθεσμο σχεδιασμό της Κυβέρνησης με σκοπό την εξασφάλιση της ανθεκτικότητας και της στρατηγικής αυτονομίας της χώρας, αναδεικνύει τις κατάλληλες δημόσιες πολιτικές για τους στόχους αυτούς, και υποστηρίζει την ενεργό συμμετοχή της κοινωνίας στη συνδιαμόρφωση των μελλοντικών εξελίξεων (άρθρο 23 παρ. 1 π.δ. 98/2020). Στην Προεδρία της Κυβέρνησης υπάγεται επίσης η Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών (άρθρο 21 παρ. 5 ν. 4622/2019) ενώ λειτουργούν επίσης Γραφείο Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και Γραφείο Παρέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 21 παρ. 6 ν. 4622/2019). Η συστηματοποίηση των οργανικών μονάδων που υπάγονται στον Πρωθυπουργό και των αρμοδιοτήτων τους μέσω της δομής της Προεδρίας της Κυβέρνησης χαρακτηρίζεται ως «ένα πανίσχυρο ελληνικό oval office»⁶⁹, για τους επικριτές του ένδειξη

⁶⁸ Στη Γενική Γραμματεία Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων υπάγονται, σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 5 του ν. 4622/2019, (α) η Επιτροπή Αξιολόγησης Ποιότητας της Νομοπαρασκευαστικής Διαδικασίας του άρθρου 64 του ν. 4622/2019, (β) η Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης του άρθρου 66 του ν. 4622/2019 και (γ) το Εθνικό Τυπογραφείο, όπως αυτό διέπεται από τις διατάξεις του ν. 3469/2006 (Α΄ 131) και του π.δ. 29/2018 (Α΄ 58).

⁶⁹ Γ. Καραβοκύρης, *Το επιτελικό Κράτος: κανόνας δικαίου και μεταρρυθμιστική πρόκληση*, ΠειρΝομ 1/2020, σελ. 12 επ. (13-4).

συγκεντρωτισμού⁷⁰. στην πραγματικότητα, όμως, παρέχει στον Πρωθυπουργό αποφασιστικά εχέγγυα για την εκπλήρωση της συνταγματικής αποστολής του κατά το άρθρο 82 παρ. 2 Σ., καλύπτοντας κενό δεκαετιών. Παράλληλα, μέσω της τυποποίησης των διαδικασιών που διέπουν την κυβερνητική λειτουργία⁷¹, προλαμβάνει τον κίνδυνο ανεξέλεγκτης δράσης της τελευταίας⁷².

III. ΠΑΡ. 3

1. Ιστορική εξέλιξη

- 19 Οι παρ. 3 και 4 του άρθρου 82 Σ. προστέθηκαν με την αναθεώρηση του 2001 και αφορούν αντιστοίχως στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στο Εθνικό Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής. Πρόκειται για όργανα συμβουλευτικά προς την Κυβέρνηση⁷³, που καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας κατά το άρθρο 82 παρ. 1 Σ., και άρα τόσο την οικονομική και κοινωνική, όσο και την εξωτερική και αμυντική πολιτική. Παρόλα αυτά, η συστηματική ένταξη των δύο αυτών συμβουλευτικών οργάνων στο άρθρο του Συντάγματος που μέχρι τότε ρύθμιζε αποκλειστικά τις αρμοδιότητες της Κυβέρνησης και του Πρωθυπουργού μάλλον οφείλεται στην αίσθηση έλλειψης καταλληλότερης συνταγματικής χωροθέτησης, παρά σε κάποια ιδιαίτερη ουσιαστική συνάφεια με τα λοιπά αντικείμενα του ίδιου άρθρου. Είναι χαρακτηριστικό ότι το Κυβερνητικό σχέδιο του Συντάγματος του 1975 προέβλεπε ήδη στο άρθρο 86 το «*Συμβούλιον Οικονομικής και Κοινωνικής Πολιτικής*», ως συμβουλευτικό όργανο για την άσκηση της

⁷⁰ Πρβλ. Απ. Παπατόλια, *Πρωθυπουργοκεντρισμός και επιτελική διοίκηση στο ελληνικό πολιτικο-διοικητικό σύστημα*, ΕφημΔΔ 2020, σελ. 416 επ.

⁷¹ Για την κυρίαρχη στον ν. 4622/2019 προερμηνευτική συνταγματική θεωρία της αξίας «*της τυποποίησης της διαδικασίας ως ισοδύναμης με την ουσία της κάθε πολιτικής*», βλ. Μ. Χατζηπαναγιώτου, *Το επιτελικό κράτος. Συνταγματική διαρρύθμιση και συνέπειες του Ν 4622/2019*, 2021, σελ. 257.

⁷² Σύμφωνα με τον Καθηγητή Γ. Γεραπετρίτη, εισηγητή του νομοσχεδίου για το επιτελικό κράτος στη Βουλή ως Υπουργό Επικρατείας: «*Για να μπορέσουμε να ελέγξουμε την αυθαιρεσία και την υπερσυγκέντρωση των εξουσιών, χρειάζεται ένα και μόνο πράγμα. Χρειάζεται η θέση πολύ συστηματικών διαδικασιών. Ο Πρωθυπουργός δεν αποκτά εξουσία όταν έχει μία μεγάλη δομή δίπλα του. Ο Πρωθυπουργός αποκτά εξουσία όταν δεν υπάρχει διαδικασία η οποία να τον δεσμεύει στον τρόπο με τον οποίο παράγεται η πολιτική. Και η φιλοδοξία η δικιά μου, με το παρόν νομοσχέδιο, είναι ακριβώς αυτό: όλα τα κρατικά όργανα να δεσμεύονται από τις διαδικασίες και τα όργανα αυτά, όταν αναφερόμαστε στην Κυβέρνηση, να είναι υποτελή στη δική σας κρίση, του Κοινοβουλίου*». Βλ. Πρακτικά Βουλής, ΙΗ Περίοδος Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Θ Συνεδρίαση Ολομέλειας, 05.08.2019, σελ. 1754.

⁷³ Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό δίκαιο*, ό.π., σελ. 659.

κρατικής πολιτικής στους αντίστοιχους τομείς, το οποίο «*συντίθεται εξ αντιπροσώπων των οργανωμένων επαγγελματιών τάξεων, εργοδοτών και εργαζομένων μισθωτών, εκ των διοικητών των δημοσίου χαρακτήρος Τραπεζών, των διοικητών των μεγάλων δημοσίων οργανισμών και επιχειρήσεων, εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης, ως και προσώπων, ειδικών γνώσεων και πείρας, υποδεικνυομένων υπό της Κυβερνήσεως*» (παρ. 2) και το οποίο «*γνωμοδοτεί επί σχεδίων της Κυβερνητικής οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, επί των οποίων η Κυβέρνησις θεωρεί χρήσιμον την γνώμην αυτού ή επιβεβλημένην την παρ' αυτού επεξεργασίαν των μελετωμένων αποφάσεων*» (παρ. 4). Κατά τις εργασίες της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής, όμως, η σχετική διάταξη απαλείφθηκε, καταλείποντας τη σχετική ρύθμιση στον κοινό νομοθέτη, για να επανέλθει επί της ουσίας με την αναθεώρηση του 2001 ως «Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή».

2. Η νομοθετική πρόβλεψη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Στην ελληνική έννομη τάξη, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) προβλέφθηκε για πρώτη φορά με τον ν. 2232/1994 (Α' 140) ως νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, το οποίο διατυπώνει υποχρεωτικώς, εντός ορισμένης προθεσμίας, αιτιολογημένη γνώμη σε θέματα ιδιαίτερης σπουδαιότητας που σχετίζονται με τις εργασιακές σχέσεις, την κοινωνική ασφάλιση, τα φορολογικά μέτρα, καθώς και τη γενικότερη κοινωνικοοικονομική πολιτική, ιδίως σε θέματα περιφερειακής ανάπτυξης, επενδύσεων, εξαγωγών, προστασίας του καταναλωτή και ανταγωνισμού, πριν από την ψήφιση των αντίστοιχων τυπικών νόμων και μετά από την υποβολή σχετικού ερωτήματος από το κατά περίπτωση αρμόδιο κυβερνητικό όργανο. Η ΟΚΕ αποτελείται από τον Πρόεδρο και άλλα εξήντα δύο μέλη που συνθέτουν τρεις ομάδες με ίσο αριθμό μελών, εκ των οποίων η πρώτη εκπροσωπεί τους εργοδότες, η δεύτερη τους εργαζόμενους και η τρίτη λοιπές κατηγορίες, ιδίως αγρότες, ελεύθερους επαγγελματίες, οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και πολυτέκνους, σύμφωνα με τις ειδικότερες προβλέψεις του άρθρου 3 του ν. 2232/1994. Ο Πρόεδρος της ΟΚΕ ορίζεται με απόφαση του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, μετά από πρόταση της Ολομέλειας της ΟΚΕ, υποδεικνύεται δε ανά τετραετία από καθεμία από τις τρεις ομάδες, πρέπει δε να συγκεντρώσει την πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των μελών της ΟΚΕ ή, μετά από δύο άκαρπες ψηφοφορίες, την απόλυτη πάντως πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών της ΟΚΕ⁷⁴.

⁷⁴ ΣτΕ 990/2021 Επαμ., σκ. 13, στη βάση τόσο του κανόνα της απόλυτης πλειοψηφίας όταν δεν

3. Η συνταγματική κατοχύρωση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

- 21 Με την αναθεώρηση του 2001, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή απέκτησε συνταγματική κατοχύρωση, με την οποία και εξειδικεύθηκε η αποστολή της στη διεξαγωγή του κοινωνικού διαλόγου για τη γενική πολιτική της Χώρας και ιδίως για τις κατευθύνσεις της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, καθώς και τη διατύπωση γνώμης επί των νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων που παραπέμπονται σε αυτήν. Και μετά τη ρητή συνταγματική πρόβλεψη, ελλείψει νεότερης νομοθετικής ρύθμισης παραμένει όμως σε ισχύ ο ν. 2232/1994, ο οποίος εξακολουθεί να διέπει τη συγκρότηση και τη σύνθεση της ΟΚΕ.

4. Οι αρμοδιότητες της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

- 22 Η διαφοροποίηση μεταξύ της νομοθετικής και της συνταγματικής διατύπωσης επιτρέπει πάντως την υιοθέτηση εν τέλει μιας πιο περιοριστικής ερμηνείας ως προς τις συνταγματικώς κατοχυρωμένες αρμοδιότητες της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής. Ενώ η νομοθετική πρόβλεψη χαρακτηρίζει υποχρεωτική την τήρηση της διαδικασίας προηγούμενης γνωμοδότησης για ζητήματα κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής, η συνταγματική διατύπωση ναί μεν επεκτείνει την αρμοδιότητα της ΟΚΕ στις προτάσεις νόμων, ως προς τις οποίες επίσης εφαρμόζεται ο ν. 2232/1994⁷⁵, η διατύπωση του άρθρου 82 παρ. 3 Σ. φαίνεται όμως να περιορίζει τη συνταγματική κατοχύρωση της ΟΚΕ στα νομοσχέδια και τις προτάσεις νόμων που παραπέμπονται σε αυτή. Η ΟΚΕ συνιστά νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου διφυούς χαρακτήρα που διέπεται καταρχήν από το ιδιωτικό δίκαιο και κατ' εξαίρεση από το διοικητικό δίκαιο, με αποτέλεσμα να μην επιτρέπεται η αντικατάσταση μέλους της Ολομέλειάς της πριν τη λήξη της θτείας της παρά μόνο αιτιολογημένα και για νόμιμη αιτία η οποία να δικαιολογεί την αντικατάσταση⁷⁶.

προσδιορίζεται ρητώς από τον νομοθέτη το είδος της απαιτούμενης πλειοψηφίας για τη λήψη απόφασης συλλογικού οργάνου, όσο και του στόχου επιδίωξης ευρύτερων συναινέσεων κατά την επιλογή του Προέδρου της Επιτροπής» αντίθ. ΝΣΚ Γνμδ. 8/2021: «ο νομοθέτης με τη λέξη "πλειοψηφία" στην παραπάνω εκλογική διαδικασία εννοεί ότι υφίστανται ψήφοι που υπερτερούν αριθμητικά, ήτοι ως προτεινόμενος Πρόεδρος εκλέγεται αυτός που συγκεντρώνει τον μεγαλύτερο αριθμό ψήφων από όλους τους άλλους [...], χωρίς να απαιτείται να λάβει απόλυτη πλειοψηφία».

⁷⁵ Πρβλ. ΝΣΚ Γνμδ. 463/2006, κατά την οποία πάντως «η ενεργοποίηση του κοινού νομοθέτη για την εξειδίκευση της Συνταγματικής διάταξης, χωρίς να είναι απολύτως αναγκαία, θα βοηθούσε την εύρυθμη λειτουργία του συμβουλευτικού οργάνου».

⁷⁶ ΝΣΚ Γνμδ. 359/2007.

IV. ΠΑΡ. 4

1. Η συνταγματική κατοχύρωση του Εθνικού Συμβουλίου Εξωτερικής Πολιτικής

Αντίστοιχες επιφυλάξεις μπορούν να διατυπωθούν ως προς τη συστηματική ένταξη του Εθνικού Συμβουλίου Εξωτερικής Πολιτικής στο άρθρο 82 Σ. Η συνταγματική διατύπωση είναι εν προκειμένω ιδιαίτερως λιτή –στο Σύνταγμα κατοχυρώνεται η ύπαρξη του Συμβουλίου, το οποίο όμως παραπέμπει στην κοινή νομοθεσία για τη συγκρότηση, τη λειτουργία και τις αρμοδιότητές του. Συνταγματική δέσμευση προκύπτει μόνο ως προς τη συμμετοχή στο Συμβούλιο δύο κατηγοριών προσώπων: Εκπροσώπων των κομμάτων της Βουλής και προσώπων με ειδικές γνώσεις ή εμπειρία. 23

2. Η συγκρότηση του Εθνικού Συμβουλίου Εξωτερικής Πολιτικής

Σε εναρμόνιση προς τη συνταγματική επιταγή, ο σχετικός εκτελεστικός του Συντάγματος νόμος 3132/2003 (Α' 84), προβλέπει τη συμμετοχή σε αυτό του Υπουργού Εξωτερικών ως Προέδρου, με αναπληρωτή του τον Αναπληρωτή Υπουργό ή τον Υφυπουργό Εξωτερικών, του Προέδρου της Διαρκούς Επιτροπής Εθνικής Άμυνας και Εξωτερικών Υποθέσεων της Βουλής, του Υπηρεσιακού Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Εξωτερικών, δύο εκπροσώπων από κάθε κόμμα που είναι «*αναγνωρισμένο*» σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής, του Προϊσταμένου του Κέντρου Ανάλυσης και Σχεδιασμού του Υπουργείου Εξωτερικών και προσώπων με ειδικές γνώσεις ή εμπειρία σε θέματα εξωτερικής πολιτικής που μπορεί να είναι ιδίως είτε διατελέσαντες Υπουργοί Εξωτερικών, Αναπληρωτές Υπουργοί Εξωτερικών, Υφυπουργοί Εξωτερικών, Γενικοί Γραμματείς του Υπουργείου Εξωτερικών, είτε Πρέσβεις επί τιμή, μέλη διδακτικού ερευνητικού προσωπικού των Ανωτάτων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, πρώην υψηλόβαθμα στελέχη διεθνών οργανισμών, διατελέσαντες ανώτατοι αξιωματικοί και ο αριθμός των οποίων πάντως δεν μπορεί να υπερβαίνει τον αριθμό των εκπροσώπων των κοινοβουλευτικών κομμάτων (άρθρο 1 παρ. 1 ν. 3132/2003). Δεδομένου ότι ο Κανονισμός της Βουλής δεν προβλέπει την έννοια της αναγνώρισης πολιτικού κόμματος, η σχετική αναφορά του ν. 3115/2003 θα πρέπει να θεωρηθεί ότι παραπέμπει στον ελάχιστο απαιτούμενο αριθμό βουλευτών για τη συγκρότηση μιας Κοινοβουλευτικής Ομάδας σύμφωνα με το άρθρο 15 του Κανονισμού της Βουλής⁷⁷. 24

⁷⁷ Σύμφωνα με το άρθρο 15 ΚτΒ, ο ελάχιστος απαιτούμενος αριθμός βουλευτών για τη συγκρότηση μιας Κοινοβουλευτικής Ομάδας ορίζεται σε δέκα (παρ. 1), περιορίζεται όμως με σε πέντε, αν το κόμμα με το οποίο εκλέχθηκαν και στο οποίο εξακολουθούν να ανήκουν έλαβε μέρος στις γενικές

3. Οι αρμοδιότητες και η λειτουργία του Εθνικού Συμβουλίου Εξωτερικής Πολιτικής

- 25 Το Εθνικό Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής ανάγεται εκ του νόμου σε συμβουλευτικό όργανο της Κυβέρνησης, το οποίο επεξεργάζεται θέματα στρατηγικού σχεδιασμού της εξωτερικής πολιτικής (άρθρο 2 ν. 3132/2003) και συνεδριάζει, μετά από πρόσκληση του Προέδρου του, τακτικώς κάθε τέσσερις μήνες και εκτάκτως όταν αυτός το συγκαλέσει, όπως επίσης μετά από πρόταση δύο τουλάχιστον κομμάτων και κατ' ανώτατο όριο δύο φορές τον χρόνο (άρθρο 3 παρ. 1 ν. 3132/2003).

εκλογές, από τις οποίες προήλθε η Βουλή, με συνδυασμούς στα δύο τρίτα τουλάχιστον των εκλογικών περιφερειών της χώρας και συγκέντρωσε ποσοστό τουλάχιστον τρία τοις εκατό του συνολικού αριθμού των έγκυρων ψήφων ολόκληρης της επικράτειας (παρ. 2).